# PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ

**2015-2016**

Lista de actores que trabajaron de manera conjunta para la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Instituciones y Organismos Estatales

Contraloría General del Estado

- Unidad de Género

DIF Veracruz

- Área de Adultos Mayores
- Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia.
- CREEVER
- DIF Coyutla
- DIF Gutiérrez Zamora
- DIF Papantla
- DIF Tecolutla
- DIF Xalapa

Fiscalía General del Estado

- Agencia del Ministerio Público Especializada en Responsabilidad Juvenil y de Conciliación
- Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos
- Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes
- Fiscalía Especializada en Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas

Honorable Ayuntamiento de Veracruz

Honorable Ayuntamiento de Zozocalco de Hidalgo

Instituto Electoral Veracruzano

Instituto Municipal de las Mujeres de Xalapa.- Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal

Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública

- Dirección CEPREVIDE

Secretaría de Desarrollo Económico

Secretaría de Desarrollo Social

- Dirección General del Programa de Desarrollo e Integración de las Zonas Serranas y la Población Indígena
- Instituto Veracruzano de la Vivienda.- Organismo Público Descentralizado
- Unidad de Género

Secretaría de Educación

- Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas.- Organismo Público Descentralizado.
- Dirección Jurídica
- Departamento de Derechos Humanos.
- Instituto Veracruzano del Deporte.- Organismo

Desconcentrado.

- Instituto Veracruzano de Educación para Adultos Mayores.- Organismo Público Descentralizado.
- Unidad de Acceso a la Información Pública.
- Unidad de Género

Secretaría de Gobierno

- Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito.- Organismo Descentralizado.

*Coordinación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la perspectiva de Género.
*Departamento de Psicología

- Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública.- Órgano desconcentrado.
- Instituto Veracruzano de las Mujeres.- Organismo Público Descentralizado.

*Subdirección de Vinculación
*Unidad Itinerante Totonaca

- Dirección General Jurídica de Gobierno
- Subsecretaría de la Juventud

Secretaría de Salud

- Departamento de Violencia Familiar
- Servicios de Salud de Veracruz

Secretaría de Seguridad Pública

- Dirección Jurídica.- Departamento de quejas.
- Oficina de Derechos Humanos
- Unidad de Género

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Instituciones y Organismos Federales
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Consejo Nacional de Fomento Educativo
Consulado General de Honduras
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Instituto Nacional de Migración
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Secretaría de Educación Pública.

Organismos Públicos de Derechos Humanos
Comisión Estatal de Derechos Humanos

- Departamento de Migrantes
- Dirección de área de seguimiento
- Dirección de asuntos penitenciarios

- Secretaría Ejecutiva
- Unidad para la Igualdad de Género

Organizaciones de la Sociedad Civil

Arroyo del Arco
Asociación Nacional Cívica Femenina A.C.
Ayúdalos a tener una esperanza A.C.
Centro de Rehabilitación Ecuestre de Veracruz A.C.
Colegio de Abogados Ambientalistas A.C.
Colegio de Abogados de Veracruz
Colonias por Sectores Populares Papantla A.C.
Comité en Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.
Comunidades Indígenas en Movimiento A.C.
Congregaciones Unidas Paso de Valencia A.C.
Embajada Mundial de Activistas por la Paz
Fondo Regional de Mujeres del Totonacapan
Fórmula Juvenil A.C.
Fundación Natural Veracruzano
Fundación toma un sentido de la Vida A.C.
Grandeza Totonaca
Hagamos Algo A.C.
Instituto Down Xalapa A.C.
Instituto Veracruzano para la Filantropía A.C.
Jóvenes Líderes de Veracruz
Jóvenes por ti
Liderazgo Indígena para Mujeres Kintiji A.C.
La Conciencia de Veracruz
Makgtayanau A.C.
No somos uno, somos todos.
Nuevo Amanecer del Totonacapan A.C.
Organización de Servicios Educativos Profesionales
Organización de Mujeres
Recuperación contra las Drogas y el Alcoholismo en el Estado de Veracruz
SECOT A.C.
TANASALIT A.C.
Totonacos para el desarrollo
Unión de Productores U.P.T.
Unidos Centro de Capacitación y Rehabilitación A.C.
Unidos en la Discapacidad por una Vida Mejor
Unión de Mujeres por un Futuro Mejor
Xaxasty Xanath

Instituciones Académicas

Centro de Estudios Multidisciplinarios para Iberoamérica
Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana
Colegio Superior Paccioli Xalapa
Colegio Nacional de Veracruz
Clúster IPN Veracruz
Escuela Secundaria Justo Sierra
Escuela Secundaria Mecatlán
Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.
Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana
Instituto Tecnológico Superior de Coatzacoalcos
Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana.
Universidad del Valle de México
Universidad Veracruzana

**CONTENIDO**

MENSAJE DEL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE ..... I

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRONIMOS ..... III

PRESENTACIÓN ..... VIII

PARTE I. SOBRE EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ. ..... XI

1.1 Generalidades ..... XI

PARTE II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS ..... XIV

2.1 Concepto ..... XIV

2.2 Características y principios ..... XV

PARTE III. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ..... XVIII

3.1 Fuente de las obligaciones estatales ..... XVIII

3.2 Obligaciones generales ..... XX

3.3 La necesidad de integrar el enfoque basado en los derechos humanos en las políticas públicas estatales ..... XXII

3.3. 1 Componentes y principios que deben considerarse para planear, ejecutar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos .... XXV

3.4 La importancia del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz ..... XXX

PARTE IV. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PDHEV ..... XXXI

4.1 Objetivos estratégicos del PDHEV ..... XXXI

4.2 Temas prioritarios analizados en el PDHEV ..... XXXII

4.3 Audiencias públicas para la construcción del PDHEV ..... XXXIV

PARTE V. ANÁLISIS DE TEMAS PRIORITARIOS ..... 1

CAPÍTULO I. DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS ..... 1

1.1 INTRODUCCIÓN ..... 1

1.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 10

1.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, FEDERAL Y LOCAL ..... 13
1.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 13
1.3.2 SISTEMA REGIONAL ..... 20
1.4. MARCO JURÍDICO NACIONAL ..... 24
1.4.1. FEDERAL ..... 24
1.4.2. ESTATAL ..... 26
1.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS ..... 28
1.6 CONCLUSIÓN ..... 40
1.7 PLAN OPERATIVO ..... 41
CAPÍTULO II. DERECHOS DE LAS MUJERES ..... 59
2.1 INTRODUCCIÓN ..... 59
2.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 83
2.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ..... 85
2.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 85
2.3.2 SISTEMA REGIONAL ..... 90
2.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL ..... 96
2.4.1 FEDERAL ..... 96
2.4.2 ESTATAL ..... 104
2.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 111
2.6 CONCLUSIONES ..... 118
2.7 PLAN OPERATIVO ..... 119
CAPÍTULO III. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ..... 131
3.1 INTRODUCCIÓN ..... 131
3.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 139
3.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ..... 143
3.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 143
3.3.2. SISTEMA REGIONAL ..... 146
3.4. MARCO JURÍDICO NACIONAL ..... 148
3.4.1. FEDERAL ..... 148
3.4.2. ESTATAL ..... 152

3.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS ..... 155
3.6. CONCLUSIONES ..... 168
3.7 PLAN OPERATIVO ..... 170
CAPÍTULO IV. DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ..... 180
4.1 INTRODUCCIÓN ..... 180
4.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 191
4.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ..... 195
4.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 195
4.3.2 SISTEMA REGIONAL ..... 198
4.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL ..... 199
4.4.1 FEDERAL ..... 199
4.4.2 ESTATAL ..... 202
4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS ..... 204
4.6 CONCLUSIONES ..... 218
4.7 PLAN OPERATIVO ..... 219
CAPÍTULO V. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS ..... 229
5.1 INTRODUCCIÓN ..... 229
5.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 235
5.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ..... 240
5.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 240
5.3.2 SISTEMA REGIONAL ..... 243
5.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL ..... 245
5.4.1 FEDERAL ..... 245
5.4.2 ESTATAL ..... 248
5.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 251
5.6 CONCLUSIONES ..... 251
5.7 PLAN OPERATIVO ..... 252
CAPÍTULO VI. DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES ..... 260
6.1 INTRODUCCIÓN ..... 260
6.2 CONTENIDO DEL DERECHO ..... 271

6.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ..... 274
6.3.1 SISTEMA UNIVERSAL ..... 274
6.3.2 SISTEMA REGIONAL ..... 278
6.4 MARCO JURÍDICO ÁMBITO NACIONAL ..... 281
6.4.1 FEDERAL ..... 281
6.4.2 LOCAL ..... 282
6.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 284
6.6 CONCLUSIONES ..... 289
PARTE VI. MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ ..... 299
BIBLIOGRAFÍA ..... 303

## MENSAJE DEL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, ocurrió en nuestro país un cambio de paradigma. No sólo es un cambio estético el transitar de las "garantías individuales" otorgadas, a los "derechos humanos" reconocidos, ni el establecer que todas las leyes deben ser interpretadas de aquella forma que brinde una mayor protección a la persona humana.

En efecto, detrás de esta reforma subyace la idea de poner en el centro de nuestro sistema jurídico al individuo y que, en consecuencia, todas las instituciones y políticas públicas deben ordenarse de forma tal que se respete y garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

En esta línea, podemos afirmar que la finalidad de la reforma es la superación del Estado de Derecho, para establecer un Estado de Derechos.

Otra de las innovaciones de la reforma, fue la constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, que conlleva la obligación de adecuar el marco normativo nacional y local, a las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano a través de la firma y ratificación de Tratados en la materia.

En este contexto, y de acuerdo con las líneas estratégicas planteadas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, el Estado de Veracruz presenta su Programa Estatal de Derechos Humanos, que busca ser una herramienta para consolidar la promoción y protección de los derechos humanos.

Este Programa, es producto de una estrecha colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil y académicos quienes, junto con servidores públicos estatales y federales, participaron en mesas de trabajo convocadas en distintas regiones del Estado.

Este conjunto de políticas públicas, refrendan el compromiso de mi Gobierno con la obligación de generar las condiciones para que las y los veracruzanos puedan gozar y ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad material.



DR. JAVIER DUARTE DE OCHOA.

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRONIMOS

| | |
|---|---|
| **AGNU** | Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas |
| **AGOEA** | Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos |
| **CADH** | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| **CATUN** | Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas |
| **CDI** | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas |
| **CDPD** | Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| **CDH** | Comité de Derechos Humanos |
| **CDN** | Convención sobre los Derechos del Niño |
| **CDPD** | Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| **CEACR** | Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones |
| **CEDAI** | Centro para el Desarrollo Artístico Integral |
| **CONACULTA** | Consejo Nacional para la Cultura y las Artes |
| **CONAFE** | Consejo Nacional de Fomento Educativo |
| **CEDAS** | Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia |
| **CEDAW** | Convención para la Eliminación de todas la formas de Discriminación contra la Mujer |
| **CEDHV** | Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz |
| **CIDH** | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| **CIDEM** | Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres |
| **CIE** | Conferencia Internacional sobre el Envejecimiento |
| **CIEFDPC** | Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad |
| **CIM** | Comisión Interamericana de Mujeres |
| **CNDH** | Comisión Nacional de los Derechos Humanos |
| **Comité de DESC** | Comité de Derechos Económicos, Sociales, Culturales |
| **CoDPD** | Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| **CONADIS** | Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad |

| | |
|---|---|
| **CONAPO** | Consejo Nacional de Población |
| **CONAPRED** | Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación |
| **Convención Belem do Para** | Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belem do Para" |
| **CPEV** | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz |
| **CPOEA** | Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos |
| **CSW** | Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer |
| **CREEVER** | Centro de Rehabilitación e Inclusión Social de Veracruz |
| **CRIVER** | Centro de Rehabilitación Infantil del Estado de Veracruz |
| **CRIO** | Centro de Rehabilitación Integral de Orizaba |
| **CRIT** | Centro de Rehabilitación Integral Teletón |
| **Cr IDH** | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| **DAW** | División para el Adelanto de la Mujer |
| **DESCA** | Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales |
| **DIDH** | Derecho Internacional de los Derechos Humanos |
| **DIF** | Desarrollo para la Integración de la Familia |
| **DOF** | Diario Oficial de la Federación |
| **DPPAIM** | Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento |
| **FEMOSPP** | Fiscalía Especializada para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado |
| **FGE** | Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave |
| **GTCAENU** | Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de Naciones Unidas |
| **HRW** | Human Rights Watch |
| **INALI** | Instituto Nacional De lenguas Indígenas |
| **INAPAM** | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores |
| **ING** | Instituto Nacional de Geriatría |
| **INM** | Instituto Nacional de Migración |
| **INEGI** | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| **INMUJERES** | Instituto Nacional de las Mujeres |
| **INSTRAW** | Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer. |
| **IVEA** | Instituto Veracruzano de Educación para Adultos |
| **IVEC** | Instituto Veracruzano de la Cultura |

| | |
|---|---|
| **IVM** | Instituto Veracruzano de las Mujeres |
| **LASV** | Ley de Asistencia Social del Estado de Veracruz |
| **LDPAM** | Ley de Derechos de Personas Adultas Mayores |
| **LDPAMV** | Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en Veracruz |
| **LFPED** | Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación |
| **LFEEV** | Ley de Fomento al Empleo del Estado de Veracruz |
| **LFOACAS** | Ley para el Funcionamiento y Operación de Albergues, Centros Asistenciales y sus Similares del Estado de Veracruz |
| **LGAMVL** | Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia |
| **LGAMVLV** | Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave |
| **LFT** | Ley Federal del Trabajo |
| **LGI** | Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres |
| **LGIV** | Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave |
| **LGS** | Ley General de Salud |
| **LINM** | Ley del Instituto Nacional de las Mujeres |
| **LPSTP** | Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas |
| **LPSEDTPV** | Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para Protección y Asistencia a la Víctima de estos Delitos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. |
| **LSECFDV** | Ley Estatal del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave |
| **NNA** | Niños, Niñas y Adolescentes |
| **NOM** | Norma Oficial Mexicana |
| **LSP** | Ley de Salud Pública |
| **OACNUDH** | Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| **ODM** | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| **OEA** | Organización de los Estados Americanos |
| **OIT** | Organización del Trabajo |
| **OMS** | Organización Mundial de la Salud |
| **ONU** | Organización de las Naciones Unidas |
| **ONUDC** | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| **OPS** | Organización Panamericana de la Salud |
| **OSC** | Organizaciones de la Sociedad Civil |

| | |
|---|---|
| **OSAGI** | Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género |
| **PACADHDESC** | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| **PAIVE** | Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento |
| **PDHV** | Programa de Derechos Humanos de Veracruz |
| **PFCDPD** | Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| **PFCEDAW** | Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer |
| **PIDCP** | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| **PIDESC** | Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales |
| **PNEA** | Población No Económicamente Activa |
| **PNUPE** | Principios de las Naciones Unidas de las Personas de Edad |
| **PND** | Plan Nacional de Desarrollo |
| **PNDIPD** | Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad |
| **PNI** | Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres |
| **PROFORDEMS** | Programa de Formación Docente de Educación Media Superior |
| **PRONIM** | Programa Educación para Niñas y Niños Migrantes |
| **PVD** | Plan Veracruzano de Desarrollo |
| **PSS** | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador" |
| **PSE** | Proclamación sobre Envejecimiento |
| **RENAPRED** | Red Nacional para Prevención de la Discapacidad AC |
| **SAME** | Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento |
| **SEDESOEV** | Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Veracruz |
| **SEP** | Secretaría de Educación Pública |
| **SEV** | Secretaría de Educación de Veracruz |
| **SEDESOL** | Secretaría de Desarrollo Social |
| **SIDH** | Sistema Interamericano de Derechos Humanos |
| **SIOP** | Secretaría de Infraestructura y Obra Pública |
| **SNIEE** | Sistema Nacional de Información Estadística Educativa |
| **SNPASEV** | Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres |
| **SEPASEVM** | Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar, y |

| | |
|---|---|
| | Erradicar la Violencia contra las Mujeres |
| **STPS** | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| **STPSyP** | Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Productividad |
| **SPSS** | Seguro Popular |
| **SUBSEJUVER** | Subsecretaría de la Juventud de Veracruz |
| **SSA** | Secretaría de Salud |
| **SSP** | Secretaría de Seguridad Pública |
| **TIC'S** | Tecnologías de la Información y la Comunicación |
| **UBR** | Unidad Básica de Rehabilitación |
| **UNESCO** | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

# PRESENTACIÓN

En virtud de la firma y ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en tales instrumentos, a todas las personas que se encuentren en su territorio y a todas las que estén bajo su jurisdicción.[1]



Para estar en posibilidad de cumplir con las obligaciones generales mencionadas en el párrafo precedente, se impone la adopción de todas las medidas necesarias para hacer efectivos, en el plano interno, los derechos reconocidos en dichos tratados. Tales medidas no se limitan a las de carácter legislativo, sino también a las de naturaleza administrativa y, en general, a todas aquellas que resulten necesarias para asegurar el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana.

Así, en junio de 2011 se cristaliza la transición hacia un nuevo paradigma, que tiene un impacto profundo no sólo en la comprensión de qué son los derechos humanos, sino además, en las obligaciones que tiene el Estado mexicano con relación a estos derechos. En efecto, con el reconocimiento de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; así como los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad en el párrafo tercero del artículo 1° Constitucional, se genera todo un sistema de interpretación, aplicación e implementación de los derechos humanos, dirigido a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de nuestro país.[2]

---

[1] *Vid.* CDH. Observación General No. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto,* CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 80° Periodo de sesiones, 26 de mayo de 2004, párr. 10

[2] Serrano, Sandra. *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: Una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, pág. 91.

La Constitución se refiere a lo que podemos llamar los derechos en acción. Es decir, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos.[3]

Los principios rectores de los derechos humanos regulan todo el sistema de derechos en acción, interviniendo para mediar entre las formas en que derechos y obligaciones deben ser leídos, aplicados, implementados e interpretados. Si bien se trata de principios con una fuerte carga política, tienen también efectos legales. La indivisibilidad y la interdependencia, resultan de particular relevancia para el constitucionalismo mexicano: no hay distinción en el trato jurídico que merecen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Asimismo, el principio de progresividad añade un método de evaluación de la actividad estatal frente a todos los derechos pero especialmente para los sociales.[4]



Considerando lo anterior y de conformidad con los nuevos principios constitucionales, resulta imperativo adoptar políticas con enfoque de derechos humanos hacia la consecución de objetivos concretos y bien definidos que permitan cumplir con las obligaciones internacionales y nacionales en la materia y coadyuvar en la consolidación de un Estado de derechos.[5]

Así, el programa de Derechos Humanos del estado de Veracruz (PDHEV), en sintonía con el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), tiene como objetivo lograr, mediante su implementación, la igualdad sustantiva en el goce y ejercicio de los derechos humanos, de todas las personas que habitan y transitan por el territorio estatal.

---

[3] Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. *Los derechos humanos en acción: Operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos,* FLACSO, México, pág. 4.
[4] *Ibídem*, pág. 5.
[5] SEGOB. *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México, pág. 5.

Para ello, se brinda las herramientas para que las autoridades estatales y municipales, conozcan el contenido y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, fortalezcan sus capacidades en esta materia, con el objetivo de que introduzcan la perspectiva de derechos humanos en el diseño y la elaboración de programas, planes y presupuestos públicos, incentivando el respeto irrestricto de los derechos humanos en el estado de Veracruz.



De esta manera, la buena gobernanza y los derechos humanos se refuerzan entre sí. Los principios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y de otros agentes políticos y sociales. Además, ofrecen un conjunto de pautas de actuación respecto de las cuales deben rendir cuentas esos agentes. Si no hay una buen gobierno, entendido como el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana, los derechos humanos no pueden ser respetados y protegidos de manera sostenible. La aplicación efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor.[6]

En el anterior sentido, el gobierno de Veracruz, reconoce que la participación activa de la Sociedad Civil Organizada es de fundamental importancia para la toma de decisiones públicas, por lo que, el presente programa incorpora las observaciones realizadas por las distintas organizaciones participantes en las audiencias públicas, que para su construcción, fueron convocadas.

El Programa de Derechos Humanos del estado de Veracruz, constituye el elemento articulador para que las autoridades estatales y municipales, asuman la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como un deber jurídico propio, encaminado a lograr su plena realización.

---

[6] OACNUDH. *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2008, págs. 1 y 2.

## PARTE I. SOBRE EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ.

### 1.1 Generalidades

Considerando que los programas de derechos humanos se insertan dentro de los compromisos adquiridos por los gobiernos estatales como resultado del Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos, celebrado por la Secretaría de Gobernación, las treinta y un entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal, a través del cual las partes firmantes acordaron consolidar una política nacional en materia de derechos humanos; convenio que fue publicado el 9 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).



Tomando en cuenta, además, que la promoción y protección de los derechos humanos requiere de medidas específicas que impacten en esferas tales como el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación e información con el fin de promover el respeto de los derechos humanos.[7]

Reconociendo, así mismo, que los programas de derechos humanos son un instrumento de gobierno que establece las políticas públicas que deben ser implementadas para cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población.[8]

---

[7] ONU. *Declaración y programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrs. 68 y 71.
[8] OACNUDH. *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, pág. 2.

El gobierno de Veracruz consideró indispensable, plasmar en el Programa de Derechos Humanos Estado de Veracruz (PDHEV), su compromiso institucional de adoptar un enfoque de derechos humanos en la gestión de la administración pública estatal, homologando estrategias y metas con el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018.



El PNDH 2014-2018, establece los siguientes objetivos:

- **Objetivo 1.** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.
- **Objetivo 2.** Prevenir violaciones de derechos humanos.
- **Objetivo 3.** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos.
- **Objetivo 4.** Fortalecer la protección de los derechos humanos.
- **Objetivo 5.** Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos.
- **Objetivo 6.** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas

El PDHEV retoma estos objetivos y en un proceso de armonización, propone la adecuación del marco normativo veracruzano que permita transitar hacia la efectiva implementación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, así como generar acciones concretas que materialicen el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales en este ámbito, tomando en cuenta que los estados no sólo tiene la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y a la vez evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen.[9] A su vez, se encuentran obligados a la supresión de prácticas de cualquier naturaleza, que entrañen violación a derechos humanos y, por el

[9] *Cfr*. CrIDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52, párr. 207.

contrario, tienen el deber de desarrollar prácticas conducentes a la efectiva observancia de tales derechos.[10]

De manera paralela, el diseño del PDHEV contempló la articulación de las estrategias y acciones del PVD 2011-2016 con las nueve áreas transversales en materia de derechos humanos que aquél considera, y que son[11]:



1) Reforzar el marco jurídico e institucional, así como el Estado de Derecho, a efecto de gozar de la certeza jurídica que Veracruz requiere para impulsar su desarrollo, actualizando y modernizando el marco jurídico en materia de derechos humanos.

2) Establecer referentes y líneas de acción en materia de derechos humanos.

3) Impulsar una sociedad respetuosa y garante de la dignidad y de los derechos humanos.

4) Especializar a personas servidoras públicas con perspectiva de género y de derechos humanos.

5) Impulsar programas y contenidos educativos que promuevan la igualdad y el respeto a los derechos humanos.

6) Consolidar en la administración pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales.

7) Promover políticas públicas interculturales de respeto a la dignidad y los derechos humanos.

---

[10] *Cfr*. CrIDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, No. 69, párr. 178.

[11] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. *Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016*, Veracruz. Disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2011/10/Plan-Veracruzano-de-Desarrollo-2011-2016.pdf, consultado el 15 de agosto de 2015.

8) Diseñar e instrumentar estrategias para contener la violencia y, a su vez, preservar y fortalecer valores como la tolerancia a la diversidad cultural y étnica, la no discriminación y el respeto a los derechos humanos.

9) Ampliar el alcance de la capacitación del personal sobre el respeto a los derechos humanos.



La alineación entre los objetivos nacionales, el Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD) y las metas del PDHEV, responde a que tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas.[12] De esta manera, mediante un enfoque integral, se pretende que los procesos y las políticas de desarrollo estatal, informen y complementen las decisiones necesarias para la efectiva realización de los derechos humanos en la entidad.[13]

## PARTE II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 2.1 Concepto

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.[14]

Si bien, no existe una definición única de derechos humanos, sí existe consenso en el sentido de que al conceptualizarlos debe considerarse siempre dos elementos

---

[12] OACNUDH. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra 2006, pág. 7.
[13] *Ídem.*
[14] *Cfr*. CNDH. *¿Qué son los derechos humanos?*. Documento disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos (Fecha de consulta: 8 de enero de 2015).

que hacen parte de  forma indefectible de éstos: la dignidad inherente a cada persona humana, por un lado, y los límites al poder del Estado, de otro.[15]

En ese sentido,  la noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial.[16]



Considerando lo anterior, podría sostenerse que: "Los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y principios, de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad, y que las personas tienen frente al Estado y a sus instituciones para impedir que este interfiera, limite, y/o viole el ejercicio de sus derechos".[17]

## 2.2 Características y principios

De conformidad con la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos (OACNUDH), las características de los derechos humanos son:

1. **Universales**: Son aplicables a todas las personas sin distinción alguna no importa la raza, el color, el sexo, el origen étnico o social, la religión, el idioma, la nacionalidad, la edad, la orientación sexual, la discapacidad o cualquier otra característica distintiva. Este principio también se refiere a que son derechos aceptados por todos los estados.

---

[15] *Vid*. Lara Ponte, Rodolfo. *Derechos humanos y Constitución*, Biblioteca Jurídica de la UNAM, disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/130/21.pdf, consultado el 5 de enero de 2015.

[16] *Vid*. Nikken, Pedro. *El concepto de derechos humanos*, *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994, pág. 15

[17] IIDH. *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Escuela de Investigaciones Policiales (ESCIPOL) – Chile, Policía de Investigaciones (PDI) – Chile, San José, Costa Rica, 2011, pág. 13.

2. **Los derechos humanos son Indivisibles e interdependientes**: Es decir, los derechos humanos están relacionados entre sí de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será necesaria la intervención de otro u otros. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la educación es necesario acceder también al derecho a la salud y al derecho a la alimentación. En este mismo sentido, la violación de uno de ellos puede afectar directa o indirectamente el ejercicio de otro u otros. Tal es el caso de la violación del derecho a un medio ambiente sano, que disminuiría la calidad de vida de las personas vulnerando también su derecho al mejor estado de salud física y mental. Por lo anterior, los derechos humanos deben considerarse como un conjunto inseparable entre sí.
3. **Participación e inclusión:** Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa en un entorno civil, económico, social, cultural y político en el que puedan hacerse efectivos sus derechos humanos, así como a contribuir a dicho desarrollo y a disfrutar de él.
4. **Progresividad y no regresión:** El disfrute de los derechos humanos siempre debe aumentar, y una vez logrado el avance en el goce de éstos, el estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado.
5. **Inalienables:** Es decir, a nadie pueden cancelársele o destituírsele y, al mismo tiempo, nadie puede renunciar a ellos.[18]

De estas características se desprenden una serie de principios relativos a los derechos humanos:

1. **Principio pro persona:** En virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida

[18] *Cfr*. OACNUDH. *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, México, 2011, pág. 8.

cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. En virtud de este principio, siempre se debe elegir la norma jurídica internacional o de orden interno que sea más favorable a los intereses de la persona, y que ampare más ampliamente los derechos humanos.

2. **Principio de irrevocabilidad:** una vez reconocidos o garantizados, los derechos humanos no pueden ser revocados por las autoridades del Estado.



3. **Principio de respeto a la dignidad inherente de la persona humana:** implica el respeto a la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas.

4. **Principio de no discriminación e igualdad:** el Estado debe dar un tratamiento igualitario a todas las personas que viven bajo su jurisdicción sin discriminación. Esto implica por un lado la obligación positiva de tratar de manera diferente situaciones que son diferentes de por sí, y la obligación negativa (obligación de no hacer) de no discriminar a ningún ciudadano por ningún motivo arbitrario y no fundado en la ley.[19]

5. Otro principio de los derechos humanos es **la rendición de cuentas, transparencia e imperio de la ley**. La rendición de cuentas exige que los gobiernos y demás sujetos públicos obligados garanticen la transparencia de sus procesos y actuaciones, además de explicar las decisiones que adoptan. El imperio de la ley consiste en que todas las instancias gubernamentales deben rendir cuentas sobre la observancia de los derechos humanos. Si un Estado incumple las normas y principios consagrados en los instrumentos de derechos humanos, todas las personas titulares de derechos pueden interponer recursos ante los tribunales competentes con arreglo a las normas y procedimientos establecidos por la ley. Asimismo, estos últimos tienen el deber de atender esas reclamaciones en caso de que se haya dado el incumplimiento de los derechos humanos por la autoridad.[20]

---

[19] *Cfr*. IIDH. *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*, *Óp. Cit., supra* nota 17, pág. 15.
[20] OACNUDH. *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, *Óp. Cit. supra* nota 18, pág. 9

Es de vital importancia que tanto las características como los principios enunciados *supra*, sean tomados en cuenta para la efectiva protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

## PARTE III. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### 3.1 Fuente de las obligaciones estatales



El orden jurídico internacional está construido en torno a una comunidad de países. Las leyes que rigen ese ordenamiento, por consiguiente, son principalmente leyes para los Estados, hechas por los Estados y sobre las obligaciones de los Estados. Como tales, son éstos los que hacen las normas mediante la costumbre, la elaboración de tratados y la redacción de declaraciones, conjuntos de principios y demás instrumentos. Los países acuerdan el contenido de esas normas y convienen en estar obligados por ellas. En el caso de las normas de derechos humanos, aunque son las personas y los grupos quienes quedan protegidas por ellas, lo que se regula es la conducta de los Estados y sus agentes.[21]

En el anterior sentido, la OACNUDH ha señalado que las normas en materia de derechos humanos a nivel internacional tienen su origen, principalmente en:

**Tratados internacionales:** éstos son acuerdos escritos celebrados entre dos o más Estados, de manera libre, que tienen efectos jurídicos vinculantes entre ellos. Estos instrumentos, también llamados Pactos, Convenciones o Protocolos, necesitan cumplir con un procedimiento para que sean obligatorios para los Estados (firma y ratificación). En el caso de México, el Poder Ejecutivo Federal junto con el Senado de la República son las autoridades responsables de firmar y ratificar, respectivamente, los tratados internacionales que suscribe el país.

[21] *Ibídem*, pág. 12.

**Derecho internacional consuetudinario:** éste es llamado "consuetudinario" porque está basado en la costumbre. Este derecho surge de la práctica generalizada y uniforme que siguen los Estados con un sentimiento de obligación legal. En otras palabras, si durante determinado tiempo los Estados se comportan de cierto modo porque piensan que están obligados a hacerlo, su conducta acaba siendo reconocida como principio de derecho internacional, vinculante para los Estados, aunque no esté formulado por escrito en un acuerdo particular. Así por ejemplo, mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos no es en sí misma un instrumento jurídicamente obligatorio, hoy se considera que tiene carácter de derecho internacional consuetudinario.



Las normas de derechos humanos también se encuentran en otro tipo de instrumentos: declaraciones, recomendaciones, conjuntos de principios, directrices y códigos de conducta. Algunos ejemplos son: la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley y las Directrices sobre la Función de los Fiscales.[22] A estas normas que no poseen el carácter jurídicamente vinculante del que gozan las contenidas en los tratados internacionales o las que tienen como fuente la costumbre, se les considera, sin embargo, moral y políticamente vinculantes, en función de que el principio de buena fe que encabeza las relaciones interestatales, es especialmente relevante. El término usualmente empleado por la doctrina para describir estos principios, reglas, estándares o directrices es *soft law*.[23]

---

[22] *Ibídem*, pág. 10.

[23] *Vid*. Del Toro Huerta, Mauricio Iván. *El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional,* Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/art/art12.htm, consultado el 12 de enero de 2015.

A nivel nacional, la Constitución Mexicana a partir de la reforma de Junio de 2011, establece en los primeros párrafos del artículo 1°, que: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley […].[24]



## 3.2 Obligaciones generales

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) establece para los Estados las obligaciones generales de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.[25] Esta tarea representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.[26]

---

[24] OACNUDH. *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, *Óp. Cit. supra* nota, 18, pág. 11.

[25] *Cfr*. CrIDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C, No. 209, pág. 190.

[26] IIDH. *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Escuela de Investigaciones Policiales (ESCIPOL) – Chile, Policía de Investigaciones (PDI) – Chile, San José, Costa Rica, 2011, pág. 16.

La obligación de **proteger** significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa); sino también, esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.[27]



La obligación de ***respeto***, consiste en cumplir directamente con la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación. Lo anterior debido a que el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Gros Espiell, define el "respeto" como "la obligación del Estado y de todos sus agentes, cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar, directa ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención".[28]

La obligación de ***garantía*** implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Para Gros Espiell, esta obligación "supone el deber de impedir o hacer todo lo racionalmente posible para impedir que se violen los derechos humanos de las

---

[27] Carbonell, Miguel. *Las obligaciones del estado en el artículo 1° de la Constitución mexicana*, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf, consultado el 15 de enero de 2015.

[28] *Vid*. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María. *La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano*, Estudios Constitucionales, Año 10, Nº 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2012, pág. 151.

personas sometidas a la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica".[29]

La obligación de ***promover*** significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar la realización de los derechos humanos básicos.[30]



Las obligaciones señaladas, implican que el Estado no sólo debe limitarse a no incurrir en acciones u omisiones violatorias de derechos humanos, sino que además debe emprender acciones positivas para prevenir la materialización de aquellas. Esto significa que las servidoras y los servidores públicos que colaboran en los órganos de gobierno de los Estados, ya sea en los ámbitos ejecutivo, legislativo o judicial, o en los niveles federal, estatal o municipal, son responsables de que los derechos humanos sean ejercidos real y plenamente por todas las personas que habitan y transitan por sus territorios.[31]

### 3.3 La necesidad de integrar el enfoque basado en los derechos humanos en las políticas públicas estatales

La OACNUDH-México ha destacado la urgente necesidad de diseñar las políticas publicas estatales integrando el enfoque de derechos humanos. En consecuencia, ha sostenido que: "Las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en los estándares internacionales, mismos que son el eje de referencia para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana; por tanto, éstos deben considerarse como el marco referencial de actuación para la consecución de los fines públicos. En este sentido, dar vida a los compromisos adquiridos por los Estados a través de los estándares internacionales de derechos humanos se convierte en un importante reto, puesto que no solamente debe representar el refrendo y/o consideración de las diversas

---

[29] *Ibídem*, pág. 154.
[30] ONU. *La Declaración Universal De Derechos Humanos: Fundamento de las normas Internacionales de Derechos Humanos,* Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml, consultado el 15 de enero de 2015.
[31] OACNUDH: México. *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos para servidoras y servidores públicos*, México, 2010, pág. 12.

sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los sistemas internacional y regionales de protección de los derechos humanos, sino que también significa que, con base en dichos estándares, se transformen los aspectos estructurales del funcionamiento de los órganos de gobierno, se lleven a cabo acciones para prevenir actos discriminatorios y de violación a los derechos humanos y, además, que las instituciones públicas realicen diversos análisis objetivos y minuciosos que les permitan identificar las estrategias que deben emprender o corregir, de tal forma que sus productos (servicios, programas, políticas públicas) estén encaminados a garantizar una vida digna para todas las personas que habitan y transitan por el territorio de su jurisdicción. Así como es necesario insistir en la armonización legislativa entre las leyes locales y nacionales, y los estándares internacionales de derechos humanos, también resulta fundamental promover la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las funciones ejecutivas del Estado (las políticas públicas, los programas y servicios, así como el entramado administrativo que estos procesos conllevan) si deseamos alcanzar los grandes objetivos planteados en el ámbito internacional y transitar hacia instituciones públicas y órganos gubernamentales que cumplan de forma efectiva con sus obligaciones en la materia.[32]



En efecto, el enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.[33] De esta manera, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva

[32] *Ibídem*, pág. 9.
[33] OACNUDH. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York y Ginebra*, 2006, pág. 15.

de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.[34]

Así, el enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas permite identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho y, a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones, de modo que su objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos, constituyendo éstos su eje rector y los programas y políticas públicas el medio para concretarlos.[35]



Frente a la multifacética problemática que presentan los derechos humanos, varias clases de políticas públicas se han venido consolidando, éstas señalan las formas específicas de intervención pública para su abordaje.

- **Políticas de promoción.** Buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos de derechos social y políticamente activos.
- **Políticas de defensa y protección.** Pretenden evitar el deterioro de los derechos humanos, su violación y vulneración, como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.
- **Políticas de concreción y materialización.** Son las más novedosas y aparecen como un desarrollo directo del enfoque de los derechos humanos.

[34] *Ídem.*
[35] *Ídem.*

Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos. Hablamos sobre todo de políticas sociales en perspectiva de derechos humanos y son programas dirigidos a la búsqueda de la complementariedad y a la satisfacción integral de las personas: política educativa, política agraria, política en salud, política de empleo e ingresos, políticas redistributivas, política laboral, políticas de salarios, políticas de desarrollo humano, políticas de seguridad social, políticas de subsidios a grupos vulnerables, política alimentaria, etc.[36]



### 3.3. 1 Componentes y principios que deben considerarse para planear, ejecutar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos

De conformidad con la OACNUDH-México, para realizar las acciones que cumplan con la obligación de satisfacer o tomar medidas, los Comités de las Naciones Unidas han establecido varios componentes y algunos principios. Debe precisarse, que el contenido específico de cada una de estas obligaciones y componentes variará dependiendo del derecho al que sea aplicado; así, por ejemplo, unas serán las obligaciones en torno al respeto, protección, garantía y medidas que se deben tomar, y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad en materia del derecho a la salud y, otro contenido (aunque la categorías de las obligaciones serán las mismas), para hacer efectivo el derecho a la educación, el derecho al agua o el derecho a votar y ser votada/o.[37]

Los componentes que han de considerarse para tomar medidas respecto de los derechos humanos, son:

---

[36] Jiménez Benítez, William Guillermo. *El enfoque de los Derechos Humanos y Políticas Públicas,* Escuela Superior de Administración Pública Universidad Sergio Arboleda, 2007, Colombia, pág.74.

[37] OACNUDH: México. *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos para servidoras y servidores públicos*, *Óp. Cit. supra nota* 33.

- *Disponibilidad*.- Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
- *Accesibilidad*.- Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna.
- *Calidad*.- Que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- *Adaptabilidad*.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados.
- *Aceptabilidad*.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.



Estos componentes, requieren ir acompañados de aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos. A estas medidas se refieren los siguientes principios que informan el contenido de las actividades en materia de buen gobierno, pueden instruir para la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas.

Algunos de estos principios, son:

a) **La satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos**. Este principio debe considerarse prioritario y preferencial al momento de elaborar el presupuesto por encima de cualquier otra disposición.

b) **Máximo uso de recursos disponibles.** Este principio implica que los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos mediante la utilización de todos los recursos que tengan a su alcance. La no utilización al máximo de los recursos disponibles constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado, además de que para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. La insuficiencia de recursos no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos, ya que este principio contempla la priorización de los recursos públicos para atender a los grupos en situación de mayor desventaja de una determinada sociedad. Este principio pone bajo la lupa la priorización de las decisiones de política pública e implica el análisis del uso de los recursos, no sólo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos, sino de toda la administración pública.

c) **Realización progresiva de los derechos y no retroceso.** Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve periodo de

tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios necesarios. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de estos derechos. Una vez que se ha conseguido el avance de un derecho no hay cabida para un retroceso; es decir, el goce de éste debe mantenerse o elevarse. La realización progresiva y la priorización que ésta puede implicar deben estar regidas por lineamientos que se adhieran a la legislación internacional, regional y nacional en materia de derechos humanos. Para monitorear este principio son útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, por lo que debe existir información presupuestaria comparable y disponible para varios años, semestral e incluso trimestral.



d) **No discriminación e igualdad.** Este principio (en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos) busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y otros grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión. El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación. El principio de no discriminación y la característica de universalidad no deben representar un impedimento para reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan protección particular.

e) **El principio de transversalidad e integralidad**. Alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles,

universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.

f) **Transparencia y rendición de cuentas.** Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización) debe existir información disponible para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos bajo los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información. El Estado debe ofrecer también explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones sobre asignaciones presupuestales.

g) **Participación ciudadana**. Todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de formar parte las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas. Un proceso presupuestal y políticas públicas en las que se incluya la participación efectiva de la sociedad pueden derivar en la formulación de mejores propuestas, ya que se reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas. La participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado con los principios democráticos fundamentales.[38]

La consideración de dichos componentes y principios en la elaboración y ejecución de presupuestos, programas y políticas públicas, permitirá que las acciones de gobierno sean eficientes y eficaces para lograr garantizar el goce y ejercicio de los

[38] *Ibídem*, págs. 22-25.

derechos y libertades de todas las personas que habitan y transitan en territorio veracruzano.

### 3.4 La importancia del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz



Internacionalmente, se ha reconocido que los planes y programas de derechos humanos constituyen una herramienta fundamental para alcanzar una política pública coherente y coordinada en favor de los derechos humanos.

En efecto, estos programas constituyen documentos comprensivos que establecen la ejecución de una serie de acciones concretas y medibles que deben ser implementadas en un espacio temporal específico, con el fin de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos[39].

Al desarrollar e implementar un Programa de Derechos Humanos, un Estado identifica y evalúa sus necesidades en materia de derechos humanos; establece una ruta crítica para su atención; se articula con actores relevantes para la consolidación de una política incluyente en materia de derechos humanos; se ponen en funcionamiento programas y respuestas coordinadas que abonen en la construcción de una política pública integral para la protección de los derechos humanos[40].

Una de las principales funciones de los Programas de Derechos Humanos, es identificar prioridades, con la finalidad de concentrar, de manera racional, los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la promoción y protección de los derechos humanos.

Por otra parte, para el debido funcionamiento del Programa, debe garantizarse la continuidad de la participación de la sociedad civil que intervino en las mesas para

---

[39] *Cfr. Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos*: Ingredientes para el éxito.
[40] *Cfr. Ídem*.

su elaboración, para que incidan en la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos derivados del mismo.

Por último, para la adecuada evaluación de las medidas implementadas, resulta indispensable la construcción de indicadores que, desde la perspectiva de los derechos humanos, midan su correcta implementación y su impacto, tarea que estará a cargo del Comité de Seguimiento y Evaluación que, para efecto de la implementación del PDHEV, habrá de conformarse.



## PARTE IV. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PDHEV

### 4.1 Objetivos estratégicos del PDHEV

Mediante la implementación de acciones específicas, el PDHEV pretende:

- Adecuar el marco normativo estatal con los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por los órganos de vigilancia y a aplicación de los tratados en esta materia, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano.
- Instrumentar una política en derechos humanos que oriente las estrategias, líneas de acción y metas de las distintas dependencias de la APE.
- Fortalecer los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.
- Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como personas en situación de vulnerabilidad
- Integrar el enfoque de derechos humanos en todo el quehacer de la APE, mediante acciones de coordinación interinstitucional y articulación social.
- Fomentar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, mediante mecanismos que sirvan a la sociedad civil para evaluar la calidad de los programas y políticas públicas en materia de derechos humanos.

## 4.2 Temas prioritarios analizados en el PDHEV

Los temas prioritarios analizados y desarrollados en el contenido del PDHEV, son los siguientes:

1. Derechos de las comunidades y pueblos indígenas
2. Derechos de las mujeres
3. Derechos de las personas con discapacidad
4. Derechos de las niñas, niños y adolescentes
5. Derechos de las personas desaparecidas y sus familiares
6. Derechos de las personas adultas mayores



La estructura del PDHEV responde a la propuesta contenida en el documento de trabajo: "Diagnóstico y programas de derechos humanos en las Entidades Federativas", facilitado por la OACNUDH-México; en consonancia con éste y tomando en cuenta las particularidades de la entidad veracruzana, el desarrollo de cada tema prioritario contempla: a) Introducción, b) Contenido del derecho; c) Marco jurídico internacional; d) Marco jurídico local; e) Programas y políticas públicas; f) Conclusiones, y; h) Plan operativo.

Esta estructura nos permite responder a los cuestionamientos contenidos en el documento de trabajo citado: ¿Cómo está la situación del derecho? ¿Cuál es el problema? Además, conocer los estándares que se han desarrollado para cada derecho, describir las políticas públicas que se relacionan con el derecho en análisis, para finalmente determinar qué hace falta por hacer.

Considerando lo anterior, los siguientes ítems se desarrollan en cada tema prioritario:

**Introducción:** Plantea de manera general cuáles son las problemáticas que enfrentan los derechos de los grupos en análisis y, de manera particular, en la

entidad veracruzana, visibilizando los ámbitos en que es necesario implementar medidas para garantizar su pleno desarrollo.

**Contenido del derecho**: En este apartado se sistematizan los derechos que corresponden a cada uno de los grupos considerados en los temas prioritarios, a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la interpretación que de ellos han realizado los órganos de supervisión y aplicación.



**Marco jurídico internacional.** Hace referencia a los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano hace parte, tanto del ámbito universal como del regional, para identificar el contenido y alcance de las obligaciones adquiridas.

**Marco jurídico local.** Recoge la normativa federal y estatal que guarda relación con los derechos de cada uno de los grupos bajo análisis, identificando el grado de armonización entre ellas y de éstas con los estándares internacionales.

**Programas y políticas públicas:** En este apartado se identifican cada uno de los programas que hacen parte de las políticas públicas estatales para atender los derechos de cada grupo de población y, de esta manera, conocer cuál ha sido su cobertura, alcance e impacto.

**Conclusiones:** Los datos arrojados por el apartado precedente, evidencian el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y los retos que aún se tienen para hacer efectivos los derechos de cada uno de los grupos poblacionales considerados en el PDHEV.

**Plan operativo:** A partir de la identificación de las obligaciones estatales no atendidas o atendidas parcialmente, se establecen estrategias, líneas de acción y metas para cada uno de los temas prioritarios, articulándolas con el PVD 2011-2016 y el PNDH 2014-2018.

**Bibliografía:** Contiene un listado de las fuentes consultadas.

## 4.3 Audiencias públicas para la construcción del PDHEV

La participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado con los principios democráticos fundamentales.[41] Desde el enfoque de derechos humanos, la participación ciudadana es un componente indispensable en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.



El gobierno del estado de Veracruz, consciente de lo anterior, abrió espacios de interlocución con los ciudadanos para conocer sus puntos de vista, sus experiencias, intercambiar ideas y, a partir de este proceso, con la información recabada en las audiencias públicas, previa sistematización de la misma, generar el consenso necesario para la construcción del PDHEV, tomando en cuenta que el propósito de éste es sentar las bases para una política de Estado en materia de derechos humanos, para lo cual, se requiere la participación de todos los ciudadanos.

Lo anterior, permitió identificar las problemáticas que enfrentan las y los veracruzanos en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, a partir de ello, se elaboraron estrategias, y líneas de acción con el objetivo, mediante la recepción y asimilación de las propuestas de la sociedad civil, de atender, gestionar y solucionar sus planteamientos.

Para lograr el objetivo señalado en el párrafo precedente, se consideró oportuno contar, en estos espacios de participación ciudadana, con la presencia de:

- Un representante por cada una de las dependencias del Gobierno del estado de Veracruz
- Representantes de la academia

[41] ONU. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, 2004, pág. 21.

- Representantes de la sociedad civil con trabajo previo en cada uno de los temas prioritarios
- Una persona experta en cada uno de los temas
- Un relator por cada tema prioritario
- Un representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
- Un representante de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación



Esta pluralidad de actores permitió generar insumos cualitativos y cuantitativos que se ven reflejados en el plan operativo del PDHEV.

Por otra parte, las acciones determinadas dentro del PDHEV, son agrupadas dentro de seis estrategias transversales:

**Estrategia 1** Armonización de la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos.

**Estrategia 2** Instrumentalización de una política de derechos humanos

**Estrategia 3** Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos

**Estrategia 4** Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad.

**Estrategia 5** Coordinación interinstitucional y articulación con la sociedad civil

**Estrategia 6** Transparencia y acceso a la información

Estas estrategias agrupan 68 líneas de acción y 166 metas específicas diseñadas para dar respuesta a las problemáticas identificadas y así, de esta forma, cumplir con la obligación del Estado de tomar las medidas administrativas y legislativas necesarias para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, en condiciones de igualdad sustantiva.

# PARTE V. ANÁLISIS DE TEMAS PRIORITARIOS

## CAPÍTULO I. DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS

### 1.1 INTRODUCCIÓN



Las comunidades indígenas y sus miembros conforman un grupo que históricamente ha sido excluido y marginado con motivo de la discriminación. Durante mucho tiempo, fueron víctimas de una política de Estado que, primero, buscó su extinción y después, ya durante el siglo XX, se implementó una política más sutil, pero igualmente destructiva: la asimilación.

En efecto, aun cuando en el discurso se reivindicaba la figura del indígena como elemento imprescindible de la identidad mexicana, en los hechos, las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos hasta los últimos años del siglo XX, estaban dirigidas a la "mexicanización del indio", concretadas en el Instituto Nacional Indigenista, siguiendo la tendencia mundial de la que el ya superado Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es reflejo.

Dentro de esta política, los pueblos indígenas permanecían como objetos de atención y tutela estatal, no como sujetos cuyos derechos debían ser optimizados y garantizados por el Estado.

Esta ideología del mestizaje y la asimilación ha traído como consecuencia que la discriminación hacia este grupo vulnerable permanezca hasta el día de hoy, con la creencia de que mientras los pueblos indígenas no adopten la cultura nacional, seguirán sumidos en la pobreza y sometidos a la explotación, con lo que se traslada la responsabilidad de la discriminación a la propia víctima.

En la actualidad, aun cuando los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros han sido reconocidos tanto en la Constitución, como en Tratados Internacionales, y se han creado instituciones y programas dirigidos a este sector

poblacional, en la realidad se enfrentan a situaciones de desigualdad material que impiden el pleno y efectivo ejercicio de sus derechos.

Por lo tanto, resulta de primordial importancia la adopción de políticas públicas para transitar de un plano de igualdad formal, a la igualdad sustantiva o material para los miembros de las comunidades indígenas.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se tome en cuenta la particular cosmovisión de los pueblos indígenas y sus miembros, que deriva de sus estructuras políticas, económicas y sociales, de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía"[42].



En Veracruz habitan 1, 037, 424 personas indígenas, lo que representa el 13.57% de la población total del Estado y el 9.31% de la población indígena a nivel nacional. En nuestra Entidad Federativa se hablan 68 diferentes lenguas autóctonas y existen 53 municipios en los que al menos el 25% de la población habla una lengua indígena. Incluso, en 20 de ellos, son más del 90% de los habitantes[43].

Los principales pueblos indígenas con presencia en el Estado son los náhuatl, huasteco, tepehua, otomí, totonaca, zapoteco, popoluca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco[44].

Se ha identificado que las principales problemáticas que enfrentan las comunidades indígenas y sus miembros que habitan en el estado de Veracruz, son la pérdida de la identidad cultural; la pobreza y marginación, que incluye el rezago educativo; la falta de acceso a servicios de salud, acceso a la alimentación y a la

---

[42] ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, preámbulo, G.A Res. 295 A, Doc. O.N.U. A/RES/61/295, 10. dic. 2007.
[43] Elaboración propia a partir de los Microdatos y Tabulados del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.
[44] H. Congreso del Estado de Veracruz. *Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, art.6, publicada en la Gaceta Oficial el 3 de noviembre de 2010.

seguridad social y la calidad y servicios básicos en las viviendas; la desigualdad laboral; y el acceso a la justicia.

a) Pérdida de la identidad cultural

La identidad cultural de las comunidades indígenas y sus miembros se compone de sus costumbres, tradiciones, instituciones jurídicas y políticas, idioma, modos de producción, creencias e historia. Además, cabe resaltar la especial relación que tienen los pueblos indígenas con la tierra.



Durante las mesas de trabajo realizadas para la elaboración del Programa, una de las problemáticas que recurrentemente fueron señaladas por los representantes de comunidades indígenas fueron la transculturación y la pérdida de identidad cultural.

En este sentido, del análisis de las estadísticas sobre hablantes de lengua indígena en nuestro Estado, puede verificarse que el uso de las mismas, (parte sustantiva del concepto de identidad), ha experimentado un declive importante durante los últimos veinte años.

En efecto, durante este periodo temporal, se han perdido catorce lenguas. Adicionalmente, veinticuatro se encuentran en riesgo grave de desaparecer, ya que son habladas por menos de cinco personas. Incluso, doce de ellas sólo son utilizadas por una persona[45].

Esta pérdida lingüística, también se ve reflejada en el hecho de que el 36.11% de la población indígena de Veracruz ya no habla una lengua autóctona, y en que el crecimiento de la población hablante de una lengua autóctona no es proporcional al aumento de la población indígena total. Incluso, a pesar de ser el 3º Estado con

[45] Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010.

mayor número de personas indígenas, la tasa de incremento de población hablante de una lengua prehispánica está muy por debajo del promedio nacional. Mientras que en los últimos diez años, en el país en promedio hubo un aumento del 14.37% de hablantes, en Veracruz sólo aumentó el 4.6%[46].

Otro dato significativo es que el 73% de la población hablante de alguna lengua indígena se concentre en comunidades menores a 2, 500 habitantes, asimismo, se observa una disminución de la población que habla una lengua indígena entre mayor número de habitantes existe en una comunidad[47]. De lo anterior, es posible inferir que en las ciudades existe una mayor propensión al abandono o negación de la lengua indígena, aunado a la falta de condiciones para favorecer la conservación de las mismas.



La pérdida de la identidad lingüística es un tema que debe ser analizado con relación a otros fenómenos negativos a los que se enfrentan las comunidades indígenas y sus miembros, ya que, por ejemplo, la situación de marginación y pobreza que impera en la amplia mayoría de las comunidades indígenas, obliga a las personas a enfrentarse a una disyuntiva: la conservación de su identidad cultural y lingüística o la búsqueda de condiciones de vida digna. Prueba de ello es que la mayoría de las personas indígenas no hablantes de una lengua prehispánica viven en ciudades donde el español es la lengua dominante y existen mayores oportunidades laborales y educativas[48].

Otra de las causas identificadas de la transculturación y la pérdida de identidad cultural, es la ausencia de políticas de integración para las personas indígenas que abandonan sus comunidades, quienes se ven asimilados por su nuevo entorno. Resulta necesario, por tanto, generar incentivos para la preservación de la identidad cultural aun fuera de comunidades aisladas.

---

[46] *Ídem.*
[47] Elaboración propia a partir de los Microdatos y Tabulados del Censo de Población y Vivienda 2010.
[48] *Ídem.*

Por otro lado, una parte central del concepto de identidad según la cosmovisión indígena, es su especial vinculación con sus territorios tradicionales. En efecto, para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras[49]". "La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores[50]".



Durante las mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos, éstos manifestaron que la pérdida de territorios tradicionales representa una de las principales problemáticas a las que se enfrentan las comunidades indígenas.

b) Pobreza y marginación

El índice para la medición de la pobreza en México es multidimensional, es decir, no sólo toma en cuenta el ingreso personal, sino también carencias sociales como el rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentación, calidad y espacios de la vivienda, así como el acceso a servicios básicos en la misma[51].

---

[49] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 79, párr.149.

[50] *Cfr*. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 120; *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 87.

[51] *Cfr*. H. Congreso de la Unión. *Ley General de Desarrollo Social*, art.36, publicado en el DOF, el 20 de enero de 2004, última reforma 7 de noviembre de 2013.

La población en pobreza es aquella que tiene al menos una carencia social y un ingreso menor al valor de la línea de bienestar. Por otra parte, la población en pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínima y además tiene tres o más carencias sociales[52].

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 73.2% de la población indígena en México se encuentra en condiciones de pobreza, de este universo, el 31.8%, en pobreza extrema[53].



A nivel nacional, el 34% de la población indígena presenta rezago educativo; el 24.3% carece de acceso a servicios de salud; el 81%no tiene acceso a la seguridad social; el 34.3% presenta carencias en la calidad y espacios en vivienda; el 59.7% no tiene acceso a servicios básicos en su domicilio; y el 34.4% carece de acceso a la alimentación[54].

En Veracruz, el 45.97% de la población indígena no tiene acceso a servicios de salud[55]; es decir, no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular y las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Ejército o Marina).

Por cuanto al acceso a estos servicios, fue recurrente la observación de que el personal médico de las instituciones públicas, no cuenta con conocimientos de lenguas autóctonas, aun en aquellos centros ubicados en municipios en los que la mayoría de la población es indígena, lo que obstaculiza una atención integral. Por

---

[52] *Cfr*. CONEVAL. *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, consultado el 02 de septiembre de 2015.
[53] *Ídem*
[54] *Cfr*. CONEVAL. *La pobreza en la población indígena de México 2012*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf, consultado el 02 de septiembre de 2015.
[55] Elaboración propia a partir de los Microdatos y Tabulados del Censo de Población y Vivienda 2010.

otra parte, su medicina tradicional y costumbres regularmente no son tomadas en cuenta. En esta línea, la jurisprudencia internacional ha establecido la obligación del Estado "de garantizar la accesibilidad física y geográfica a establecimientos de salud para los miembros de las comunidades indígenas, y desarrollar medidas educativas en materia de salud que sean respetuosas de los usos y costumbres tradicionales[56].



En cuanto al rezago educativo, el 22.2% de la población indígena no cuenta con ningún tipo de instrucción y el 25.5% es analfabeta. Las últimas dos cifras, duplican el porcentaje de la población general del Estado en los mismos rubros, que es del 11.0% y 11.4%, respectivamente. Dentro de la población indígena analfabeta en el Estado, el 63.34% son mujeres, mientras que de la población indígena sin instrucción, las mujeres representan el 63%[57]. Es decir, dentro de este grupo vulnerable, las mujeres presentan un mayor rezago educativo que los hombres.

En el rubro de educación, durante las mesas de trabajo se manifestó que es necesario no sólo combatir el rezago educativo y el analfabetismo, sino hacerlo tomando en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas.

En este sentido, debe hacerse compatible la superación académica con la conservación de la identidad cultural de los miembros de dicho grupo poblacional. En el estado de Veracruz, existe un limitado número de escuelas con perspectiva intercultural bilingüe y, además, sólo imparten los niveles inicial, preescolar y primaria, mientras que los art. 29.1.c de la Convención sobre los Derechos del Niño; 14.1 de la DDPI, y 28 del Convenio 169 de la OIT, hacen énfasis en que los niños y niñas indígenas deben recibir educación en su propia lengua o en la que

---

[56] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, óp. cit. Supra* nota 50, párr. 208.

[57] Datos obtenidos a partir de los Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, 2010, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan, precisamente con la finalidad de perpetuar sus tradiciones.

En el anterior sentido, la Corte Interamericana ha establecido que cuando se trata de satisfacer el derecho a la educación básica en el seno de comunidades indígenas, el Estado debe propiciar dicho derecho con una perspectiva etno-educativa. Lo anterior implica adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable desde una perspectiva étnica diferenciada[58]. Según el testimonio de los participantes de las mesas de trabajo, es usual que los profesores de secundarias localizadas en zonas con alta presencia indígena, no conozcan el idioma de sus estudiantes.



Por otra parte, en materia de servicios básicos y calidad de las viviendas, se puede observar que dentro de la población indígena al menos se duplica el porcentaje de carencias.

En efecto, mientras que el porcentaje de la población estatal que no cuenta con agua entubada es del 23.9%, dentro de la población indígena es el 43.9%; de igual forma, mientras que dentro de la población general es el 16.2% la que carece de drenaje, dentro de la población indígena es el 50.9%. En el mismo sentido, mientras que sólo el 3.4% de la población del Estado no cuenta con electricidad, dentro de la población indígena es el 7.7%[59].

Dentro de las características de las viviendas de la población indígena, el único dato disponible es que el 27.5% cuenta con piso de tierra, mientras que el

---

[58] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, óp. cit. Supra* nota 50, párr. 211.

[59] *Cfr*. Datos obtenidos a partir de los Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, 2010, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54

porcentaje de carencia de piso firme de cemento de la población general es del 11.7%[60].

Una de las observaciones recurrentes fue que las acciones de combate a la pobreza son homogéneas, ya sea que se trate de una población indígena o no indígena. Por ejemplo, la capacitación para el trabajo no toma en cuenta las costumbres y formas de producción tradicionales de las comunidades indígenas, por lo que se ofrece, una vez más, la disyuntiva de emprender actividades sin relación con sus culturas o permanecer en situación de pobreza. Incluso, los capacitadores, en muchas ocasiones, no hablan la lengua de la población a la que se dirigen.



Como se refirió en el acápite anterior, la identidad cultural debe ser un elemento transversal en las políticas públicas dirigidas a la población indígena, por lo que se deben generar mecanismos para combatir las carencias sociales de dicha población, que hagan viable, simultáneamente, la conservación y desarrollo de sus costumbres, tradiciones, lengua, formas de producción e instituciones.

c) Desigualdad laboral

Otra problemática identificada durante la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (PDHV), es la situación de desigualdad laboral en la que se encuentran miembros de comunidades indígenas, producto de la discriminación.

En efecto, durante las mesas de trabajo, se expuso que las personas indígenas cuentan con salarios menores con relación a personas no indígenas, por realizar las mismas actividades. Además, muchas veces son presionados a la negación de su idioma y costumbres para alcanzar un empleo.

[60] *Ídem.*

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a nivel nacional, el 69% de las personas indígenas hablantes de lengua recibe menos de dos salarios mínimos o no recibe salario por su trabajo. En cuanto a las prestaciones, el 68.3% de la población que habla una lengua indígena no recibe servicios médicos por su trabajo; el 63% no recibe aguinaldo por su trabajo; el 79% no cuenta con Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE); el 70% no recibe vacaciones con goce de sueldo por su trabajo; y el 80.1% no recibe reparto de utilidades ni prima vacacional por su trabajo[61].



Dentro de la participación laboral, cabe señalar que de la población indígena económicamente activa en el Estado de Veracruz, sólo el 16% son mujeres[62].

Por otra parte, el 84.9% de los municipios en los que al menos el 25% de su población es indígena, presenta un índice de marginación alto o muy alto, mientras que sólo el 1.8% de dichos municipios tienen un índice bajo de marginación[63]. En este sentido, como consecuencia de la falta de oportunidades laborales y económicas en el seno de sus comunidades, las personas indígenas que buscan mejores condiciones, se ven obligadas a optar entre conservar su identidad cultural en la marginación, o migrar a municipios en donde no existen políticas que hagan viable ni práctico el desarrollo de esa identidad.

## 1.2 CONTENIDO DEL DERECHO

Los miembros de los pueblos indígenas gozan de los mismos derechos que les son inherentes a cualquier individuo, sin embargo, se ha reconocido que por su

---

[61] *Cfr*. LXI Legislatura Cámara de Diputados y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Descripción sociodemográfica de la población hablante de lengua, autoadscrita como indígena y el resto de la población, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010*, Número 16, México, diciembre de 2011.
[62] Datos obtenidos a partir de los Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, 2010, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
[63] Elaboración propia a partir de los Microdatos y Tabulados del Censo de Población y Vivienda 2010.

particular cosmovisión, para que sea protegido y garantizado el núcleo esencial de los mismos, su contenido debe incorporar sus especificidades culturales, de lo que resulta un despliegue de obligaciones diferenciadas para los Estados cuando se trata de comunidades indígenas y las personas que las integran.

Por otra parte, como consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad y de desigualdad material en las que se encuentran, los Estados tienen la obligación de implementar medidas afirmativas para revertir dicho desequilibrio.



En efecto, producto de la discriminación que históricamente han sufrido las comunidades indígenas, en el derecho internacional de los derechos humanos se han desarrollado estándares tendientes a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas indígenas, tomando como base de la protección su especial forma de desarrollo y existencia.

En este contexto, como referencia, podemos presentar los derechos de los comunidades indígenas de la siguiente manera:

| Esquema 4. Derechos de los Pueblos y Personas Indígenas en el DIDH | | | |
|---|---|---|---|
| **Derechos humanos y libertades fundamentales** | **Libre determinación y autogobierno** | **Tierras, territorios y recursos** | **Supervivencia y desarrollo** |
| Derecho al disfrute pleno de la normativa internacional sobre derechos humanos<br><br>Derecho a la igualdad y no discriminación<br><br>Derecho a una nacionalidad<br><br>Derecho a la dignidad y diversidad cultural<br><br>Derecho a acceder a los medios de información<br>Artículo<br>Derechos laborales y protección de los niños y las niñas de la explotación laboral<br><br>Derecho la igualdad entre el hombre y la mujer indígenas<br><br>Derecho al mejoramiento de sus condiciones económicas<br><br>Derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas, así como de las personas indígenas con discapacidades | Derecho a la libre determinación y autogobierno en los asuntos internos<br><br>Derecho a mantener y desarrollar instituciones políticas, económicas y sociales<br><br>Derecho a determinar su identidad cultural y de pertenencia<br><br>Derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades<br><br>Derecho a mantener y desarrollar sus costumbres incluyendo sistemas jurídicos propios<br><br>Derecho a la participación<br>Derecho al consentimiento libre, previo e informado<br><br>Derecho a procedimientos y mecanismos de arreglos de controversias<br><br>Derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos con los Estados sean reconocidos, observados y aplicados | Derecho a las tierras, los territorios y recursos<br><br>Derecho a no ser desplazados de sus tierras o territorios<br><br>Derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con sus tierras y territorios<br><br>Derecho consuetudinario sobre sus tierras<br><br>Derecho a que sus tierras y territorios no sean usados para actividades militares<br><br>Derecho a determinar estrategias de desarrollo en sus tierras o territorios<br><br>Derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución, por las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente hayan poseído | Derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad<br><br>Derecho a no sufrir asimilación forzada o la destrucción de su cultura<br><br>Derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales<br>Artículo<br>Derecho a la educación en su propio idioma<br><br>Derecho a la protección del medio ambiente<br><br>Derecho al mantenimiento, protección y desarrollo de su patrimonio cultural<br><br>Derecho medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud.<br><br>Derecho a la salud<br><br>Derecho a la asistencia financiera y técnica<br><br>Derecho a determinar y a elaborar prioridades en el ejercicio del derecho al desarrollo |

Fuente: *Declaración de las aciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,* G.A Res. 295 A, Doc. ONU A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007.; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: art. 1°; ONU. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, art. 3; OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 3 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2 y 3., Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, arts. 2 y 7; Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 7; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General XXIII (51) sobre la Situación de los Pueblos Indígenas (1997); Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2,17 y 30; Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, arts. 1 y 7; Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, art.6; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principios 22 y 23.



## 1.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, FEDERAL Y LOCAL

### 1.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

El primer intento por conceptualizar y esquematizar las obligaciones internacionales de los Estados con relación al respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, fue plasmado en el Convenio 107 de la OIT, en el año 1957. A través de este instrumento, se pretendía que los Estados Parte, adoptasen diversas disposiciones tendientes a lograr la integración y asimilación de las "poblaciones indígenas"[64]. Incluso, creaba una categoría intermedia, las poblaciones "tribales", referente a aquellas en vías de ser asimiladas.

Este enfoque fue ampliamente controvertido, pues no buscaba verdaderamente la protección de la identidad cultural de los pueblos indígenas y sus miembros, ni garantizar que pudieran ejercer sus derechos desde su singularidad, sino que, por el contrario, su objetivo era asimilarlos a la población general. Es decir, buscaba homogeneizar a la población para fortalecer la "unidad nacional".

[64] *Cfr*. OIT. *Convenio 107 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales,* aprobado el 26 de junio de 1957, ratificado por México el 1 de junio de 1959. Disponible en: http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/7-A-3.pdf El convenio define los pueblos indígenas como grupos humanos diferenciados y hace hincapié en la necesidad de mejorar las condiciones de vida y trabajo a las que están expuestas.

En 1989, tras la revisión y corrección de las deficiencias del Convenio 107, se adoptó el Convenio 169 de la OIT[65], primer instrumento internacional en identificar a los pueblos indígenas como sociedades permanentes y reconocer como obligación estatal, la adopción de todas aquellas medidas de discriminación positiva en favor de estos grupos, para garantizar el disfrute de sus derechos.



Existen tres puntos medulares dentro de este tratado internacional: el primero de ellos es que, mediante un enfoque práctico, establece los parámetros para determinar los pueblos sujetos a su protección; en segundo término, reconoce la importancia que tiene para los pueblos indígenas la relación con su territorio, considerándolo como fuente de subsistencia y cohesión; y, finalmente, destaca la obligación estatal de adoptar de medidas de discriminación positiva que garanticen el libre y pleno ejercicio todos sus derechos en igualdad con el resto de la sociedad.

Por lo que toca a la identificación de los pueblos indígenas, este Convenio establece que son todos aquellos que:

a) Viven en continuidad histórica en un territorio determinado.
b) Poseen estilos tradicionales de vida.
c) Su cultura y modo de vida sean diferentes a la de otros segmentos de la población.
d) Conserven instituciones culturales y políticas propias.
e) Se auto identifiquen como miembros de un pueblo indígena.

[65] *Cfr.* OIT. *Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, adoptado en Ginebra, Suiza. 27 de junio de 1989.

En cuanto a la relación de las comunidades indígenas con su territorio, el eje toral del Convenio, es el establecimiento de la obligación estatal de llevar a cabo una "consulta previa".[66]

En este sentido, el Convenio 169, al reconocer que los pueblos indígenas no se encuentran en igualdad de condiciones para el ejercicio de sus derechos respecto del resto de la población, así como el deber Estatal de salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, la cultura, el medio ambiente, el territorio y los recursos naturales de estos pueblos; establece la obligación de todos los Estados Parte de crear mecanismos especiales de consulta a los pueblos indígenas, a través de los cuales puedan expresar libremente, a través de mecanismos e instituciones propias y tradicionales, sus deseos, inquietudes y oposiciones, previo a la adopción de cualquier medida legislativa, administrativa o acto de autoridad susceptibles de afectar directamente su esfera jurídica.



La obligación de llevar a cabo una consulta previa, cobra esencial relevancia cuando se trata de decisiones o actos de autoridad que afecten el territorio de las comunidades indígenas, puesto que éstos son un elemento central para el desarrollo y supervivencia de las mismas, por lo que resulta indispensable establecer una tutela reforzada.

Al respecto, el Convenio dispone que los recursos naturales comprendidos dentro de los territorios de los pueblos indígenas, deben ser especialmente protegidos, respetando en todo momento el derecho de los pueblos interesados en participar de la utilización, administración y conservación de dichos recursos[67].

Adicionalmente, cuando los recursos naturales, específicamente aquellos del subsuelo y minerales, sean propiedad del Estado o deban ser explotados por éste,

---

[66] *Ibídem,* art.6.
[67] *Cfr. Ibídem* art.15.

además de la obligación estatal de llevar a cabo una consulta previa, las comunidades indígenas tienen derecho a conocer y participar de los beneficios de su explotación y a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que ésta pudiera ocasionar a su esfera jurídica.

En este punto, es relevante destacar, que el Convenio prevé que cuando con motivo de la extracción o explotación de estos recursos, los pueblos indígenas deban ser trasladados o reubicados, no basta con la realización de una consulta previa, sino que es requisito *sine qua non* que las comunidades afectadas conozcan a cabalidad los motivos y causas de su traslado, los daños que potencialmente podrían ocurrir dentro de su territorio y la participación que tendrían dentro de la utilización de los recursos naturales, para que, con base en esta información, manifiesten inequívocamente su consentimiento, el cual, resulta indispensable para que el Estado puede llevar a cabo su traslado y emprender los proyectos de explotación.



Ante el escenario de la reubicación, el Convenio 169 plantea dos posibilidades: la primera de ellas es que, tras finalizar las actividades de explotación y siempre que sea posible, las comunidades conservan el derecho de volver a sus territorios ancestrales; y la segunda, es que ante la imposibilidad de retornar, el Estado tiene la obligación de proporcionarles un territorio de calidad y estatuto jurídico por lo menos similar, a los que ocupaban anteriormente, que les permita satisfacer sus necesidades vitales y garantizar la continuidad de su desarrollo.[68]

Finalmente, a lo largo de los últimos apartados, el Convenio establece la obligación estatal de adoptar medidas especiales de discriminación positiva que deben permear a todos los derechos humanos de los miembros de estos grupos, tales

[68] *Cfr. Ibídem,* art.16.

como educación, propiedad, acceso a los medios de comunicación, acceso a la salud, trabajo, participación política, ente otros.

El órgano encargado de verificar el cumplimiento de las disposiciones consagradas en el Convenio 169, es directamente la Organización Internacional del Trabajo a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), que está integrada por expertos independientes que se reúnen anualmente, para examinar los informes presentados por los Estados Parte y evaluar, de conformidad con la legislación y practicas internas, así como la información remitida por organizaciones protectoras de derechos humanos, el nivel de cumplimiento de las obligaciones que surgen del Convenio.



Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, complementa las obligaciones ya establecidas en el Convenio 169, ya que si bien existen múltiples puntos de convergencia entre ambos instrumentos, tales como el reconocimiento de las comunidades indígenas como sociedades distintas con necesidades específicas de protección, la Declaración, dentro de sus considerados, hace referencia a la violencia y discriminación que histórica y sistemáticamente han sufrido los pueblos indígenas a través de procesos de asimilación forzada o genocidio, por lo que dentro de los estándares de protección, además de obligaciones de garantía, incluye el deber estatal de implementar mecanismos eficaces que logren la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres[69].

Dentro de este instrumento, destaca el reconocimiento del derecho a la libre determinación en lo político, económico, social y cultural. Además, reconoce el

[69] *Cfr*. ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, art. 11.2, G.A Res. 295 A, Doc. O.N.U. A/RES/61/295, 10. dic. 2007.

derecho de los pueblos indígenas a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones, costumbres, ceremonias, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos[70].

Es decir, se reconoce que las comunidades indígenas no se encuentran abstraídas del tiempo, inmóviles, sino que es a través de un proceso de dialéctica intergeneracional que las comunidades subsisten y se desarrollan en el devenir histórico, proceso que debe ser respetado y garantizado por el Estado.



Si bien estos dos instrumentos se complementan, la diferencia sustancial entre ambos es su naturaleza, pues mientras el Convenio 169 es un instrumento plenamente vinculante que, como mencionábamos en líneas anteriores, cuenta con una comisión facultada para vigilar y exigir su cumplimiento, la Declaración es un instrumento de *soft law*, es decir, plasma aspiraciones y principios que deben regir el actuar estatal, sin embargo, no son exigibles.

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son los únicos instrumentos *lex specialis* en el marco jurídico internacional, sin embargo, existen otros instrumentos, específicamente sobre conservación cultural y ecológica, que incluyen disposiciones que otorgan derechos a las comunidades indígenas y sus miembros.

En este sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[71], la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación[72] y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

---

[70] *Cfr*. *Ibídem,* art. 13.

[71] *Cfr*. ONU. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, art. 8 inciso j), Disponible en: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf, consultado el 4 de septiembre de 2015.

[72] *Cfr*. ONU. *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, arts. 16 (g) y 17 (c), publicada el 29 de diciembre de 1993.

de la Organización de Naciones Unidas[73], disponen obligaciones específicas para que los Estados respeten, preserven y mantengan los conocimientos y prácticas tradicionales, ecosistemas y métodos de subsistencia de los pueblos indígenas.

De otra parte, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas[74], la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial, disponen que los Estados deberán adoptar todas aquellas medidas, específicamente en materia de enseñanza, cultura e información, tendientes a combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial o étnica, y que permitan proteger la existencia e identidad de estas minorías como colectividades.



Con relación a los organismos internacionales encargados de promover el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, destacan el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ambos pertenecientes al Consejo de Derechos Humanos; y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, perteneciente al Consejo Económico y Social, todos ellos, dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

El mecanismo de expertos, se integra por cinco autoridades en la materia, generalmente, uno por cada una de las cinco regiones geográficas y de origen indígena. Este mecanismo, tiene como objetivo proporcionar al Consejo de Derechos Humanos conocimientos especializados en materia de derechos de los pueblos indígenas, a través de estudios de investigación.

---

[73] *Cfr*. ONU. *Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Principio 22. Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

[74] *Cfr*. ONU. *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. Disponible: http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm

Por su parte, el Relator Especial, es el encargado de llevar a cabo estudios temáticos, mediante los cuales, con base en información remitida por los gobiernos de los Estados, los representantes de las comunidades indígenas y otras organizaciones de defensa de derechos humanos, formula recomendaciones para promover la superación de los obstáculos existentes para que las comunidades y sus miembros alcancen la igualdad sustantiva, así como para prevenir y reparar violaciones a sus derechos.



Finalmente, el Foro Permanente, se centra en la aplicación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en una región determinada, para poner de manifiesto la situación de los pueblos que habitan en ella y los problemas que encuentran. Asimismo, desarrolla estudios en torno a asuntos que podrían afectar el desarrollo y permanencia de estas comunidades, tales como el cambio climático, la deforestación, la agricultura itinerante o la explotación de recursos naturales.

### 1.3.2 SISTEMA REGIONAL

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha construido una sólida jurisprudencia en materia de derechos de las comunidades indígenas y sus miembros, particularmente, a través de la interpretación de los artículos 1.1, 3, 4, 21 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[75].

En efecto, sobre el deber de los Estados de respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros, sin discriminación, la Corte Interamericana ha sostenido que "el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en varios instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia. En la actual etapa

[75] *Cfr*. OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico"[76].

En lo que respecta a pueblos indígenas, la Corte en su jurisprudencia ha establecido específicamente que "es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres[77].



Por otra parte, ha reconocido que las comunidades indígenas ejercen algunos derechos, como el de propiedad, de forma colectiva, a diferencia del resto de la sociedad, por lo que los Estados tienen el deber de otorgar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades, independiente de la de sus miembros individuales[78].

La mayoría de los casos sobre comunidades indígenas y sus miembros, han tenido origen en la reivindicación de derechos territoriales, estableciéndose la obligación estatal de reconocer, demarcar y otorgar títulos de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados por dichos grupos[79] e, incluso, ha reconocido el derecho de grupos indígenas sobre territorios ancestrales de los que fueron despojados aun antes del inicio de la vigencia de la Convención[80].

---

[76] *Cfr*. Corte IDH. *Condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, serie A, No. 18, párr. 101.

[77] *Cfr*. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr.63; Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, *óp. cit. Supra* nota 49, párr. 121; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 178.

[78] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua*, *óp. cit. Supra* nota 49, párr.149.

[79] *Cfr*. *Ibídem*, párr. 279.

[80] *Cfr*. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, *óp. cit. Supra* nota 77; *Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, *Op. cit. Supra nota 50*; *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, óp. cit. Supra* nota 50, párr. 215.

Esta protección parte de la vinculación estrecha que guardan con las tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales, los pueblos indígenas, vinculación de importancia fundamental para el goce de otros derechos humanos.

Según ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula con la existencia misma de estos pueblos, y por lo tanto "amerita medidas especiales de protección", a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica"[81].



La Corte Interamericana ha señalado que "para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras, ya que "la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural[82].

En consecuencia, la falta de acceso a la tierra y a los recursos naturales puede producir condiciones de miseria para las comunidades indígenas afectadas, ya que la falta de posesión y acceso a sus territorios les impide el uso y disfrute de los recursos naturales que necesitan para abastecerse de los bienes necesarios para su subsistencia, desarrollar sus actividades tradicionales de cultivo, caza, pesca o recolección, acceder a los sistemas tradicionales de salud, y otras funciones socioculturales cruciales.

---

[81] *Cfr*. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, *óp. cit. Supra* nota 77, párr. 32.
[82] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, óp. cit. Supra* nota 50, párr. 186.

Por esta especial vinculación de los pueblos indígenas con sus territorios tradicionales, es que la Corte Interamericana, retomando disposiciones del Convenio 169 de la OIT, ha impuesto límites al Estado para disponer de éstos[83], ya que aún en casos de utilidad pública, cualquier injerencia en los territorios de las comunidades indígenas resultará ilegítimo, si no fue precedida de un proceso de consulta previa, libre, informada y de buena fe y por la realización de estudios de impacto ambiental y social. Los planes o proyectos que emprendan los Estados no están justificados por el sólo hecho de que traer aparejados beneficios económicos, sino que deberán diseñarse de tal forma que no trastornen de manera grave la vida de las comunidades indígenas, por ejemplo, impidiendo el acceso de sus miembros a sus medios de producción tradicionales[84].



Por otra parte, en aquellos casos en que resulte inevitable reubicar a alguna comunidad indígena, no basta con el pago de una indemnización, sino que deberán otorgarse tierras de la misma calidad e idóneos para que los modos de producción y costumbres de la comunidad en cuestión, subsistan[85].

Por otra parte, también ha analizado las condiciones mínimas que deben garantizar los Estados para que las comunidades indígenas gocen de una vida digna, a saber: "el acceso y calidad del agua, alimentación, salud y educación"[86], pues el Estado debe asumir como obligación generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana (…), adoptando medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad[87], como son los pueblos indígenas. En este sentido, las acciones tendientes a garantizar los derechos a la

---

[83] *Cfr*. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua,óp. cit. Supra* nota 49, párr.83.
[84] Cfr. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, *óp. cit. Supra* nota 77, párr. 194.
[85] *Ídem*
[86] *Cfr.* Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, óp. cit. Supra* nota 50, párrs. 194-213; Corte IDH. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, *óp. cit. Supra* nota 77*,* párrs. 120-175; Corte IDH*. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párr. 37-71; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam,* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 210.
[87] Corte IDH. *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, *óp. cit. Supra* nota 77, párr. 162.

salud y educación de los miembros de las comunidades indígenas, deben ser respetuosas de sus usos y costumbres, y ser culturalmente aceptables desde una perspectiva étnica diferenciada.

## 1.4. MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 1.4.1. FEDERAL



En el año 2001, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reconocer, en su artículo segundo, que nuestro país tiene una composición pluricultural sustentada principalmente por sus pueblos indígenas, reconociendo sus derechos para preservar su cultura, identidad y lenguas indígenas, entre otros[88].

En este sentido, se estableció en el apartado A de dicho artículo, el reconocimiento y garantía que se otorga a los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, su autonomía plena para: decidir sus formas internas de convivencia, aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de conflictos al interior de su comunidad, elegir de acuerdo con sus normas sus propias formas de gobierno, preservar y enriquecer sus lenguas e integridad de sus tierras, así como su derecho de poder acceder plenamente a la jurisdicción del estado[89].

Por su parte, el apartado B, señala los objetivos que deben perseguir las políticas públicas desarrolladas por los distintos órdenes de gobierno para lograr que los integrantes de los pueblos indígenas tengan igualdad de oportunidades. Entre ellos, encontramos: el incremento en los niveles de escolaridad, garantizar el acceso efectivo a servicios de salud y otorgar apoyos a las actividades productivas

---

[88] Decreto que reforma los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Viernes 27 de abril de 2001, disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html, fecha de consulta: 20 de agosto 2015

[89] Artículo 2, apartado A, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma 10 de julio de 2015.

y de desarrollo sustentable, para lo cual, tanto la Federación, como los Estados y los Municipios, deberán asignar recursos presupuestales para el cumplimientos de dichos objetivos.

Derivado de la reforma constitucional antes mencionada, en marzo del año 2003, se promulgó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Dicho ordenamiento reconoció tanto a las lenguas indígenas y al español, como lenguas nacionales con la misma validez, asimismo, reconoció la obligación del estado de garantizar el acceso pleno de los hablantes de lenguas indígenas, a los servicios o trámites de la gestión pública[90].



En la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, también se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo encargado de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablen en el territorio nacional[91].

Adicionalmente, en el mes de mayo del mismo año, se publicó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que dio lugar a la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista.

Esta Comisión tiene como mandato orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas[92], de conformidad con el artículo segundo de la Constitución Federal.

---

[90] Artículos 4 y 6, Ley General de Derechos Lingüisticos de los Pueblos Indígenas, 13 de marzo de 2003, última reforma 9 de abril de 2012.
[91] Ibídem, artículo 14,
[92] Artículo 2, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 21 de mayo de 2003, última reforma 9 de abril de 2012.

Por otro lado, existen también Normas Oficiales Mexicanas (NOM) emitidas por órganos de la Administración Pública Federal, que de alguna manera contemplan la atención a los pueblos y comunidades indígenas. Específicamente, en el tema de salud, encontramos la NOM-035-SSA3-2012 y la NOM-014-SSA3-2013. La primera de ellas, en Materia de Información en Salud, tiene por objeto establecer los criterios para obtener, integrar, organizar, procesar, analizar y difundir la información en salud, en lo referente a población y cobertura. Su aplicación es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional en los diferentes sectores y dentro de su contenido, establece que la información de las unidades que presten servicios de salud, deberán contemplar de forma desagregada, la cobertura otorgada a grupos de población en condición de etnicidad[93], con la finalidad de registrar la atención que se está dirigiendo a este grupo vulnerable.



Por su parte, la NOM-014-SSA3-2013 para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, establece las características y especificaciones mínimas que deberán observar las instituciones públicas, sociales y privadas, que otorguen asistencia social alimentaria a grupos de riesgo, entendidos a éstos como al conjunto de personas en situación de vulnerabilidad derivada de causas socioeconómicas, fisiológicas, culturales, condiciones de emergencia o desastre natural, considerando entre ellos, los conjuntos de población indígena, de acuerdo al artículo 4, de la Ley de Asistencia Social[94].

### 1.4.2. ESTATAL

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece en el artículo 5, que la Entidad tiene una composición pluricultural y multiétnica, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Al igual que la Constitución Federal, señala el derecho a la libre determinación y autonomía de los

[93] NOM-035-SSA3-2012, en Materia de Información en Salud, punto 8.2.10, DOF 30/11/2012.
[94] *Cfr.* 4.10. Definiciones, grupos de riesgo, NOM-014-SSA3-2013, para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, DOF 11/11/2014.

pueblos indígenas, estableciendo que la ley deberá encargarse del desarrollo y protección de su cultura, usos y costumbres; asimismo, establece la obligación del estado de impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatir toda forma de discriminación[95].

Por otra parte, con el ánimo de proteger el patrimonio cultural del estado, en agosto de 2004, se promulgó la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que contempla dentro de sus objetivos, la conservación, fomento, uso, mejoramiento y difusión de los bienes que integran patrimonio cultural del estado, entre ellos, las lenguas. En los artículos 22 y 23, señala que a través de la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas, toda lengua viva o en proceso de extinción deberá ser protegida o rescatada; también, que se promoverá el estudio de sus significados lingüísticos, a través de la ejecución de programas de investigación, promoción y protección del patrimonio cultural relacionado con los grupos étnicos de la entidad.



Asimismo, en el año 2010, la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establece obligaciones específicas para el Estado en materia de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas y sus miembros y establece el reconocimiento a las instituciones jurídicas y políticas de los mismos.

Cabe destacar que a través de esta ley, se estableció la creación del Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas[96], encargado de vigilar la correcta implementación de la misma, así como asegurar la participación de los pueblos indígenas y sus miembros en las decisiones administrativas o de otra índole, susceptibles de afectarles.

---

[95] *Cfr.* Artículo 5, *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 25 de septiembre de 1917, última reforma 29 de agosto de 2013.
[96] *Crf.* Artículo 21, Ley de Derechos y Culturas Indígenas, *Op. cit. Supra nota* 44.

Sin embargo, a cinco años de la promulgación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Consejo Consultivo no ha sido integrado, ni se han adoptado todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y sus integrantes en dicho marco normativo.

## 1.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS



| PROGRAMAS FEDERALES IMPLEMENTADOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ | |
|---|---|
| **PROGRAMA IMPLEMENTADO A TRAVÉS DE SEDARPA[97]EN COLABORACIÓN CON EL CDI:** | |
| **Programa** | **Cobertura y acciones realizadas** |
| Programa Mujer Indígena | Se pusieron en marcha 207 proyectos en beneficio de 1563 mujeres indígenas, ubicadas en 53 municipios indígenas de la entidad, con una inversión realizada de 23.9 millones de pesos. |
| Programa Proyectos Productivos | Se realizaron 118 proyectos, en beneficio de 404 hombres y 392 mujeres indígenas de 43 municipios, con una inversión de 17.6 millones de pesos. |
| Programa de Mujer Indígena (nivel intermedio) | 3 proyectos con grado más alto de especialidad, en beneficio de 30 mujeres indígenas de dos municipios, con una inversión de 799.5 mil pesos. |
| Programa Proyectos Productivos (nivel intermedio) | 55 proyectos con grado más alto de especialidad, para el beneficio de 319 hombres |

[97] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, punto 9. Combate a la pobreza mediante la productividad y el desarrollo económico del sector, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013- 2014, 2015 pág. 88.

| | |
|---|---|
| | y 391 mujeres de 17 municipios, con una inversión de 22.5 millones de pesos. |
| Programa de Turismo de Naturaleza | 11 proyectos de continuidad, en la conclusión de centros ecoturísticos operados por personas indígenas, en beneficio de 133 hombres y 83 mujeres de nueve municipios. Inversión realizada: 14.4 millones de pesos.<br><br>11 planes de negocios (inicio), para la puesta en marcha de proyectos ecoturísticos en beneficio de 52 hombres y 81 mujeres de siete municipios. Inversión realizada: 2.6 millones de pesos. |
| Mantenimiento y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas | Se realizaron 31 proyectos en beneficio de 619 hombres y 777 mujeres de veinte municipios, con una inversión de 4.7 millones de pesos. |
| Capacitación y Asesoría de Proyectos | Se otorgaron 44 becas para promotores indígenas durante nueve meses, que realizaban acompañamiento de proyectos en las regiones de Acayucan, Chicontepec, Huayacocotla, Papantla, Uxpanapa, Xochiapa y Zongolica. |
| **PROYECTO IMPLEMENTADO A TRAVÉS DEL DIF ESTATAL, EN COLABORACIÓN CON EL CDI:** | |
| **Proyecto** | **Cobertura** |
| La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) implementó a través del DIF del Estado [98] el Proyecto Integral de Profesionalización y Difusión Bilingüe de | Para este caso, se instruyó a 200 agentes de cambio social indígena multiplicadores bilingües, así como también se capacitó a 5,000 mujeres, en materia de prevención y |

[98] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Asistencia Social, Combatir la violencia Familiar y Desarrollar Acciones para promover la igualdad, la tolerancia, el respeto y la convivencia pacífica, punto 5.1. Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 186.

| | |
|---|---|
| Bienestar Social para el fortalecimiento de una Cultura de denuncia del delito, en materia de atención, prevención y combate a la violencia familiar y discriminación de mujeres indígenas. | denuncia del delito en materia de género. |
| **PROGRAMA IMPLEMENTADO A TRAVÉS DE SEDESOL, EN COLABORACIÓN CON EL CDI:** | |
| **Programa** | **Cobertura y Acciones Realizadas** |
| Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas | Pretende contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento, dicho programa logró beneficiar a 12, 963 habitantes[99] en la entidad, concluyendo obras en diversos municipios con población indígena. |
| **Otras acciones realizadas**: La misma Secretaría en colaboración con la Academia de Lenguas Indígenas, realizó el curso Taller de Lengua Náhuatl, dirigido a servidores públicos, buscando con ello mejorar el desempeño de las acciones realizadas en beneficio de las comunidades indígenas de Veracruz[100]**.** | |
| **PROGRAMAS Y ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LAS SECRETARÍAS DEL ESTADO DE VERACRUZ** | |
| **SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PORTUARIO** | |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. | |
| **SECRETARÍA DE TURISMO Y CULTURA** | |

[99] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Desarrollo Social, Cobertura de Servicios Públicos de Calidad, punto 3.2.1. Cobertura de agua potable, drenaje y saneamiento, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 161

[100] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Desarrollo Social, punto 8. Otros programas y acciones relevantes, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 172.

| Programa | Cobertura y Acciones realizadas |
|---|---|
| En coordinación con dependencias del gobierno federal se implementaron programas como: Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, los Programas de Desarrollo Cultural del Sotavento y la Huasteca y de Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas | Por parte del primero se otorgaron 64 apoyos por un total de 1.9 millones en impulso a quince proyectos de 36 municipios de las zonas norte, centro y sur del Estado. Por parte del segundo, se desarrollaron nueve proyectos orientados a fortalecer los procesos creativos y productivos de los pueblos así como mejoramiento de infraestructura cultural, alcanzando una cobertura de 5,837 personas[101]. |
| **Otras acciones realizadas**: Por parte de la misma Secretaría, se realizaron proyectos relevantes en materia de atención y conservación de la cultura indígena, destacando el encuentro de creadores indígenas de Veracruz y Acreditación de saberes tradicionales ligados al Son Jarocho. El primero de ellos, convocó la participación de 50 productores artísticos y 600 asistentes; en el segundo participaron 90 creadores del son tradicional veracruzano[102].<br><br>Como parte del "Impulso y Fortalecimiento al Desarrollo Cultural de los Veracruzanos", el Gobierno del Estado, realizó 575 actividades encaminadas a la difusión y la preservación, del conjunto de bienes, prácticas y saberes que constituyen el patrimonio cultural inmaterial de los veracruzanos, impulsando acciones para fortalecer y difundir la diversidad cultural, de las cuales se beneficiaron 119,485 personas de 125 municipios.<br><br>Además, se realizaron otras acciones en áreas como "Arte Popular" consistentes en talleres artesanales, concursos regionales y nacionales, así como exposiciones y ferias, que permitieron contribuir con los objetivos del programa "Adelante". En el año 2013, se efectuaron dos talleres de "Capacitación Integral y Asistencia Técnica"; en las Choapas, se impartió el taller de "Organización grupal y Diversificación de Productos elaborados con lirio acuático"; en Zozocolco de Hidalgo, el de "Diversificación de productos de fibra de pita y materiales que brinden valor agregado al producto"; así también en Mixtla de Altamirano, se impartió el taller denominado | |

[101] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Turismo, Impulso y Fortalecimiento al desarrollo cultural de los veracruzanos, punto 4.1.1 Culturas Populares e Indígenas y Desarrollo Regional, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 114.
[102] Ibídem, pág. 116.

"Elaboración de nuevos diseños para incrementar su comercialización y posicionamiento en nuevos mercados", beneficiando en total a 68 artesanos[103].

Asimismo, se llevaron a cabo otros talleres de Bordados y Nuevos Diseños con Iconografía Náhuatl, Capacitación en teñido con tintes naturales y diseño de nuevos productos con lana teñida, de alfarería, de bordados y de fibras en diversos municipios. Además, en Coordinación con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y el H. Ayuntamiento de Xalapa, se realizaron Talleres de Talla de Madera, Cartonería, Papel Maché, Cerámica, entre otros, beneficiando a más de mil artesanos.

A su vez, mediante los concursos regionales y nacionales se estimuló la capacidad creadora de los artesanos veracruzanos, fomentando la participación de 1970 artesanos a nivel regional y a nivel nacional, se premiaron a 31 personas en distintas categorías, entre las que destacan la edición del Gran Premio Nacional de Arte Popular y el Premio Nacional de Cerámica, entre otros[104].

A través de las exposiciones y ferias, se ha fomentado la comercialización de las artesanías veracruzanas, mediante la participación en ferias nacionales realizadas en otros estados, con las cuales se beneficiaron a 700 artesanos de 22 municipios. Así también, se fomentó la participación en Expo Ventas, realizadas en Veracruz y Misantla. Por otra parte, con motivo del Festival Cumbre Tajín, se realizó una exhibición en el parque temático Takilhsukut de una colección de Indumentaria Indígena Veracruzana, que también fue presentada en el Museo de Antropología de Xalapa, en la exposición Raíces Textiles de Veracruz[105], contribuyendo así en la difusión cultural de los pueblos indígenas.

| **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL** | |
|---|---|
| **Programa** | **Cobertura y acciones realizadas** |
| Programa Adultos Mentores | Se realizaron foros con jóvenes indígenas de los municipios de Gutiérrez Zamora y Tequila y regiones aledañas, los cuales buscan promover el rescate de tradiciones y costumbres de los pueblos originarios. También, se nombraron Directores Municipales de asuntos indígenas, para promover la equidad étnica y rescatar las |

[103] Ibídem, pág. 114.
[104] Ibídem, pág. 122.
[105] Ibídem, pág. 123

| | |
|---|---|
| | manifestaciones, estos nombramientos se realizaron en coordinación con autoridades municipales. |

**Otras acciones realizadas**: La misma Secretaría llevó a cabo otras acciones en favor de los pueblos y comunidades indígenas del estado, entre las que se encuentran: la firma de un convenio de colaboración en el municipio de Zozocolco, con la Delegación Estatal del CDI, y se realizaron gestiones ante instancias gubernamentales para la integración de las comunidades indígenas en las iniciativas productivas, así como en los programas de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que realiza el gobierno federal. Por otra parte, en el marco de la Cumbre Tajín y la Cumbre Agro Empresarial Veracruz, se realizó una exposición de artesanías provenientes de municipios de las regiones Olmeca, Totonaca y Huasteca Baja, a través de estas acciones, se busca apoyar y promover el desarrollo de los pueblos indígenas de dichas regiones[106].

En materia de Salud, mediante gestiones realizadas con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Centro de Especialidades Médicas Rafael Lucio, se realizaron estudios de patología, columna vertebral y resonancia magnética a personas indígenas de los municipios de Córdoba, Misantla y Mecatlán[107].

En el ámbito educativo, la Secretaría de Desarrollo Social federal, gestionó la rehabilitación y equipamiento de diez Centros Comunitarios de Aprendizaje y doce cambios de antenas satelitales, para acercar los servicios tecnológicos-informáticos a las comunidades indígenas del Totonacapan, y con ello abatir el rezago educativo.

Para incentivar la economía de estas comunidades, en colaboración con el DIF Estatal, se entregaron 16 proyectos productivos de Molino de Nixtamal, los cuales contribuyen a la generación de empleos dentro de las comunidades indígenas; asimismo, se entregaron tres proyectos productivos de borregos en comunidades de la región del Totonacapan[108].

| **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** | |
|---|---|
| **Programa** | **Cobertura y acciones realizadas** |
| Educación Indígena (Inicial, preescolar y | La educación indígena se brinda a través de educación inicial, preescolar y primaria; este |

[106] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Desarrollo Social, punto 7. Equidad Étnica, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 170.
[107] Ídem.
[108] Ídem

| | |
|---|---|
| primaria) | servicio de educación inicial indígena, favorece el desarrollo integral de niñas y niños indígenas menores de tres años y las prácticas de crianza de los padres de familia. En el año 2014, se alcanzó una cobertura de 927 niños y 900 padres de diversas etnias en 33 municipios veracruzanos, para los cuales se contó con 58 docentes asignados en 52 centros de trabajo[109]. |
| Preescolar* | *La educación preescolar indígena tiene una perspectiva intercultural bilingüe, que está dirigida a niños de 14 grupos étnicos, actualmente se han atendido a 38,721 niños y niñas, por 2,094 docentes ubicados en 21 municipios. |
| Primaria** | **Por su parte la educación primaria, tiene la misma perspectiva, alcanzando una cobertura de 75,506 alumnos de 94 municipios e involucró a 6,680 docentes. Como parte de esta educación indígena, se promueve el proyecto "Arraigo del Maestro en el Medio Indígena", a través del cual se otorga una compensación económica a las escuelas de comunidades indígenas, a fin de fomentar la permanencia y arraigo del maestro en la comunidad. |
| Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo Indígena Bilingüe | Dirigido a las poblaciones hablantes de diferentes lenguas indígenas, se reportaron 6,250 educandos hablantes de lengua indígena[110]. Asimismo, el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA), reporta |

[109] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Educación, punto 1.1 Educación básica, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 237-239.
[110] Ibídem, pág. 259.

| | |
|---|---|
| | que 1,350 personas indígenas concluyeron sus estudios ya sea a nivel primaria o secundaria. |
| Otras acciones realizadas: Esta Secretaría, a través de la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas, realizó acciones entre las que destacan la investigación para la elaboración de dos vocabularios de neologismos en lenguas indígenas veracruzanas, la realización de diez cursos-taller de acercamiento a las lenguas primigenias, 28 eventos culturales de promoción lingüística, la señalización en lengua materna de siete espacios públicos en diversos municipios de la entidad, la traducción de la Ley General de Derechos Lingüisticos de los Pueblos Indígenas en tres lenguas y la publicación de un manual de enseñanza-aprendizaje de la lengua totonaca.<br><br>Así también, el Gobierno del Estado, entregó certificaciones a intérpretes en lenguas indígenas en los ámbitos de procuración y administración de justicia que fueron coordinados por esta Academia, y además, se firmó un convenio de colaboración con la Procuraduría General de Justicia (PGJ) [111] y el INALI, para el acceso y uso del Padrón Nacional De Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas[112]. | |
| **SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE VERACRUZ (DIF)** | |
| **Programa** | **Cobertura y Acciones Realizadas** |
| Programa Desayunos Escolares Calientes | Orientado a la población infantil y escolar en condiciones de vulnerabilidad que vive en zonas rurales, indígenas o urbano-marginadas. Mediante estos programas se promueve una correcta alimentación de la población infantil más vulnerable. |
| Campaña Estatal para el Registro Universal, Oportuno y Gratuito del Nacimiento (Derecho a la Identidad) | Se entregaron actas para el registro de nacimientos en la población indígena a través de la Delegación Estatal para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, beneficiando a 38 municipios |
| Cursos de Verano para Niños y Adolescentes | Se atendieron a 1900 participantes de 19 |

[111] Actualmente Fiscalía General del Estado.
[112] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Educación, punto 7. Impulsar la Cultura Musical en los Veracruzanos, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 272-273.

| | |
|---|---|
| Indígenas | municipios, dicho programa permitió brindarles herramientas de participación y entretenimiento durante el periodo vacacional.[113] |
| Fideicomiso Público de Administración y Operación del Parque Takilhsukut | Dicho fideicomiso administra y opera todo lo relativo a los festivales anuales Cumbre Tajín y Kani Tajín, y colabora de manera activa con otros eventos culturales, a través de él, se apoyan las propuestas de los pueblos originarios y se establecen vínculos con instancias nacionales e internacionales para la difusión de la cultura veracruzana e indígena Totonaca.<br>A raíz del reconocimiento por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, de la ceremonia ritual de voladores, se conformó el Consejo de Voladores, que representa las organizaciones y grupos de voladores de la región del Totonacapan, los cuales se encuentran en constante comunicación con voladores de otras etnias.<br>Entre las acciones a destacar de este Consejo, figuran las gestiones y atenciones a 17 mil familias de la región, para apoyarles no sólo en difusión de la cultura, sino en aspectos relevantes en materia de educación, salud, empleo, desarrollo económico, humano y |



[113] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Asistencia Social, punto 4.1. 1 contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 177-187.

| | |
|---|---|
| | social, investigación, así como aspectos jurídicos[114]. |
| **Programa de Becas de Cumbre Tajín** | El Gobierno Estatal en coordinación con otras instituciones públicas, otorga a través del Fideicomiso del parque Takilhsukut, becas para jóvenes indígenas de diversas regiones, destinando el 30% de los ingresos en taquilla del festival para estudios universitarios y de bachillerato[115], con ello se ha beneficiado a más de 900 jóvenes, contribuyendo a eliminar el rezago educativo en zonas marginadas. |

**Otras acciones realizadas:** Ei DIF, ha realizado acciones para incentivar el desarrollo cultural de sus pueblos y reafirmar sus tradiciones, a través del Centro de las Artes Indígenas, creado como una institución especializada en la formación de creadores indígenas, organizó el festival Kani Tajín, con la finalidad de celebrar a la niñez totonaca; sin embargo, no se restringe a las bellas artes, sino que realiza acciones en favor del desarrollo cultural de los pueblos indígenas, reafirma las tradiciones y las transmite de generación en generación. Su misión es contribuir al resguardo del patrimonio inmaterial, la diversidad cultural y el desarrollo sostenible mediante la identificación, documentación y sensibilización. Dicha labor, la realiza a través de las escuelas/casas de tradición, que han logrado crear la Orquesta Sinfónica, el Coro Infantil y Juvenil del Totonacapan, así como enriquecer la Banda Tajín. Su objetivo es replicar este modelo educativo en otras regiones, para la regeneración del patrimonio cultural.[116]

En la ciudad de Xalapa, se encuentra la Plaza Artesanal Manos Veracruzanas, cuyo objetivo es respetar y promover las manifestaciones artísticas artesanales del Estado, el programa que lleva este mismo nombre, mantiene afiliados a 565 artesanos de 90 municipios[117] y ha permitido integrar seis cooperativas de mujeres artesanas indígenas. Como parte de la Proyección en la comercialización, este programa participó en eventos estatales y nacionales en beneficio de sus afiliados.



[114] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Asistencia Social, Coordinación intra e inter institucional, punto 8.3. actividades de fomento cultural, esparcimiento y deportivo, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 197-199.
[115] Ídem
[116] Ídem
[117] Ibídem pág. 201.

| PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA (Ahora Fiscalía General del Estado) |
|---|
| La Fiscalía, no cuenta con programas específicos de atención a pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; sin embargo, ha realizado importantes acciones en su beneficio, como son: La modernización de la Fiscalía, atendiendo a la legislación federal en materia de derechos humanos y trata de personas, para la cual se realizaron cambios estructurales de ampliación de las funciones de la Subprocuraduría Especializada en Atención de Asuntos Indígenas; asimismo, para asegurar una procuración de justicia respetuosa de los derechos humanos, se han emitido opiniones jurídicas respecto a la obtención de información sobre los intérpretes y traductores de lenguas indígenas registradas en el Padrón Nacional de Intérpretes.[118]<br>Con la finalidad de brindar acceso a la justicia a los pueblos y comunidades indígenas, se realizaron también 657 visitas a municipios con presencia de este grupo poblacional, en los cuales se llevaron a cabo 719 audiencias y se solucionaron conflictos a través de medios alternos, en 193 casos. También se implementaron cinco pláticas para el desarrollo de las mujeres indígenas, e igualmente se capacitó a agentes y sub agentes de municipios indígenas, alcanzando una asistencia de 215 personas. Un aspecto importante a destacar, radica en la firma del convenio de colaboración que celebró la FGE con la casa de la Mujer Indígena Ichikahualistli Sihuame, con el fin de realizar acciones conjuntas de experiencia y esfuerzos para prevenir y atender la violencia en contra de las mujeres, situación que es muy recurrente en las zonas indígenas[119]. |
| **SECRETARÍA DE GOBIERNO** |
| Esta Secretaría no cuenta con programas específicos de atención a pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, sin embargo implementaron acciones en colaboración con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, destacando su participación en el Foro Lenguas Indígenas, con una asistencia de más de 600 personas, que buscó promover el uso, vigencia y revitalización de las lenguas indígenas en el estado.[120] |
| **SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL** |
| Si bien la Secretaría de Protección Civil, no cuenta con programas implementados a favor de los pueblos y comunidades indígenas que residen en el Estado, ha realizado acciones entre las que destacan, el impulso como prueba piloto de la elaboración de mapas comunitarios en localidades con alta marginalidad social, en colaboración con el Consejo Nacional de Fomento Educativo |



[118] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Procuración de Justicia, punto 1.2. Modernización de la Procuraduría, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 347-351.
[119] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Procuración de Justicia, punto 1.2. Modernización de la Procuraduría, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 361-362.
[120] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Secretaría de Gobierno, punto 18.1 Educación y comunicación en población, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 398.

| |
|---|
| (CONAFE) y el CDI, para capacitar a sus pobladores en el conocimiento de los riesgos de su localidad.[121] |
| **SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **SECRETARÍA DE TRABAJO, PREVISIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVIDAD** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **SECRETARÍA DE SALUD** |
| No cuenta con programas específicos en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; sin embargo, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, colabora con la SEDESOL en la realización de gestiones en materia de salud. |
| **SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **CONTRALORÍA GENERAL** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL** |

[121] *Cfr.* Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Protección Civil, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 421-423.

| |
|---|
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |
| **OFICINA DE PROGRAMA DE GOBIERNO** |
| No cuenta con programas ni acciones realizadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, que residen en el Estado de Veracruz. |



## 1.6 CONCLUSIÓN

Del análisis de la situación de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro Estado, resulta claro que aun cuando se han creado marcos normativos que buscan la protección de este grupo vulnerable, así como programas tendientes a procurar mejorar sus condiciones para combatir la desigualdad material en la que se encuentran, aún existen grandes brechas que reducir.

En este sentido, se proponen medidas administrativas y legislativas para mitigar las condiciones de pobreza y marginación en la que se encuentra gran parte de dicha población, pero desde una perspectiva culturalmente diferenciada, para incentivar la conservación de su identidad cultural.

Asimismo, se plantea reforzar la protección sobre sus territorios tradicionales, pues forman parte esencial de su cosmovisión y de sus posibilidades de desarrollo y supervivencia.

Generar las condiciones que hagan posible la continuidad de sus estructuras, tradiciones, costumbres, lengua y formas de organización, en contextos de vida digna, es el aspecto central desde el que debe partirse para la determinación de políticas públicas en favor de este grupo vulnerable.

## 1.7 PLAN OPERATIVO

| Pueblos y Comunidades Indígenas | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Estrategia 1: Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos** | | | | |
| **Línea de Acción** | **Entidad Responsable** | **Entidad Corresponsable** | **Metas** | **Plazo de implementación** |
| 1.1 Garantizar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales. | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para incorporar los requisitos establecidos en las normas de derechos humanos de fuente internacional, con relación al procedimiento para hacer efectivo el derecho a la consulta libre, previa e informada en caso del otorgamiento de concesiones, autorización de proyectos de explotación, expropiación o cualquier otro que pudiera afectar los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. La consulta deberá ser precedida por la realización de estudios de impacto ambiental y social, a los que | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | deberán tener acceso los miembros de las comunidades.<br><br>También, se debe incorporar el derecho de las comunidades indígenas a participar en los beneficios producto de la explotación de sus territorios, adicionalmente a la indemnización correspondiente por la expropiación.<br><br>Asimismo, se deberá prohibir la emisión de desechos tóxicos dentro de los territorios tradicionales de las comunidades indígenas. | |
| | | Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio de Bienes de Propiedad Privada para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para incorporar el procedimiento diferenciado para la expropiación de territorios tradicionales de comunidades indígenas, de | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | conformidad con las normas de derechos humanos de fuente internacional. | |
| | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Protección Ambiental, para establecer mecanismos de protección de los territorios tradicionales de las comunidades indígenas, así como incorporar las especificidades culturales de éstos en los Estudios de Impacto Ambiental que elabore con referencia a sus territorios o a recursos naturales vinculados con sus formas tradicionales de producción. | Corto plazo |
| 1.2 Garantizar el derecho a la educación culturalmente adecuada. | | | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para armonizarla con los derechos en materia de educación reconocidos en la Ley de derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Corto plazo |
| | Titular del Poder | Congreso del | Presentar una | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.3 Garantizar el derecho a la salud de los miembros de las comunidades indígenas. | Ejecutivo del Estado de Veracruz | Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | iniciativa para reformar la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para armonizarla con los derechos en materia de salud reconocidos en la Ley de derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, particularmente, la obligación de incorporar los conocimientos y técnicas de la medicina tradicional y herbolaria de los pueblos indígenas, sus tradiciones, usos y costumbres en los programas y políticas públicas en la materia.<br><br>Asimismo, el derecho a que el personal que preste sus servicios en los pueblos y comunidades indígenas, cuente con los conocimientos básicos sobre la cultura, costumbres y lenguas propias de estas comunidades. | |
| | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Desarrollo | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.4 Garantizar el derecho de las comunidades indígenas al desarrollo social. | | Secretaría de Gobierno | Social y Humano para el Estado de Veracruz, para establecer la obligación de que los programas de alimentación, salud, educación, generación de empleo, del ingreso o el autoempleo mediante la capacitación y desarrollo de proyectos productivos, tomen en cuenta las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos indígenas, es decir, que sean culturalmente diferenciados.<br><br>Particularmente en materia de capacitación para el trabajo, deberá establecerse la obligación de que sea impartida en el idioma de la comunidad beneficiaria. | |
| | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Fomento Económico para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para establecer un monto fijo del presupuesto anual autorizado para la operación de los fondos de fomento | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Secretaría de Gobierno | económico, para financiar proyectos productivos de comunidades indígenas y sus miembros. | |
| 1.5 Garantizar el derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas. | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa para reformar el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de que se incorporen los derechos en materia de acceso a la justicia reconocidos en la Ley de derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, particularmente, el derecho a que en todo procedimiento jurisdiccional en que un indígena sea parte, el Estado proporcione un intérprete certificado, no sólo cuando la persona indígena no comprenda o no pueda expresarse en español.<br><br>Asimismo, el derecho a que los sistemas normativos, usos y costumbres de las comunidades | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | indígenas a la que pertenezca la persona sujeta a proceso, sean tomados en cuenta en la integración y resolución de dichos procedimientos.<br><br>También, deberá armonizarse con el derecho a que todas las diligencias y resoluciones de autoridad que se emitan, consten en la lengua materna originaria de la persona indígena que sea parte en el proceso. | |
| | Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz | Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa para reformar la Ley de Ejecución de Sanciones y Reinserción Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, para armonizarla con el derecho reconocido en la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de contar con programas especiales basados en sus culturas y respetuosos de sus lenguas que ayuden a su reinserción. | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Además, para eliminar la prohibición a las personas indígenas de hablar en su lengua si conocen el español, ya que vulnera, además del derecho referido anteriormente, el derecho a la identidad y la libertad de expresión. | |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

**Áreas transversales del PVD**:
VI.4.3] La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local para actualizar mediante propuestas de reforma, la adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan a desarrollo económico y social del Estado.
[III.1.2.1] Promover la armonización de las disposiciones que marca la Ley de Derechos y Culturas indígenas para el Estado de Veracruz con el marco jurídico nacional, y garantizar el pleno ejercicio de los derechos que la misma establece.
[III.1.2.1.4] Promover proyectos de aprovechamiento forestal y de ecoturismo en las zonas indígenas de la Entidad.
[III.1.2.1] Impulsar el desarrollo económico en las regiones donde habitan los pueblos indígenas.

**Estrategia 2: Instrumentalización de una política de derechos humanos**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 2.1 Diseñar e implementar los reglamentos, acuerdos y protocolos para garantizar los derechos sociales y culturales de las comunidades indígenas y sus miembros, tomando en cuenta su especificidad cultural. | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave. | | Elaborar el Reglamento de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Corto plazo |
| | Secretaría de Desarrollo Social | | Modificar el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz, para adoptar un enfoque | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | multicultural en la planeación y ejecución de políticas públicas para el combate a la pobreza, así como elaborar los lineamientos necesarios para su implementación. | |
| | Secretaría de Salud | | Elaborar el Reglamento del Instituto Veracruzano para la Formación y la Investigación en Salud, en el que se incorpore la investigación en materia de medicina tradicional y la capacitación en materia de multiculturalismo. | Corto plazo |
| | Secretaría de Educación | | Crear programas de estudios específicos para la formación de docentes de educación indígena. | Corto plazo |
| | Secretaría de Educación | | Incorporar a los programas de estudios de las escuelas de nivel primaria y secundaria de los municipios con mayoría de población indígena, asignaturas con perspectiva multicultural. | Mediano plazo |
| | Congreso del Estado | | Crear el Fondo para el Desarrollo Económico de las comunidades indígenas y sus reglas de operación. A | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | dicho fondo deberá destinarse un monto fijo del presupuesto anual autorizado para la operación de los fondos de fomento económico, para financiar proyectos productivos de dicho grupo poblacional. | |
| 2.2 Garantizar el derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas. | Secretaría de Seguridad Pública | | Modificar el Reglamento de los Centros de Readaptación Social del Estado de Veracruz, para incorporar el derecho de las personas indígenas a contar con programas especiales basados en sus culturas y respetuosos de sus lenguas, que ayuden a su reinserción. | Corto plazo |
| 2.3 Garantizar los derechos territoriales de las comunidades indígenas y sus miembros | Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente | | Elaborar lineamientos para la realización de estudios de impacto ambiental y social sobre territorios tradicionales de comunidades indígenas. | Corto plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Prevenir violaciones de derechos humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br>[III.1.1.4] Impulsar programas de desarrollo comunitario que permitan fortalecer las capacidades humanas y técnicas de los grupos sociales que se encuentran en condiciones de extrema pobreza, en zonas rurales e indígenas.<br>[III.1.2.1.4] Impulsar programas de registro y acreditación de médicos tradicionales, curanderos y parteras.<br>[III.1.2.1] Promover el reconocimiento de la diversidad cultural en Veracruz, así como contribuir al rescate y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas que habitan en el Estado.<br>[III.1.2.1.3] Contribuir al rescate y la difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| indígenas que habitan en el Estado, para trabajar de manera coordinada entre las dependencias de Gobierno Estatal, los gobiernos municipales y el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas.<br>[III.1.2.1] Asegurar la impartición y procuración de justicia en las comunidades indígenas. | | | | |
| **Estrategia 3: Exigibilidad y Justiabilidad de los derechos humanos** | | | | |
| **Línea de Acción** | **Entidad Responsable** | **Entidad Corresponsable** | **Metas** | **Plazo de implementación** |
| 3.1 Garantizar la implementación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Congreso del Estado de Veracruz | Gobernador del Estado<br><br>Universidad Veracruzana<br><br>Secretaría de Educación | Integrar el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave | Corto plazo |
| | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave | Titular del Poder Ejecutivo<br><br>Congreso del Estado de Veracruz<br><br>Poder Judicial<br><br>Organismos Autónomos del Estado<br><br>Ayuntamientos | Diseñar e implementar un programa de capacitación dirigido a servidores públicos estatales y municipales, en materia de multiculturalidad y de sensibilización para eliminar estereotipos sobre los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros. | Corto plazo |
| | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave | Fiscalía General del Estado<br><br>Academia Veracruzana de Lenguas Indígenas | Establecer programas de capacitación y formación de intérpretes y traductores certificados para apoyar a los pueblos indígenas y sus integrantes en los distintos ámbitos que éstos lo requieran. | Corto plazo |
| | Sistema DIF | | Diseño e implementación de un programa | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | para conservar y fomentar la alimentación tradicional de los pueblos y comunidades indígenas. | |
| 3.1 Garantizar la implementación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Secretaría de Salud | | Diseño e implementación de un programa específico para la atención integral de los pueblos indígenas y sus miembros, que incorpore los conocimientos y técnicas de la medicina tradicional y herbolaria de los pueblos indígenas, sus tradiciones, usos y costumbres. | Corto plazo |
| 3.1 Garantizar la implementación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Secretaría de Salud | | Establecer un programa de registro y acreditación de médicos tradicionales, curanderos y parteras, con la finalidad de generar las condiciones y proporcionarles los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones. | Corto plazo |
| | Secretaría de Salud | | Establecer un programa de capacitación dirigido al personal médico que preste sus servicios en los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de que cuenten con los | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | conocimientos básicos sobre cultura, costumbres y lenguas propias de estas comunidades. | |
| | IVEA | | Organización de campañas de alfabetización dirigidos a mujeres indígenas. | Corto plazo |
| | Secretaría de Gobierno | | Efectuar campañas registrales en los pueblos y comunidades indígenas, al menos dos veces al año, para regularizar la situación civil de sus habitantes. | Corto plazo |
| 3.1 Garantizar la implementación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Fiscalía General del Estado | | Contar con intérpretes acreditados de las lenguas de los pueblos indígenas reconocidos como sujetos de protección por la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Corto plazo |
| | Secretaría de Seguridad Pública del Estado | | Diseñar un programa especial para la readaptación social de las personas indígenas, que esté basado en sus culturas y que sea respetuoso de sus lenguas. | Corto plazo |
| 3.1 Garantizar la implementación de la Ley de | SEDESOL | | Establecer un programa de capacitación | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | | | dirigido al personal vinculado a los programas de capacitación para el trabajo en los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de que cuenten con los conocimientos básicos sobre cultura, costumbres y lenguas propias de estas comunidades. | |
| | Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad | | Implementar un programa de supervisión del respeto de los derechos laborales de los trabajadores indígenas. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**
[III.1.2.1] Superar los rezagos sociales de la población indígena en materia de infraestructura, vivienda, servicios educativos y de salud, tanto en cobertura como en niveles de calidad.
[III.1.2.1] Atender a los grupos más desprotegidos de la población indígena; abatir los rezagos en materia de mortalidad materna y desnutrición infantil y asegurar la igualdad de género en la vida social, política, económica, cultural y civil de las comunidades.
[III.1.2.1] Dar impulso al desarrollo desde el ámbito municipal, con respeto a su autonomía.
[III.1.2.1.4] Establecer convenios con la UV para incrementar la prestación de servicios médicos en las comunidades indígenas.

**Estrategia 4 Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 4.1 Implementación de campañas de prevención, así como para la difusión de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de | SEDESOL<br><br>Secretaría De Desarrollo Económico y Portuario<br><br>Coordinación General de Comunicación | Difundir entre los pueblos y comunidades indígenas sus derechos humanos, los mecanismos para hacerlos exigibles, así como darles a conocer los | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| miembros. | Veracruz de Ignacio de la Llave | Social. | programas sociales que se han creado en su beneficio, en la diversidad de idiomas indígenas que se hablen en el Estado de Veracruz. | |
| | Secretaría de Educación de Veracruz | Coordinación General de Comunicación Social | Diseñar e implementar una campaña dirigida a los alumnos de los distintos niveles educativos, para eliminar los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a las personas indígenas. | Corto plazo |
| | Secretaría de Salud | Autoridades indígenas | Implementar campañas de información, orientación y prevención general sobre la salud, así como sobre los distintos tipos de cáncer que afectan a la población en general; salud sexual y reproductiva; planificación familiar; prevención de enfermedades de transmisión sexual; cuidados pre y postnatales del recién nacido y la madre, así como prevención, atención y erradicación de la violencia familiar. | Corto plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Fortalecer la protección de los derechos humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:** | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| [III.1.2.1.4]Apoyar el cumplimiento de la Ley ante cualquier tipo de expresión o acto de discriminación.<br>[III.1.2.1.4]Establecer una política de estudio y difusión de los idiomas de los pueblos originarios.<br>[III.1.2.1.4] Diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la educación sexual en comunidades indígenas. | | | | |
| **Estrategia 5 Coordinación interinstitucional y articulación social** | | | | |
| **Línea de Acción** | **Entidad Responsable** | **Entidad Corresponsable** | **Metas** | **Plazo de implementación** |
| 5.1 Garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el diseño y evaluación de las políticas públicas en su beneficio. | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave | Autoridades indígenas<br><br>Ayuntamientos de los municipios con mayor presencia de población indígena.<br><br>Universidad Veracruzana<br><br>Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas. | Integración de los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades indígenas. | Corto plazo |
| | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas | | Consultar a los pueblos interesados, mediante sus procedimientos tradicionales de toma de decisiones, cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles de manera directa. | Corto plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br><br>[III.1.2.1] Dar impulso al desarrollo desde el ámbito municipal, con respeto a su autonomía.<br>[III.1.2.1] Lograr una mayor participación de las comunidades indígenas en la planeación de su desarrollo.<br>[III.1.2.1.4] Asesorar y capacitar, con payo del INVEDEM, a las organizaciones, autoridades indígenas, jueces de comunidad, organizaciones y representantes indígenas para mejorar su capacidad de gestión. | | | | |
| **Estrategia 6 Transparencia y acceso a la información** | | | | |

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Generar información confiable y accesible sobre la población indígena en Veracruz. | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas<br><br>SEDESOL<br><br>SEV<br><br>Secretaría de Salud | | Crear un registro de los pueblos y comunidades indígenas por demarcación territorial. | Corto plazo |
| | Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas<br><br>SEDESOL<br><br>SEV<br><br>Secretaría de Salud<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario | | Generar un informe estadístico anual con datos sociodemográficos sobre la población indígena en Veracruz, con información desagregada por comunidad indígena, municipio, sexo, edad, situación socioeconómica y grado de escolaridad.<br><br>Generar una base de datos desagregada por pueblo y/o comunidad indígena y municipio, que identifique el número de beneficiarios indígenas que forman parte de programas sociales y de desarrollo. | Mediano plazo |
| | | | Generar una base de datos de | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Fiscalía General del Estado | | personas indígenas sujetas a proceso penal, con información desagregada por pueblo y/o comunidad indígena, municipio, tipo de delito y etapa procesal. | |
| | Secretaría de Seguridad Pública | | Generar una base de datos de personas indígenas privadas de su libertad que se encuentren en Centros de Readaptación Social del Estado de Veracruz, con información desagregada por pueblo y/o comunidad indígena y municipio de origen, Ce. Re. So. En el que se encuentra, situación jurídica y tipo de delito por el que fue o es procesado. | Mediano plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br>[III.1.2.1.4]Elaborar un censo de la población indígena de procesados y sentenciados, que permita conocer el estado que guardan sus procesos.<br>[III.1.2.1.4]Generar programas integrales para la prevención y atención de los diversos tipos y modalidades de violencia.<br>[III.1.2.1.4] Dar impulso a la producción, distribución, y comercialización de los bienes que se producen en las comunidades indígenas.<br>[III.1.2.1.4] Promover proyectos de aprovechamiento forestal y de ecoturismo en las zonas indígenas de la Entidad.<br>[III.1.2.1.4] Brindar asesoría y capacitación para el fomento y aprovechamiento de cultivos alternativos en las diferentes zonas indígenas de acuerdo con la riqueza del clima y el suelo. | | | | |

# CAPÍTULO II. DERECHOS DE LAS MUJERES

## 2.1 INTRODUCCIÓN

El reconocimiento, respeto y garantía de las prerrogativas que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establecieron en 1948, ha requerido un largo proceso de transformación para garantizar su universalidad, tanto en el campo jurídico internacional, nacional y local, como en los ámbitos social y cultural de los Estados.



A pesar de los avances obtenidos a través de la creación de instrumentos internacionales, disposiciones constitucionales y leyes específicas, la complejidad de estos cambios hace que hasta el día de hoy, no sea posible afirmar que se han eliminado la desigualdad y discriminación en el ejercicio de los derechos de ciertos grupos, entre ellos, el de las mujeres, quienes históricamente, han sido limitadas, relegadas, o rechazadas, por cuestiones culturales, morales o religiosas.

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.[122] En efecto, la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.[123]

Cuatro años después de la reforma constitucional en México, se han incorporado leyes, reglamentos, lineamientos y criterios con el propósito de reforzar a las instituciones y dar cumplimiento a las obligaciones del país en materia de derechos

---

[122] *Cfr*. ONU. *Declaración y Programa de Acción de Viena*, *óp. cit. Supra* nota 7, párr. 18

[123] *Cfr*. ONU. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, art. 3

humanos de las mujeres, tanto en los tres órdenes de gobierno como en los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, su permeabilidad en el diseño e implementación de políticas públicas y en la actuación de los servidores públicos, es aún insuficiente, pues siguen ocurriendo omisiones, falta de atención y acceso a oportunidades que se traducen en violaciones a sus derechos, por parte de los agentes estatales.



De conformidad con los datos del último Censo de Población y Vivienda, proporcionados por el INEGI, las mujeres en el estado de Veracruz representan el 51.64% de la población total.[124] Al año 2010, el 61% de la población total se concentraba en zonas urbanas y el 39% en zonas rurales.[125] Los municipios que concentran el mayor número de población femenina son: Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica y Córdoba.[126]

El Estado de Veracruz ha tenido importantes avances normativos en materia de garantía de los derechos de las mujeres, pues resulta innegable que posee un amplio *corpus iuris* en el ámbito local, complementado con las normas federales y las incorporadas a través de los tratados internacionales; además, se advierte la designación de recursos destinados a la ejecución de programas de igualdad de género; sin dejar de lado la existencia de organismos cuyo mandato específico es promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten una cultura de equidad de género que elimine los obstáculos para el pleno goce de los derechos de las mujeres e implementar políticas públicas que favorezcan su desarrollo integral.

No obstante los esfuerzos emprendidos por el Gobierno del Estado para que los derechos de las mujeres se institucionalicen en leyes, políticas públicas y

---

[124] INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

[125] INEGI. Cuéntame información por entidad, disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=30, (Fecha de consulta: 30 de julio de 2015)

[126] INEGI. Perspectiva estadística Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/ver/Pers-ver.pdf, (Fecha de consulta: 30 de julio de 2015)

mecanismos de implementación, que tengan como efecto una igualdad sustantiva y efectiva, en las audiencias públicas[127] celebradas con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC´s), académicos y expertos, se visibilizaron numerosas barreras que las mujeres veracruzanas enfrentan para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres.

Particularmente, se destacó la necesidad de adoptar mecanismos eficaces para lograr la efectiva participación de las mujeres en la vida política del estado; la institucionalización de la igualdad de género en la educación; eliminar las brechas salariales de género; generar políticas públicas, estrategias y programas que garanticen servicios de salud dirigidos a reducir la mortalidad de mujeres ; llevar a cabo acciones encaminadas a eliminar cualquier tipo de violencia contra las mujeres; a prevenir, investigar y sancionar a los responsables y reparar integralmente a las víctimas, de tal manera que se garantice un real y efectivo acceso a la justicia.



Participación política

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sostenido que el reconocimiento de la igualdad de género, como elemento fundamental del desarrollo, implica fortalecer el consenso en torno a la legitimidad de la participación política de las mujeres bajo los valores de justicia, eficiencia y democracia. En primer lugar, porque se considera que es injusto que el poder político esté monopolizado y, por tanto, la participación de las mujeres es un asunto de equilibrar el acceso a dicho poder. En segundo, porque si las mujeres no están en los cargos públicos, se desperdicia la mitad del talento de nuestro país.

[127] Información recabada en las audiencias públicas para la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (PDHEV), llevadas a cabo en las ciudades de: Xalapa, Veracruz, Coatzacoalcos y Papantla.

En tercer lugar, porque un Congreso donde más de la mitad de la población está sub representada, no puede considerarse representativo.[128]

En el estado de Veracruz, de acuerdo con los datos presentados por Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a marzo de 2013, la distribución porcentual de las diputaciones fue 66% de hombres frente al 34% de mujeres.[129] Por su parte, la base de datos del Instituto Veracruzano de las Mujeres (IVM), indica que para el período 2013-2016 la participación de las mujeres en este rubro tuvo un decremento, ya que sólo hay 13 diputadas frente a 37 diputados, lo que implica en términos porcentuales un 26 y 74 %, respectivamente.



Para el período 2014-2017, fueron elegidos 185 alcaldes y únicamente 27 alcaldesas, es decir un 76% frente a un 24 % respectivamente; por cuanto hace a los integrantes de los Ayuntamientos para el mismo periodo, se contabilizan 417 Regidores que implica un 67% del total, frente a 209 Regidoras, que representa un 33% y; respecto de los Síndicos, hay 174 hombres, lo que representa el 82% del total y 38 Síndicas que implican un 18%.

El Código Electoral de nuestra entidad, aprobado el 30 de junio de 2015, establece que el 50% de las candidaturas para puestos de elección popular, debe ser cubierto, de manera obligatoria, por mujeres. No obstante esta medida, los datos señalados *supra* nos indican que hace falta fomentar el empoderamiento de las mujeres y eliminar los prejuicios basados en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos, o en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer, que obstaculizan el acceso de la mujer a la esfera política y adoptar enfoques inclusivos respecto de su participación en ésta.[130] En efecto, suponer que una medida como la mencionada asegura por sí misma la paridad

---

[128] ONU. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, *Mujeres: Participación política en México 2012,* disponible en: http://genero.ife.org.mx/docs/docs_mat-PNUD-1_10jul2012.pdf

[129] INMUJERES. Mujeres y hombres en México 2013, disponible en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/63.pdf (Fecha de consulta: 30 de julio de 2015)

[130] *Vid*. ONU. *La participación de la mujer en la política*, A /RES/66/130, 19 de marzo de 2012, Punto 6 b)

democrática, sin acompañarse de otras que promuevan y fortalezcan el liderazgo de las mujeres, implica considerar que la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres se logra simplemente promulgándola en la ley.

De acuerdo con el Colectivo de Investigación, Desarrollo, y Educación entre Mujeres (CIDEM), la reducida participación de las mujeres en los espacios de poder político implica un déficit del modelo de liderazgo femenino en la política y da cuenta entre otros, de lo siguiente:



- La persistencia de una cultura política autoritaria y masculina.
- La falta de democratización al interior de las instituciones del Estado.
- La baja prioridad de la clase política para resolver los problemas y obstáculos que impiden a las mujeres participar en igualdad de condiciones respecto a los hombres, lo que refleja una resistencia a integrarlas como sujetas políticas.
- La falta de una masa crítica de mujeres en puestos de toma de decisiones y autoridad, lo que les impide traspasar de las necesidades prácticas a los intereses estratégicos de género, a fin de transformar la cultura política.

De tal forma que, aún aquéllas mujeres que logran ocupar ciertos espacios de poder suelen ser excluidas de la toma de decisiones fundamentales, si no cuentan o no logran obtener el apoyo mayoritario de los hombres.[131]

Sumado a lo anterior, en el rubro de Secretarías de Despacho, el gobierno de Veracruz sólo cuenta con dos mujeres en ese puesto de un total de 15

[131] CIDEM. Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres en Veracruz: una aproximación, Presentación de avances (Primera etapa de investigación documental) 18 de septiembre 2012, pág. 89

Secretarías.[132] En el Poder Judicial del Estado, hay 32 Magistrados y sólo 9 Magistradas.[133]

En el anterior sentido, es necesario que se establezca como objetivo lograr el equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, según corresponda, la fijación de objetivos concretos y la aplicación de medidas a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario, mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública y en los tres poderes.[134]



Educación

Por cuanto al derecho a la educación, de conformidad con datos proporcionados por la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV), la matrícula para el período 2014-2015, es la siguiente: En el nivel preescolar se encuentran inscritos 136, 951 niños y 133,902 niñas, en el nivel primaria hay 474,375 niños y 450,476 niñas. En secundaria, la matrícula es de 224,320 varones y 219,345 mujeres; en el nivel medio superior, por cuanto hace a profesional técnico, la estadística muestra que hay 200 hombres y 813 mujeres; en bachillerato se encuentran registrados 160,161 hombres y 158,815 mujeres. En el nivel superior que comprende licenciatura y posgrado; en el primero de ellos se tienen contabilizados 117,610 hombres y 115,094 mujeres; con relación al segundo, se reportan 5,079 hombres y 6,769 mujeres.[135]

---

[132] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, por el Instituto Veracruzano de las Mujeres.
[133] Dato obtenido de la página institucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz, https://www.pjeveracruz.gob.mx/
[134] ONU. *La participación de la mujer en la política, óp. cit. Supra* nota 130, punto 9.
[135] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, por la Secretaría de Educación de Veracruz.

En lo correspondiente al índice de deserción escolar, la SEV informa que tanto en secundaria como en el nivel medio superior, el porcentaje es mayor en hombres, pues en el primero de ellos es de 4.97% en relación a un 4.34% de las mujeres; y en el segundo, el porcentaje en varones es de 8.94% frente al 7.52% de mujeres.

No obstante lo anterior, se carece de información para contrastarla con el número total de niñas y mujeres en edad de acceder a cada uno de los niveles de educación; por lo tanto, aun cuando los datos proporcionados reflejan que aquellas gozan de acceso a la educación, tanto en zonas urbanas como rurales, para estar en posibilidades de establecer que efectivamente en Veracruz existe un pleno goce de este derecho por este grupo poblacional, es necesario contar con información pormenorizada que nos permita identificar cuáles son los obstáculos y problemáticas que enfrentan las niñas y mujeres en el estado, ya que la paridad reflejada en la numeralia presentada, constituye una cuantificación sobre la matriculación de éstas y, en consecuencia, no refleja necesariamente avances destinados a lograr una efectiva igualdad de género.[136] La igualdad de género es una noción más compleja que la de paridad de género y más difícil de medir. Exige ir más allá del recuento de mujeres que se escolarizan y examinar la calidad de sus experiencias en el aula y la comunidad escolar, sus logros en las instituciones educativas y sus aspiraciones para el futuro.[137]

A manera de ejemplo, la UNESCO ha recomendado que la información para medir el acceso a la educación debe contemplar entre otros datos, capacidad del sistema educativo para proporcionar acceso a cada uno de los niveles de enseñanza, desagregación de los datos por género, nivel educativo y zona geográfica y, censos o estimaciones de la población en edad oficial de ingreso a cada ciclo



[136] Cfr. CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011, pág. 73
[137] UNESCO. *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, La educación para todos*, 2000-2015: Logros y desafíos, Ed. UNESCO, pág. 194

escolar.[138] En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que si bien algunos Estados cuentan con cifras desagregadas por sexo que están relacionadas con la accesibilidad o matrícula escolar, se requiere la adopción de otras medidas de medición para lograr un análisis de género más profundo, por ejemplo, estadísticas sobre embarazos adolescentes, deserción escolar, ausentismo, violencia, así como otras barreras que estén limitando a las niñas y mujeres, el disfrute pleno de su derecho a la educación.[139] Asimismo, persiste un vacío en cuanto a estadísticas e indicadores sobre el éxito en la implementación de programas en el sector educativo con perspectiva de género.



Todo lo anterior impide verificar de manera fehaciente el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de acceso a la educación de las niñas y mujeres Veracruzanas.

Laboral

Si bien en el estado de Veracruz existen avances significativos de orden normativo que impulsan la premisa de la igualdad formal entre mujeres y hombres, es necesario que estos avances sean acompañados de medidas para generar las condiciones y oportunidades necesarias para que la ley pueda cumplirse.[140]

En Veracruz, existe una población económicamente activa de 3, 202,394 al primer trimestre de 2015, de éstas el 67.2% son hombres y el 32.8 % mujeres. De esta cifra, ocupados son 3, 090,595, de la cual el 67% son hombres y el 33% son

---

[138] UNESCO. *Indicadores de la educación, especificaciones técnicas*, disponible en: http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf
(Fecha de consulta: 30 de julio de 2015)

[139] Cfr. CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, *óp. cit. Supra* nota 136.

[140] Cfr. CIDH. *Discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales,* 140° periodo ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010

mujeres. Es decir, el acceso al mercado laboral de las mujeres muestra una diferencia sustancial respecto de los hombres.[141]

Dentro de la población ocupada de acuerdo a la posición que ocupan en su trabajo, tenemos que el 81.8 % de hombres son empleadores y sólo 18.2% son mujeres, por cuanto a trabajadores asalariados, el 66.9% son hombres y el 33.1% son mujeres, en el rubro de trabajadores por cuenta propia, el 65% son hombres y el 32.5% son mujeres.[142] Adicionalmente, el ingreso promedio mensual de la población ocupada es, para los hombres $5,732.00 y, para las mujeres, es de $4,450.00 pesos.[143]



La brecha salarial a nivel nacional, según datos de INMUJERES, es del 6.4%, que tendría que considerarse para lograr la equidad salarial.[144]

De conformidad con la CIDH, la situación de empleo de las mujeres ha mejorado, sin embargo, el progreso ha sido lento y por lo tanto, las desigualdades aún son significativas con respecto a los hombres. Las mujeres deben tener la oportunidad de superar la pobreza junto con sus familias a través de la generación de trabajo decente, que les permita contar con empleos productivos y remunerados en condiciones de libertad, seguridad y dignidad humana. Se requiere también, nivelar la carga del trabajo reproductivo, que sigue estando fundamentalmente bajo la responsabilidad de las mujeres.[145]

El adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres, libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad, es un componente clave

---

[141] Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de empleo y productividad laboral, disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20veracruz.pdf (fecha de consulta: 30 de julio de 2015)
[142] Ídem
[143] Ídem
[144] INMUJERES. *Participación económica femenina*, disponible en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Participacion_economica_femenina.pdf (Fecha de consulta: 30 de julio de 2015)
[145] *Vid*, CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, *Op. cit. Supra nota 136.*

para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres. En razón de lo anterior, los Estados tienen la obligación de crear condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en el ámbito laboral.[146]

En el Estado de Veracruz, la Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad (STPyP), si bien dentro de sus servicios cuenta con un portal del empleo, éste únicamente se limita a difundir las ofertas de empleo existentes, de acuerdo con la información de su página oficial.[147] Adicionalmente, tampoco cuenta con programas específicos que promuevan o impulsen la inserción de las mujeres al mercado laboral, no obstante que dentro de sus atribuciones está la de: "Estudiar y proponer al ejecutivo del estado, una política laboral con visión regional y local, impulsando líneas estratégicas y de acción, tendientes a la mejoría de la productividad, la ocupación y el empleo […]"[148]



Sumado a lo anterior, dentro de la Secretaría en mención y de conformidad con su Reglamento, se cuenta con una Unidad de Género, sin embargo, todas sus atribuciones circunscriben su impacto al interior de dicho ente; es decir, a pesar de ser la dependencia responsable de formular y ejecutar la política estatal de empleo,[149]carece de programas y políticas públicas que impulsen la igualdad sustancial en el acceso al mercado laboral de las mujeres respecto de los hombres.

La STPSyP tiene a su cargo varios programas en materia laboral, tales como:

a) Programa de impartición y vigilancia de la justicia laboral;
b) Capacitación productiva y de previsión social;
c) Inspección del trabajo

---

[146] *Ibídem*, pág. 30
[147] Secretaría de Trabajo y Previsión Social y Productividad, disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/ (Fecha de consulta: 31 de julio de 2015)
[148] *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 19 de mayo de 2000, última reforma del 1° de febrero de 2008, art. 22 Ter, Fracción XII.
[149] *Ídem.*

d) Programa de apoyo al empleo, que a su vez se divide en los siguientes subprogramas:
    - Becas de capacitación para el trabajo (Bécate)
    - Fomento al autoempleo
    - Movilidad laboral interna
    - Repatriados trabajando
e) Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá, y;
f) Programa de vinculación laboral.



También, a través del Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz (ICATVER), se imparten cursos de capacitación para el trabajo.[150]

No obstante, ninguno de los programas citados da cuenta de las estrategias utilizadas para introducir la perspectiva de género en su ejecución, no existe información desagregada por sexo de las persona beneficiadas y tampoco indicadores que permitan conocer el grado de impacto de dichos programas, para el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

De la lectura del párrafo precedente podemos advertir, que si bien existen programas en el Estado de Veracruz, dirigidos a impulsar la ocupación y el empleo, desafortunadamente éstos no se encuentran armonizados con el marco normativo internacional, federal y local en materia de derechos de las mujeres y las necesidades de adoptar estrategias integrales que permitan su pleno ejercicio en pie de igualdad con los hombres.

Acceso a la justicia

Los delitos cometidos en agravio de la mujer, deben entenderse como la falta de una cultura incluyente y progresiva, es responsabilidad de las entidades

[150] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Secretaría de Trabajo, Previsión Social y productividad, contenido en el IV informe de gobierno 2013- 2014, págs. 141-148

federativas la implementación de medidas que aseguren la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como la correcta investigación, la sanción de los responsables y garantizar la reparación integral a la víctima, lo contrario, expresa una evidente desigualdad en el acceso a la justicia por cuestiones relativas al género.



En su Recomendación General 28, el comité de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ha establecido que la obligación de los Estados Parte de eliminar la discriminación cometida por cualquier actor público o privado, comprende "medidas que aseguren que las mujeres puedan presentar denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en la Convención y tengan acceso a recursos efectivos," el establecimiento de "mecanismos de protección jurídica de los derechos de la mujer en pie de igualdad con el hombre," y asegurar, mediante los tribunales nacionales y otras instituciones públicas competentes la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. También, la obligación de garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación cometida por las autoridades públicas y el poder judicial; protección que debe ser otorgada por tribunales competentes y otras instituciones públicas"[151]

Una de las varias acciones que reflejan la disposición por parte de las autoridades de erradicar la violencia contra la mujer, es el combate a la impunidad, pues el acceso a la justicia constituye la tutela de los derechos humanos de las víctimas.

En el Estado de Veracruz, se cuenta con un alto índice de mujeres agraviadas por delitos que implican cuestiones de género.

El problema que genera la impunidad, es el erróneo mensaje que se envía en el sentido de la inefectividad de los mecanismos implementados por parte de las autoridades, además, genera un contexto que facilita la violencia en contra de este

[151] ONU. Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Proyecto de Recomendación general Nº 28, relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, párr. 34 y 36.

grupo, que se refleja en la falta de aplicación de la normativa para la sanción de esos actos.

En el anterior sentido, las estadísticas referentes a delitos cometidos en el año 2014 en agravio de mujeres en el estado de Veracruz, se recoge en la siguiente tabla que muestra de manera gráfica el total de denuncias hechas, cuál fue el delito que se denunció, las investigaciones consignadas y el porcentaje de éstas últimas frente a denuncias presentadas por tipo de delito, de conformidad con información recabada de la Fiscalía General del Estado (FGE).[152]



| DELITO | DELITOS DENUNCIADOS 2014 | INVESTIGACIONESCONSIGNADAS 2014 | PORCENTAJE DE INVESTIGACIONES CONSIGNADAS |
|---|---|---|---|
| Abuso Erótico-Sexual | 126 | 4 | 3.10% |
| Acoso Sexual | 145 | 7 | 4.80% |
| Feminicidio | 54 | 15 | 27.70% |
| Maltrato | 24 | 0 | 0% |
| Pederastia | 1003 | 167 | 16.60% |
| Violación | 334 | 34 | 10.10% |
| Violencia de Género | 110 | 7 | 6.30% |
| Violencia en el ámbito familiar | 13 | 1 | 7.60% |
| Violencia Familiar | 4,116 | 309 | 7.50% |
| Violencia física o psicológica | 468 | 23 | 4.90% |
| Violencia Obstétrica | 2 | 0 | 0% |

Lo que resulta ofensivo de los delitos cometidos en agravio de mujeres, es que son llevados a cabo por cuestiones de género, entre los que se encuentran la violencia en todas sus manifestaciones; sexual, física, psicológica y obstétrica. De acuerdo con los datos consignados en la tabla anterior, se evidencia que el órgano

[152] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, por la Fiscalía General del Estado.

encargado de investigar dichos delitos, consigna un porcentaje mínimo de éstos, si tomamos en cuenta que los que mayor denuncias tienen, como son pederastia y violencia familiar, del primero de éstos se realizaron 1,003 denuncias y sólo se consignaron 167, lo que representa el 16.6% del total y; del segundo de ellos, de 4,116 denuncias, se consignaron únicamente 309, lo que constituye un 7.5% del total, mientras que en otros como el maltrato y la violencia obstétrica no se obtuvo ninguna consignación.[153]



De acuerdo con el Informe sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, elaborado por la CIDH[154], la gran mayoría de hechos violatorios que sufren las mujeres permanecen en la impunidad, por lo que los derechos de las víctimas quedan desprotegidos, así mismo, la baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales y la persistente desconfianza de todos ellos en las instancias judiciales, dudando de su capacidad de remediar los hechos perpetrados, son factores que debe tomarse en cuenta en este rubro[155]

Considerando lo anterior, resulta necesario implementar políticas públicas que garanticen la efectividad de las instituciones encargadas del acceso a la justicia. En ese tenor, no basta que los delitos cometidos contra mujeres sean investigados, requiere, además, que la investigación se realice aplicando la perspectiva de género, como una herramienta que permitirá visibilizar la problemática específica que enfrentan las mujeres y la necesidad de ofrecer respuestas acordes a la incidencia y gravedad del problema.

Desde el año 2012, la entonces Procuraduría General de Justicia, -hoy FGE- emitió el Protocolo de diligencias básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia,

---

[153] *Ídem.*
[154] CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007.
[155] *Ibídem,* párrf.*2*

de violencia de género y de feminicidio, que establece lineamientos para la oportuna, adecuada, eficiente y eficaz actuación del personal ministerial, policial y pericial que intervengan en la investigación de un hecho posiblemente constitutivo de estos ilícitos, y el Protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio, cuyo objetivo es poner de manifiesto las funciones y el desempeño tanto de las Agencias del Ministerio Público como de las Agencias del Ministerio Público Investigadoras Especializadas en delitos contra la libertad y la seguridad sexual y contra la familia, y del Centro de Atención a las Víctimas del delito, esta última con respecto a la atención a las víctimas de delitos de esta naturaleza, en un espacio adecuado para el éxito en la integración de la indagatoria y su consecuente determinación.[156]



No obstante, lamentablemente no se puede verificar la eficacia de dichos protocolos, ya que a pesar de cuentan con un Comité de análisis y evaluación[157] que tiene la obligación de elaborar un diagnóstico semestral para detectar el alcance de los objetivos y metas de aquéllos, así como los obstáculos, defectos, errores u omisiones que se presenten en su aplicación, y precisar la recomendación que al respecto proceda, para atender y resolver lo observado; dicha instancia no ha elaborado un sólo diagnóstico desde la publicación de ambos protocolos.

Sumado a ello, el acceso a la justicia no sólo importa que se investiguen los delitos cometidos en agravio de las mujeres con la debida diligencia, sino además, garantizar que los tribunales sancionen a los responsables de aquéllos. Los estados, tienen el deber de ofrecer una protección judicial efectiva a mujeres

---

[156] Procuraduría General de Justicia, *Acuerdo 11/2012 por el que se expiden el protocolo de diligencias básicas a seguir por el ministerio público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y de feminicidio, y el protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio*, Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Número extraordinario 228, 11 de julio de 2012.
[157] *Ibídem*, art. 5 Fracción II

víctimas de violencia, en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación.[158]

En efecto, la CIDH ha sostenido que la primera línea de defensa en la protección de los derechos humanos a nivel nacional [y estatal], incluyendo los derechos de las mujeres, es la administración de justicia.[159] En el mismo sentido, se ha pronunciado sobre el rol destacado del Poder Judicial en enviar mensajes sociales avanzando la protección y garantía de los derechos humanos; en particular, las normas encaminadas a proteger a sectores en específico riesgo a sus derechos humanos como las mujeres.[160]



En el sentido del párrafo anterior, el Poder Judicial de Veracruz ha introducido la perspectiva de género en sus sentencias a partir, de acuerdo a la información proporcionada[161], de ciertos criterios en la valoración de los casos que son de su conocimiento, tales criterios son:

- Relaciones asimétricas de poder; que permite identificar si entre las partes involucradas en la sentencia, subyace una relación de este tipo
- Categorías sospechosas e interseccionalidad; que permite identificar si están involucradas personas que han sido tradicionalmente discriminadas en virtud de alguna de las llamadas "categorías sospechosas". Es posible que para una sola sentencia, se pueda seleccionar una o varias, o ninguna de estas categorías, considerando que una persona, por su condición, sea sujeta de discriminación múltiple, es decir, víctima de formas entrecruzadas de discriminación que generan un impacto negativo combinado, lo que agrava su situación, colocándola en un mayor grado de vulnerabilidad.

---

[158] CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, *Op. cit. Supra* nota 154.
[159] CIDH. *Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres*, OEA/ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011, pág.15
[160] Vid. CIDH. Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), *informe de fondo No. 54/01*, 16 de abril de 2001.
[161] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, por el Departamento de Estadística del Poder Judicial del Estado.

- Control difuso de convencionalidad; lo que implica que el juzgador o juzgadora, hayan tenido en cuenta los convenios internacionales que consagran derechos de las mujeres.
- Sesgos de género; se utiliza para advertir diferencia de tratamiento por parte del sistema de administración de justicia que pueda producir un efecto o resultado discriminatorio.
- Revictimización; se considera para saber si se elimina la posibilidad de revictimizar o estereotipar a la víctima durante el proceso de emisión de la sentencia.
- Estereotipos; nos indica si la sentencia/resolución visibiliza y revierte estructuras de poder basadas en estereotipos que condicionan exclusión y marginación.
- Reparación del daño; sólo nos indica si la sentencia lo contempla o no.



Sin embargo, la consideración de tales criterios por las y los jueces y las y los magistrados del Poder Judicial, al momento de decidir una controversia, es de carácter discrecional, por lo que se requiere institucionalizarlos para que la perspectiva de género sea un elemento obligatorio de valoración que impida la revictimización de las mujeres al momento de emitir una sentencia.

Por tanto, se requiere la elaboración de protocolos que brinden a los operadores de justicia, guías conceptuales y prácticas para mejorar la calidad de sus funciones en cuanto a la interpretación y aplicación de las leyes, incorporar la perspectiva de género y cambiar el lenguaje sexista en el lenguaje jurídico plasmado en las sentencias e integrar directrices concretas para que los operadores/as de justicia garanticen en sus actuaciones los derechos de las víctimas y el acceso a la justicia sin discriminación alguna; favoreciendo así la igualdad sustantiva y el derecho a vivir una vida libre de violencia.[162]

[162] CIDH. *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, Op. cit. Supra* nota 154.

Salud

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido dentro de su preámbulo, que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La salud es un derecho fundamental del que deben gozar todos sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, ideología política, género, condición social, o cualquiera de las categorías sospechosas que consagran los diferentes instrumentos de protección de derechos humanos, pues constituye una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, que depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.[163]



Dentro de los instrumentos internacionales que consagran en su cuerpo normativo el derecho a la salud, encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece en su artículo 25, además de los mismos supuestos de protección que la Declaración Americana, la adición de que el acceso a un nivel de vida adecuado, no sólo le corresponde a la persona, sino también a toda la familia, y que deben contemplarse conceptos como la salud, el bienestar, la alimentación, la asistencia médica y servicios sociales necesarios, así como el acceso a una serie de seguros como el de enfermedad, invalidez y, habría que decir también, que en este mismo instrumento, se contempla a la maternidad como una circunstancia que implica el derecho a cuidados y asistencias especiales.[164]

Así mismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, señala que el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales, son derechos que deben ser

[163]Cfr. OMS. *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional el 7 de abril de 1948.
[164] Cfr. ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* 10 de diciembre de 1948, art. 25

garantizados por los Estados sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico. [165]

En esta misma línea, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo XI que; "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad"[166].



La CEDAW, dispone que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer a fin de asegurar, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.[167]

Finalmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como "Protocolo de San Salvador", reconoce en su artículo 10.1 y 10.2 que toda persona tiene derecho a la salud, como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social.[168]

Sin embargo, a pesar de que la salud es un derecho humano consagrado no sólo en los instrumentos internacionales citados *supra*, sino también en la normativa interna –federal y local-; existen determinados grupos o personas, que enfrentan obstáculos en relación al ejercicio y goce del derecho a la salud. Específicamente, podemos citar a los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes, o quienes viven con el VIH/SIDA. La obligación de los Estados es adoptar medidas positivas para que personas y grupos determinados –algunos de

---

[165]ONU, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,* resolución 2106 A (XX), 4 de enero de 1969, art. 5 inciso IV.
[166] OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 de mayo de 1948, artículo XI.
[167] ONU, *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Op. cit. Supra nota* 151, art. 11 primer párrafo e inciso "f".
[168]OEA, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ("Protocolo de San Salvador"),* 16 de abril de 1996, arts. 10.1 y 10.2.

ellos considerados vulnerables- no sean discriminados. En consecuencia, debemos señalar que se hacen necesarias políticas de salud dirigidas específicamente a estos grupos.[169]

El Programa Veracruzano de Salud 2011-2016, contempla varios objetivos relacionados específicamente con la salud de las mujeres, a saber: 1) Disminuir la ocurrencia de la mortalidad materna en el estado, con una tendencia sostenida a la baja durante el periodo 2011-2016; 2) Disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer de mama, a través de la provisión de servicios óptimos en la promoción, prevención, detección, diagnóstico, tratamiento y control del padecimiento, así como de la participación responsable de la población en el cuidado de su salud; 3) Disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer cervicouterino, a través de la provisión de servicios óptimos en la promoción, prevención, detección, diagnóstico, tratamiento y control del padecimiento, así como de la participación responsable de la población en el cuidado de su salud; 4) Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis entre aquéllas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad y; con relación a toda la población, lograr la cobertura universal para que todos los veracruzanos tengan acceso a los servicios de atención médica.[170]



De conformidad con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT), en Veracruz, 23.3% de la población no contaba con protección en salud, cifra superior a la nacional (21.4%). En la ENSANUT 2006, se había identificado que 59.2% de la población no contaba con protección en salud, por lo que la cifra para 2012 representa una reducción de 60.6% en ese período. La mayor proporción de protección en salud en el estado se dio por el SPSS (identificado como Seguro Popular), que cubría a 46.2% de la población, cifra mayor a la nacional, que fue de 38.5%. La cobertura alcanzada por el SPSS representa un incremento de 227.7%

---

[169] *Vid*. Florencia Gali, Romina, *La mujer y el derecho a la salud*, versión digital disponible en; http://riom.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/articulo_juridico_salud_y_mujer.pdf

[170] Secretaría de Salud, Programa Veracruzano de Salud 2001-2016, pág. 16

en relación con la cifra registrada en 2006 (14.1% en 2006 frente a 46.2% en 2012)[171]

No obstante lo anterior, el Estado de Veracruz, enfrenta grandes retos para garantizar este derecho a las mujeres, pues en términos de derechohabiencia, de un total poblacional de 7,643,194 personas, 3, 695,679 son hombres y, sólo 2, 095,231 tienen acceso a este derecho. De ese mismo total, 3,947,515 son mujeres y sólo 2,389,605 tienen acceso a atención médica, mientras que un total de 3,158, 358, no cuentan con servicio de derechohabiencia.



Adicionalmente, la prevalencia lápsica de algún problema de salud identifica el valor más elevado para las mujeres de 75 a 79 años, que llega a 35.0%. En general, hasta los 9 años la tendencia es similar para ambos sexos, y a partir de esta edad se identificó un mayor reporte de problemas de salud entre las mujeres.[172]

Particularmente, según datos del INEGI, de los 2,940 casos registrados de cáncer en la entidad, el 33.7% correspondieron a cáncer cervicouterino, mientras que el 31.6% fueron por cáncer de mama,[173] superada únicamente por enfermedades del corazón y diabetes, en el caso de ésta última, la incidencia es de 10.4% en mujeres y 6.3% en hombres.[174]

El cáncer cervicouterino en Veracruz, es un problema de salud pública, no únicamente por su alta magnitud y transcendencia, sino porque se trata de una enfermedad prevenible casi en su totalidad. En el estado, ocupa el tercer lugar como causa de muerte en las mujeres de 25 a 64 años; en este padecimiento, Veracruz ocupa el tercer lugar a nivel nacional con una tasa de 20.1 defunciones

---

[171] *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*, pág. 19, disponible en: http://ensanut.insp.mx/informes/Veracruz-OCT.pdf (Fecha de consulta 1° de Agosto de 2015)
[172] Ibídem, pág.22
[173] INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico, población total por tamaño de localidad, sexo y grupos quinquenales de edad según su condición de derechohabiencia a servicios de salud y tipo de institución.
[174] Ibídem, pág.24

por cada 100 mil mujeres del grupo de 25 años y más, contra 13.9 del promedio nacional para el año 2009.[175]

En cuanto al cáncer de mama, el Estado ocupa el segundo lugar en el contexto nacional con una tasa de 15.5 por 100 mil mujeres de 25 años y más, contra 16.6 del país. Dentro de las principales causas de muerte en mujeres de 25 a 64 años, el cáncer de mama ocupa el cuarto lugar en la entidad de acuerdo a la lista detallada en el mismo periodo.[176]



Por lo que hace a la mortalidad materna, ésta es un indicador sensible del crecimiento económico y social de un país y del nivel de salud, relacionado con la disponibilidad y calidad de los servicios de salud. Veracruz, ocupa el séptimo lugar a nivel nacional con una razón de mortalidad materna de 46.4 por 100 000 nacidos vivos.[177] En el periodo 2007-2011, el Estado de Veracruz presentó una reducción de muertes maternas evitables,[178] con relación al comprendido entre 2002-2006, de 3.1 a 2.7 por cada 100,000 mujeres.[179]

De acuerdo a información obtenida del INMUJERES, reafirmar el derecho a la salud de las mujeres al que deben acceder en las diferentes etapas de su vida, es una necesidad urgente. En la última década, la magnitud de las tasas de mortalidad por cáncer de mama y cervicouterino han sido preocupantes, ya que se encuentran entre las primera y segunda causa de muerte de población de mujeres de 25 años y más, motivo por el cual se han convertido en un grave problema de salud pública. Por tanto, los esfuerzos institucionales deben dirigirse hacia la prevención y diagnóstico precoz de estos padecimientos. Por su parte, el proceso

---

[175] *Ibídem*, pág. 25
[176] *ídem*
[177] *Observatorio de Mortalidad materna en México*, Indicadores 2013, pág.18, disponible en: http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES%202013%20OPS.pdf (Fecha de consulta: 31 de julio 2015 )
[178] Son aquellas que, por la tecnología médica existente y el avance de la ciencia, no deben suceder o pueden ser prevenidas.
[179] Freyermuth Enciso, Gracuela y Luna Contreras, Marisol, "Muerte materna y muertes evitables en exceso" Propuesta metodológica para evaluar la política pública en salud, Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de estadística y geografía, Vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre 2014, disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_13/rde_13_art4.html

reproductivo –embarazo, parto, puerperio- cuyo resultado final es el logro de una nueva vida, presenta riesgos que pueden afectar a los participantes en el proceso: la madre y el hijo. Estos riesgos pueden ir desde problemas menores hasta la muerte de uno o ambos integrantes del binomio madre-hijo. Esta mayor vulnerabilidad femenina ligada a la reproducción, requiere el apoyo y protección de la sociedad en su conjunto y la mortalidad materna también debe ser analizada desde el cumplimiento de las normas emanadas en el Sistema Nacional de Salud. Es decir, para la culminación de un embarazo seguro y saludable se requiere de una periodicidad en la atención del embarazo dada por la atención prenatal que integra una atención con calidad, una revisión oportuna, la evaluación a través de exámenes y la atención del parto calificado.[180]



En el anterior sentido, el CDH ha sostenido que para suprimir la discriminación contra la mujer, es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. Esa estrategia debe prever en particular, las intervenciones con miras a la prevención y el tratamiento de las enfermedades que afectan a la mujer, así como políticas encaminadas a proporcionar a la mujer acceso a una gama completa de atenciones de la salud de alta calidad y al alcance de ella, incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva. Un objetivo importante deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan a la salud de la mujer, en particular la reducción de las tasas de mortalidad materna y la protección de la mujer contra la violencia en el hogar. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales

[180]INMUJERES, datos disponibles en: http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/inicio-noticias/417-el-acceso-a-la-salud-derecho-fundamental-de-las-mujeres (Fecha de consulta: 1 de Agosto de 2015)

y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos.[181]

En ese mismo sentido, es necesario incorporar la perspectiva de género en las políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre. Un enfoque basado en la perspectiva de género reconoce que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer. La desagregación, según el sexo, de los datos socioeconómicos y los datos relativos a la salud es indispensable para determinar y subsanar las desigualdades en lo referente a la salud.[182]



Así, sin dejar de reconocer los programas implementados por el Estado de Veracruz a través de la Secretaría de Salud (SSA)[183] y el Sistema DIF[184] con el objeto de garantizar a las niñas y mujeres el acceso a la salud, las OSC y académicos participantes en las audiencias públicas, evidenciaron la falta de información sistematizada y georreferenciada por grupos etarios, padecimientos, estratos socioeconómicos, pertenencia a alguna etnia, qué centros de salud y hospitales tienen implementados dichos programas, demanda de servicio y la disponibilidad de éste y los criterios para acceder a dichos programas.[185]

Considerando lo anterior, la imposibilidad para conocer el impacto real de los programas y en consecuencia su grado de efectividad, como resultado de la

---

[181] CDESC. *Observación General 14*, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), párr. 21

[182] *ibídem,* párrafo 20.

[183] Programas de la SSA: Atención a la salud materna y perinatal, Planificación familiar, Adelante en atención a personas víctimas de violencia, Programa de inclusión social (PROSPERA)

[184]Programas del Sistema DIF: Asistencia alimentaria a mujeres embarazadas, Programa integral de la mujer, Embarazo sano, Programa de asistencia alimentaria a mujeres embarazadas y periodo de lactancia, Ingreso familiar, (DIF a través del área de desarrollo comunitario), Línea de apoyo psicológico a mujeres víctimas de violencia 018001343837, Adiós a la pobreza.

[185] Información recabada en las audiencias públicas para la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (PDHEV), llevadas a cabo en las ciudades de: Xalapa, Veracruz, Coatzacoalcos y Papantla.

ausencia de información que brinde parámetros medibles y verificables, impide conocer el grado de cumplimiento de la entidad veracruzana en esta materia.

## 2.2 CONTENIDO DEL DERECHO

El proceso de transformación para garantizar la universalidad de los derechos humanos y los complejos cambios que dicho proceso ha generado en todos los aspectos de las sociedades, han sido plasmados en un largo catálogo de instrumentos para eliminar la desigualdad y discriminación en campos donde, como parte de la evolución de las sociedades hacia un estado de Derecho, se ha hecho evidente la necesidad de una intervención específica del Estado para rebasar o eliminar barreras culturales o legales que impiden el acceso de las mujeres a un ejercicio pleno de sus derechos.



Soledad Muñoz define a los derechos humanos de las mujeres como "El derecho inherente y universal de cada mujer del mundo a vivir una vida libre de temor, discriminación y violencia, siendo dueña de su cuerpo y de su mente, gozando de autonomía sexual y reproductiva; tanto en el ámbito público, como en el privado; tanto en tiempos de paz, como de guerra. Este derecho es, a su vez, un requisito indispensable para el disfrute efectivo por las mujeres, de la integralidad de los derechos humanos[186]".

Bajo esta mirada, como referencia útil, podemos presentar los derechos de las mujeres de la siguiente manera:

[186] García Muñoz, Soledad, "Género y derechos humanos de las mujeres: Estándares Conceptuales y Normativos en Clave de Derecho Internacional", *Derechos de las Mujeres en el Derecho Internacional, 2010, Revista* Disponible en: http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/doctrina/70.pdf

| Derechos Civiles y Políticos | Derechos económicos, sociales y culturales | Derechos a una vida libre de violencia y a no ser objeto de discriminación en ningún ámbito |
|---|---|---|
| ▪ Derecho a la vida<br>▪ Derecho a la personalidad jurídica<br>▪ Derecho a la integridad personal<br>▪ Derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre<br>▪ Libertad personal y Seguridad Personales<br>▪ Prohibición de esclavitud<br>▪ Derecho a la protección de la familia<br>▪ Derecho a la Nacionalidad<br>▪ Derecho al Nombre<br>▪ Derecho de participación Política y a cargos públicos<br>▪ Derecho a la propiedad<br>▪ Derecho a la igualdad y no discriminación<br>▪ Derecho de igualdad de acceso a la justicia<br>▪ Libertad de asociación<br>▪ Derecho al debido proceso y Garantías Judiciales<br>▪ Derecho a la intimidad y protección de la honra y la dignidad<br>▪ Libertad de circulación y de elección de residencia y domicilio<br>▪ Libertad de conciencia y religión | ▪ El derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado<br>▪ Derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias<br>▪ Derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección<br>▪ Derecho de toda persona a la seguridad social y salud<br>▪ Derecho a la familia<br>▪ Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado<br>▪ El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<br>▪ Derecho de toda persona a la educación<br>▪ Derecho a participar en la vida cultural<br>▪ Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones<br>▪ Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales<br>▪ Derecho a tener acceso al | ▪ Suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer<br>▪ Derecho a una vida libre de violencia<br>▪ Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y en asuntos relacionados con el matrimonio<br>▪ Oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales<br>▪ Derecho de adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad<br>▪ Igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, empleo, atención médica, vida económica y social<br>▪ Derechos a la tierra y los recursos<br>▪ Reconocimiento de la igualdad de la mujer con el hombre ante la ley<br>▪ Eliminación de la discriminación contra la mujer en todos los ámbitos |

| | | |
|---|---|---|
| ▪ Libertad de pensamiento, de opinión y de expresión<br>▪ Derecho de reunión<br>Derecho a la información y a la protección de datos personales | conocimiento<br>▪ Derecho de acceso a Internet y a las tecnologías de la información y la comunicación | |

**Fuente: ONU y OEA**. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976; *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,* Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adoptado y abierto a la firma , ratificación y adhesión por la AGOEA en el décimo octavo periodo de sesiones, el 17 de noviembre de 1988, Entrada en vigor: 16 de noviembre de 1999; *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Para"*, Adoptada en: Belem do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994 y ratificada por México el 19 de junio de 1998.



## 2.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

### 2.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

No obstante el establecimiento de los derechos humanos como aquellos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, etnia, color, religión, lengua o cualquier otra condición[187]; surgieron enormes obstáculos para que grupos excluidos por siglos en el ejercicio de su ciudadanía, tuvieran pleno ejercicio de ellos, principalmente, las mujeres. Los esfuerzos para que dicha inclusión se realizara en condiciones de igualdad, eliminando, primero, situaciones de discriminación directa y, posteriormente, indirecta, resultaron en la elaboración de diversos instrumentos internacionales.

En 1947, posterior a la creación de la ONU, se reunió por primera vez la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés). La Comisión es el principal órgano internacional intergubernamental dedicado

[187] ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, *Op. cit. Supra nota* 164, art. 2.

exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer[188]. La CSW fue responsable de las primeras convenciones internacionales sobre los derechos femeninos, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953 (primer instrumento de derecho internacional en reconocer y proteger los derechos políticos de las mujeres); así como de la consolidación de las normas relativas a los derechos femeninos en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1967. La Comisión estuvo a cargo también, de la integración en 1979, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), instrumento jurídico vinculante.



En la Conferencia de las Naciones Unidas en el Año Internacional de la Mujer, celebrada en México[189], en 1975, se acordó crear un instituto de investigación y capacitación dedicado a la promoción de las mujeres. En 1976 se fundó el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). La misión del INSTRAW es de promover y realizar, a nivel internacional, programas que contribuyan al empoderamiento de la mujer y a la creación de la igualdad de género.

En diciembre de 1979, la Asamblea General de la ONU (AGNU) aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países. En 1992, se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el objetivo de evaluar los progresos realizados en favor de la mujer en los países que son partes en la Convención a través del estudio y análisis de informes y la formulación de propuestas y recomendaciones.

---

[188] Órgano creado por la resolución 11(II) del Consejo de las Naciones Unidas, del 21 de junio de 1946, dependiente del Consejo Económico y Social. Disponible en Internet en el sitio http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf. (Fecha de consulta 22 de octubre de 2014).

[189] *Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: Una perspectiva histórica*, disponible en: http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm

La CEDAW, tiene el logro de establecer por primera vez el concepto de discriminación contra la mujer[190]:

> "*Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".*[191]



Adicionalmente, en su preámbulo reconoce explícitamente que "las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones" y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana".

En el mismo orden de ideas, durante la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer (Nairobi, 1985), se aprueban las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer[192].

Sumado a lo anterior, se establece la agencia del Sistema de las Naciones Unidas responsable de impulsar y promover el avance y el bienestar de las mujeres, denominado Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en el mismo año (1985), para apoyar las iniciativas, tanto de las organizaciones gubernamentales como de la sociedad civil, orientadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres, es decir que contribuyen a lograr que las mujeres tengan las

---

[190] ONU. *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, *Op. cit. Supra nota* 151.
[191] *Ibídem*, art. 1.
[192] *Resolución 40/108 de las Naciones Unidas para la Aplicación de las Estrategias de Nairobi Orientadas hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer*. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/40/108&Lang=S. Fecha de consulta 22 de octubre de 2014.

mismas oportunidades que los hombres en el ejercicio pleno de sus derechos en términos económicos, culturales, sociales y políticos.[193]

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena), se da un paso muy importante para el respeto y garantía de los derechos humanos, pues en el Programa de Acción son incluidos los derechos humanos de las mujeres y de las niñas, dejando a un lado la teoría sobre la imposibilidad de que el Estado pudiera responder por violaciones a los derechos humanos ocurridos en el ámbito privado[194].



La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subrayó en especial, la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso.[195]

En julio de 2010, la AGNU, fusionó el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres: División para el Adelanto de la Mujer (DAW); el INSTRAW; la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género (OSAGI); y el UNIFEM; así, se crea ONU Mujeres, cuyas principales funciones son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales,

---

[193] *Vid*. Centro de información de Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de la Naciones Unidas para la Mujer, disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/fond/unifem.htm, Fecha de consulta 22 de octubre de 2014.

[194] Bianchini, Carrasco, *et al.*, Guía de conocimiento sobre mujeres y desarrollo I, Publicado en Revista Gloobalhoy nº 14-15. Disponible en http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1824&opcion=documento. Fecha de consulta 9 de noviembre de 2014.

[195] *Declaración y programa de acción de Viena*, *óp. cit. Supra* nota 7, párr. 38

- Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, brindando cuando sea necesario el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil; y
- Dirigir y coordinar el trabajo del sistema de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género, así como promover la rendición de cuentas, incluso a través del monitoreo periódico de los avances dentro del sistema.[196]



De otra parte, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos por la Organización de las Naciones Unidas, establecen en el tercero de aquéllos, promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Dentro de la metas para alcanzar tal objetivo, se fijan: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

No obstante lo anterior, los indicadores ODM, ponen en evidencia los siguientes aspectos:

---

- Para las adolescentes de algunas regiones, hacer realidad el derecho a la educación sigue siendo una meta difícil de alcanzar.
- La pobreza es un importante obstáculo para la educación, especialmente entre las niñas de mayor edad.
- En todas las regiones en vías de desarrollo, salvo en los países de la Comunidad de Estados Independientes, hay más hombres que mujeres en empleos remunerados.
- A las mujeres se les suele relegar a las formas de empleo más vulnerables.

[196] *Vid.* ONU Mujeres, disponible en: http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women, Fecha de consulta 22 de octubre de 2014.

- Gran cantidad de mujeres trabajan en empleos informales, con la consiguiente falta de prestaciones y seguridad laboral.
- Los puestos en los niveles más altos siguen obteniéndolos los hombres, la diferencia es abrumadora.
- Las mujeres están accediendo lentamente al poder político, pero por lo general gracias a cuotas y otras medidas especiales.[197]



### 2.3.2 SISTEMA REGIONAL

En el ámbito regional, en el marco de la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos (La Habana, 1928), se tomó la decisión de crear la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). A la CIM se le encargó la realización de un estudio sobre el estado legal de las mujeres en las Américas, el cual se presentaría a la próxima Conferencia Internacional de Estados Americanos (Montevideo, 1933). La creación de la CIM fue un producto de los movimientos de mujeres nacientes en todo el hemisferio y reflejaba una mayor cooperación entre las mujeres de las Américas del Norte, Central y del Sur.[198]

A través de su mandato, la CIM impulsa su Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, fundamentalmente en cinco áreas claves: los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género; ciudadanía política sustantiva de las mujeres para la democracia y la gobernabilidad; seguridad y ciudadanía económica de las mujeres, seguridad ciudadana desde una perspectiva de género; y la

---

[197]ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Objetivo 3: promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015, disponible en http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml, fecha de consulta 9 de noviembre de 2014.

[198] OEA. Comisión Interamericana de Mujeres, "breve historia", este documento se puede consultar en http://www.oas.org/es/cim/historia.asp, (Fecha de consulta, 9 de noviembre de 2014).

institucionalización del enfoque de género en el trabajo de la Organización de los Estados Americanos.

Su misión es incidir en la política pública a partir de un enfoque derechos para lograr la ciudadanía plena de las mujeres y la eliminación de la discriminación y la violencia de género.[199] Es de destacarse que se trata del primer órgano intergubernamental establecido para promover los derechos humanos de las mujeres y está constituido por 34 delegadas, una por cada Estado miembro de la OEA.



De otra parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en su artículo 2, establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Por cuanto hace a instrumentos jurídicos de carácter vinculante, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en vigor desde el 18 de julio de 1978 y que fue firmada y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, establece en su artículo 1 que todos los Estados Partes en ella se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Si bien, el artículo 1 de la CADH consagra una cláusula general de prohibición de la discriminación en el goce y ejercicio de los derechos humanos en ella contenidos, es importante resaltar que incluye como una categoría sospechosa al sexo; categoría que retoma en su artículo 3 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales

[199] OEA. Comisión Interamericana de Mujeres, "Misión", este documento se puede consultar en http://www.oas.org/es/cim/nosotros.asp, (Fecha de consulta, 9 noviembre de 2014).

y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que entró en vigor para el Estado mexicano el 16 de abril de 1996.

No obstante que en los instrumentos internacionales citados en párrafos precedentes se reconoce la necesidad de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, era necesario un instrumento especializado que contribuyera a la protección de los derechos de la mujer y a eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, considerando que la extensión e intensidad de la violencia contra las mujeres, en cuanto grave violación de los derechos humanos, es una cuestión que debe ser visibilizada e interpretada en su concreta especificidad.[200]



Así, los derechos humanos de las mujeres quedaron consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), firmada en 1994 por los Estados miembros de la OEA, constituyéndose como instrumento clave para la prevención y tratamiento de la violencia contra las mujeres. Esta convención entró en vigor para nuestro país el 19 de junio de 1998.

La convención de Belém do pará, refleja la preocupación uniforme en todo el hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, su relación con la discriminación que han sufrido de manera histórica, y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla.[201]

De conformidad con este instrumento, se entiende por violencia contra la mujer:

---

[200] *Vid*. OEA y Consejo de Europa. *Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul* (MESECVI), 2014, p. IV, este documento se puede consultar en: http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf, Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014.

[201] CIDH. *Estándares jurídicos: Igualdad de género y derechos de las mujeres*, *Op. cit. Supra* nota 159, pág. 108.

"*Cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*"[202]

Adicionalmente, establece los tipos de violencia y los espacios donde puede presentarse:



> *"Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*
>
> *a. Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;*
>
> *b. Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*
>
> *c. Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra."*[203]

Asimismo, con base en los derechos plasmados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y la Convención de Belém do Pará, entre otros instrumentos interamericanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró en el año 2011, el informe denominado "Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema

---

[202] OEA. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer " Belém do pará"*, 9 de abril de 1996, art. 1.
[203] Ibídem, art.2.

Interamericano: Desarrollo y Aplicación", que fue aprobado por la Comisión Interamericana durante su 143° periodo ordinario de sesiones[204].

En dicho informe, se analizó el grado de impacto de los estándares, recomendaciones y decisiones del Sistema Interamericano en la jurisprudencia emitida por los países americanos, vinculada a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres, definiendo el concepto de "estándares jurídicos" como el conjunto de decisiones judiciales, informes temáticos y de país y otras recomendaciones adoptadas por la CIDH, así como los tratados regionales de derechos humanos que gobiernan el sistema interamericano y las sentencias y opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH.



El marco jurídico y político internacional de los derechos humanos de las mujeres, puede resumirse en las siguientes tablas:

| **MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL** | |
|---|---|
| **UNIVERSAL** | **REGIONAL** |
| Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores (1921) | Convención sobre nacionalidad de la Mujer (1933) |
| Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921) | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) |
| Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933) | Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) |
| Carta de las Naciones Unidas (1945) | Convención Interamericana Sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948) |
| Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) | Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (1948) |
| Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953) | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) |
| Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1958) | Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969) |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) | Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1988) |

[204] CIDH. *Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación*, Editado por la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Noviembre 2011. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ESTANDARES%20JURIDICOS.pdf, Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2014.

| | |
|---|---|
| Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) | Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (1989) |
| Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967) | Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) (1996) |
| Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974) | |
| Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (abierto a firma 1966, con entrada en vigor en 1976) | |
| Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) | |
| Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) | |
| Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) | |
| Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las Mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) (2011) | |
| Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) | |

| **MARCO POLÍTICO** | |
|---|---|
| Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (México 1975) | Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban-Sudáfrica 2001) |
| Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.(1976- 1985) | Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (Quito, Ecuador 2007) |
| La Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Nairobi 1985) | La Conferencia de Examen de Durban (Ginebra, Suiza 2009) |
| La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. (Beijing en 1995) | |
| Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la equidad e igualdad de Género | |

## 2.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 2.4.1 FEDERAL

Las mexicanas y los mexicanos gozamos, además de los derechos humanos reconocidos en la Constitución[205], de todos aquellos que se encuentran en los tratados internacionales de los que el país es parte, así como de las garantías para su protección, y del principio *pro persona* en su interpretación. Así pues, todas las autoridad federales, estatales o municipales, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.



En la siguiente tabla se esquematiza la legislación federal que contiene la normativa relativa a los derechos de las mujeres y los programas generados a partir de ésta.

| **FEDERAL** |
|---|
| • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| • Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. |
| • Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<br>• Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. |
| • Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres |
| • Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. |
| • Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. |
| • Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. |
| • Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos |
| • Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. |
| • Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. |
| • Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres. |
| • Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. |
| • Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del |

[205] No discriminación, igualdad, educación, salud, seguridad social, trabajo, ciudadanía, participación política, *Cfr*. Artículos 1, 2, 3, 4, 6, 18, 30, 34 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit. Supra* nota 89, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm. Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2014.

daño en casos de discriminación

La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (LINM)[206] establece que se trata un órgano público y descentralizado de la administración pública, tiene por objeto promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de:



- Transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.

- Federalismo, en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios.[207]

Adicionalmente, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVL), estableció las bases para la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para garantizar el acceso a una vida libre de violencia, así como los principios rectores para su logro, los que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales, éstos son:

I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;
II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
III. La no discriminación, y
IV. La libertad de las mujeres[208]

---

[206] *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, publicada el DOF 12 de enero de 2001, Disponible en: http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/normateca/legislacion2014/ley%20inmujeres.pdf,
[207] Ibídem, art. 4.

[208] *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, Publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007, y reformado el 15 de enero de 2013, art.4

Por su parte, el Reglamento de la citada ley, desarrolla sus disposiciones en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución.[209]

De otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGI), busca regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo, sustentados en los siguientes principios rectores; la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[210]



También, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, establece que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, por lo que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.[211]

El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEV), establece que todas las medidas que lleve a cabo el Estado deberán ser realizadas sin discriminación alguna, para ello, se considerará

---

[209] *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado el 11 de marzo de 2008, art. 1

[210] *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,* publicada el 2 de agosto de 2006, arts. 1 y 2.

[211] *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, publicada el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 20 de marzo de 2014, arts. 1 párrafo 1° y 2.

el idioma, edad, condición social, preferencia sexual, o cualquier otra condición, para que puedan acceder a las políticas públicas en la materia.[212]

La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP) establece una serie de supuestos en los que se actualiza el delito de trata, de tal manera que comete este delito quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.[213] Si bien, las víctimas de este delito no son exclusivamente niñas y mujeres adolescentes y en edad madura, de conformidad con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC, por sus siglas en inglés), el porcentaje de víctimas del sexo femenino fluctúa entre el 70 y 80% del total, cifra por mucho superior a las de sexo masculino.[214]



La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, de conformidad con su artículo segundo, tiene como objetivos:

I. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales;
II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;

---

[212] Disponible en: http://vidasinviolencia.inmujeres.gob.mx/vidasinviolencia/?q=sistemanacional (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2014)
[213] *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas,* publicada en el DOF, el 27 de noviembre de 2007, art. 5
[214] UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons. Nueva York, United Nations Office on Drugs and Crime*, 2012, págs. 9 y 10, y 25 y ss.

III. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos;

IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

V. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley; y

VI. Reparar el daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.[215]



Por su parte, el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, establece la atribución para el Instituto Nacional de Migración (INM) de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas sectoriales e institucionales específicos, así como las acciones y procedimientos de las dependencias, entidades y la Procuraduría, cuando así proceda. [216]

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), muestra el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores. También impulsa un federalismo articulado, partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios. Asimismo, promueve transversalmente, en todas las políticas públicas, tres estrategias: Democratizar la productividad, consolidar un gobierno cercano y moderno, así como incorporar la perspectiva de género.[217]

---

[215] *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos*, publicada en el DOF, el 14 de junio de 2012, con última reforma el 19 de marzo de 2014, art. 2

[216] *Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, publicado en el DOF, publicada el 27 de febrero de 2009, art. 20 F. II

[217] *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018;* disponible en; http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2014)

El Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres (PNI) señala dentro de sus estrategias, que es necesario construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales; en esta misma línea y a fin de ampliar el ámbito de protección y defensa de los derechos humanos de las niñas y mujeres que habitan el territorio nacional, se han suscrito diversos instrumentos internacionales así como la aprobación y entrada en vigor de leyes que contribuyen al cumplimiento de esos compromisos internacionales en el ámbito interno.[218]



El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, establece que México ha sido receptor de diversas recomendaciones en materia de derechos humanos, especialmente los últimos seis años, ya que la situación de violencia en el país generó un incremento en las violaciones estos derechos. Entre ellas, destaca la necesidad de contar con bases para que la política de seguridad pública tome en consideración estándares de derechos humanos. El Programa debe asegurar que exista una perspectiva de derechos humanos en los programas y políticas públicas, esto es particularmente necesario en áreas de especial problemática, como las políticas encaminadas a garantizar la seguridad y el acceso a la justicia y a combatir los distintos tipos de violencia.

Así mismo, se ha reconocido que la sola creación de instancias de atención a víctimas del delito no ha sido suficiente, sino que se requiere entre otras cosas, de coordinar acciones para prevenir violaciones, proteger y garantizar los derechos, así como un enfoque transversal de derechos humanos en la Administración Pública Federal (APF). Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que deben fortalecerse los procedimientos de selección de servidores públicos y capacitar a las autoridades federales y locales, por ejemplo,

[218] *Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres*, publicado el 18 de agosto de 2009, Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100919.pdf (fecha de consulta: 13 de diciembre de 2014)

de seguridad pública. Igualmente, la CrIDH en sus sentencias relativas a México, estableció la necesidad de formación y capacitación permanente sobre investigación penal, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desaparición forzada, perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales, superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.[219]



Los lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación, tienen como objetivo reducir la incidencia de actos discriminatorios, fomentar la denuncia y garantizar a la víctima un acompañamiento y la efectiva reparación del daño. Estos lineamientos complementan lo dispuesto en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se basan en estándares internacionales de derechos humanos para incluir medidas de reparación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. La institución encargada de dar seguimiento a estos lineamientos es el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED)[220]

Adicionalmente, hacen parte del marco normativo federal, las NOM´s a las que deberán ajustarse las entidades federativas. A continuación, citaremos las que tienen relevancia para los derechos de las mujeres.

Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA2-1994, para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cervicouterino. El objetivo de esta norma es uniformar los principios, políticas,

---

219 *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014- 2018*, publicado el 30 de abril de 2014, disponible en; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014 (Fecha e consulta: 19 de diciembre de 2014)

220 Publicados en el DOF, el 19 de junio de 2014. Disponible en: http://embassyofmexico.org/web/Bolet%C3%ADn56.pdf

estrategias y criterios de operación para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cervicouterino.[221]

Norma Oficial Mexicana NOM-041-SSA2-2011, para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama. Esta norma tiene por objetivo establecer los lineamientos para la promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama.[222]



Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio. Establece los criterios para atender y vigilar la salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y la atención del recién nacido.[223]

Norma Oficial Mexicana NOM-035-SSA2-2012, para la prevención y control de enfermedades en la perimenopausia y postmenopausia de la mujer. Criterios para brindar atención médica. El objetivo de esta Norma, es establecer los lineamientos específicos, en materia de perimenopausia y postmenopausia para:

1. Brindar una atención médica integral a la mujer durante las etapas de la perimenopausia y la postmenopausia.

2. Contribuir a la prevención y tratamiento oportuno de los síntomas y signos propios de la perimenopausia y la postmenopausia.

---

[221] *NOM-014-SSA2-1994, para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cervicouterino*, publicada en el DOF el 16 de enero de 1995 y reformada el 31 de mayo de 2007.

[222] *NOM-041-SSA2-2011, para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama*, publicada en el DOF el 9 de junio de 2011.

[223] *NOM-007-SSA2-1993, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido*, publicada en el DOF el 31 de octubre de 1994.

3. Contribuir a la prevención y tratamiento oportuno de las enfermedades que se presenten en la perimenopausia y postmenopausia.

4. Fomentar en la población femenina hábitos higiénicos, dietéticos, saludables, que contribuyan a disminuir los riesgos de enfermedades asociadas al síndrome climatérico.

5. Procurar el acceso a la información, consejería y servicios para la prevención y control de las manifestaciones clínicas y las patologías asociadas a la perimenopausia y la postmenopausia, con enfoque de género.[224]



Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Esta norma tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y, en particular, a quienes se encuentren involucradas en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.[225]

### 2.4.2 ESTATAL

En relación con el marco jurídico local, la Constitución Política de Veracruz cuenta desde el año 2007 con un capítulo denominado "De los Derechos Humanos", en el cual se establece la igualdad de derechos y obligaciones para el hombre y la mujer, en su artículo 4, determinando además que la libertad del hombre y la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley.

El párrafo séptimo del artículo 4, reconoce que los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes

---

[224] *NOM-035-SSA2-2012, para la prevención y control de enfermedades en la perimenopausia y postmenopausia de la mujer*, publicada en el DOF el 13 de enero de 2013

[225] *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres*, publicada en el DOF el 16 de abril de 2009.

federales, los tratados internacionales, la propia Constitución y las leyes que de ella emanen; así como de los que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

El artículo 5 da relevancia a los derechos de las mujeres, al establecer que en la regulación y solución de los conflictos internos de los pueblos indígenas, se deberá aplicar sus propios sistemas normativos, con sujeción a los principios generales de esta Constitución respecto de garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Asimismo, para la elección de autoridades y representantes, se define la obligación de garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.



El 29 de enero del 2007, se adicionó un segundo párrafo al artículo 6 de la Constitución mediante el cual se introduce la creación de una Ley para garantizar que la mujer no sea objeto de discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón en la vida política, social, económica y cultural del estado. Además, con dicha Ley se promovería que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los cargos públicos. Fue hasta el 16 de agosto del 2013, que se publicó la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en concordancia con la Ley Federal.[226]

En materia penal, en los años 2010[227] y 2011[228] se realizaron importantes reformas al código para el estado[229]; al incorporar un título referente a los delitos de violencia de género, en el cual se tipifican los delitos de Violencia Física o Psicológica (Artículo 361), Violencia Económica o Patrimonial (Artículo 362);

---

[226] *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave*, *Op. cit. Supra* nota 95.
[227] Reforma por la cual se adicionaron diversas disposiciones *al Código Penal para el Estado*, publicada en la Gaceta Oficial del 2 de abril de 2010.
[228] Reforma por la cual se adicionaron diversas disposiciones *al Código Penal para el Estado*, publicada en la Gaceta Oficial del 29 de agosto de 2011.
[229] *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial del 27 de Agosto de 2014.

Violencia Obstétrica (Artículo 363); Violencia en el Ámbito Familiar (Artículo 364); Violencia Institucional (Artículo 365); Violencia Laboral (Artículo 366); Violencia en el Ámbito Educativo (Artículo 367), y; Feminicidio (Artículo 367 Bis); además, de un capítulo de Disposiciones Comunes (Artículos 369 y 370).

También, el estado de Veracruz ha realizado la armonización de su normatividad en materia de igualdad (LGIV)[230], acceso a una vida libre de violencia (LGAMVLVV)[231], prevención y trata de personas (LPSEDTPV)[232]. Además, se promulgaron las Leyes del IVM[233], se reformó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar (LAPVFV)[234] y se creó el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASEVM).[235] El SEPASEVM es el encargado de elaborar el Programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Este conjunto de instituciones y de leyes, específicamente la denominada LGAMVLVV[236], considera a los derechos humanos de las mujeres y las niñas como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana



---

[230] *La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, *Op. cit. Supra nota* 210, mientras que en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó su similar el 20 de junio del 2014

[231] *La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* fue publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007 y reformada el 2 abril de 2014. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó el 8 de septiembre de 2014.

[232] *Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la víctimas de estos delitos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada en la Gaceta oficial del estado el 21 de marzo de 2013

[233] *Ley Número 613 que crea el Instituto veracruzano de las Mujeres*, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 9 de enero de 2007

[234] *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia familiar en el Estado de Veracruz*, publicada en la Gaceta oficial el 8 de septiembre de 1998 y reformada el 15 de agosto de 2005 y 19 de julio de 2007

[235] El sistema se encuentra previsto en la Ley de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado.

[236] *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial el 8 de Septiembre de 2014.

para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y demás instrumentos internacionales en la materia[237].

El concepto de tipos de violencia se incluye en la LGAMVLVV, como los actos u omisiones que dañan la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres[238].

En la LGIV[239] encontramos los conceptos de igualdad[240] y discriminación[241]:



> *La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación, directa o indirecta, que se genere por pertenecer a cualquier sexo o por estereotipos de género.*
>
> *La discriminación de sexo se define como toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por el Estado Mexicano.*
>
> *La discriminación directa de sexo es considerada como la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiere ser tratada de manera menos favorable que otra de distinto sexo en situación similar. La discriminación indirecta de sexo se presenta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra, pone a personas de un sexo en desventaja con respecto a personas del otro, sin que dicha disposición, criterio o práctica atienda a una finalidad legítima y objetiva.*

De otra parte, el IVM, organismo público descentralizado, tiene entre sus atribuciones[242]:

---

[237] *Ibídem,* art. 4 fracción VII.
[238] *Ibídem*, art. 4, fracción XXXII.
[239] *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial el 20 de Junio de 2014.
[240] *Ibídem*, Artículo 7.
[241] *Ibídem,* Artículo 8.

- Diseñar políticas públicas transversales con perspectiva de género en coordinación con las diferentes instancias de la administración pública estatal.
- Dar seguimiento, evaluar y auditar desde la perspectiva de equidad de género en la aplicación e impacto de políticas públicas, programas y acciones, implementadas en la estructura de la administración pública estatal.
- Realizar un diagnóstico integral de la situación de las mujeres, en coordinación con la sociedad civil e instituciones académicas públicas y privadas.
- Promover y fomentar la investigación con enfoque de género, sobre las diferentes problemáticas que enfrentan las mujeres.



La existencia de este Organismo ha favorecido la puesta en marcha de programas y acciones, en coordinación con los diferentes poderes del estado y órdenes del gobierno, así como con organizaciones de la sociedad civil, dirigidas a disminuir la desigualdad e inequidad de la participación de las mujeres en la vida pública. Asimismo, otorga apoyo psicológico y asesoría jurídica a mujeres que han sufrido violencia de género. A pesar de los avances que el Instituto ha alcanzado, es necesario la implementación de programas, con mayor alcance de difusión y que refuercen la capacitación a los servidores públicos, y que además, tomen en cuenta la diversidad cultural del estado, ya que hay municipios como Veracruz, Coatzacoalcos o Xalapa con muy bajo índice de marginación y población indígena, y otros con alto índice de marginación y población de diferentes grupos indígenas, como Acultzingo, Altotonga, Huayacocotla, Uxpanapa. Cabe recalcar la obligatoriedad, en la elaboración de políticas públicas, de tomar en cuenta los usos y costumbres de las zonas donde habitan comunidades indígenas.

---

[242] *Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres*. Publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del gobierno del Estado, el día 9 de enero del año. Disponible en http://www.legisver.gob.mx/?p=ley.

Otra normatividad, que sin ser específicamente sobre derechos de las mujeres hace referencia al concepto de género, es la Ley de Fomento al Empleo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,[243] que en su artículo 1, establece:

> *"Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio veracruzano y tienen por objeto incentivar, sin distinción de género, la contratación de jóvenes entre catorce y veintinueve años de edad, así como de recién egresados de universidades, tecnológicos, colegios de bachilleres y demás centros de preparación académica, sin que en ningún caso hayan causado previamente alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. También son sujetos de esta Ley los adultos mayores a cincuenta años no pensionados ni jubilados y las personas discapacitadas"*



La Ley número 879 de Derechos y Culturas Indígenas para el estado incluye para su implementación, en su artículo 7, conceptos básicos para el respeto de los derechos de las mujeres[244]:

> *Artículo 7.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*
>
> [...]
>
> *XV. Perspectiva de equidad y género: teoría científica, analítica y política que tiene por objeto eliminar las causas de opresión sustentadas en la desigualdad, la injusticia o la discriminación de las personas basada en la condición de mujer.*
>
> [...]
>
> *XXI. Transversalidad: herramienta metodológica que permite incorporar la perspectiva de género como eje integrador, para*

---

[243] *Ley de Fomento al Empleo del estado de Veracruz*, publicada en la gaceta oficial del estado el 9 de mayo de 2012.

[244] *Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 3 de noviembre de 2010, art 7.

*garantizar la concreción del principio de igualdad, en las normas, programas, acciones y políticas públicas de gobierno.*

Sumado a lo anterior, como se señaló *supra*, el 23 de agosto de 2011, se adicionó el Código Penal para tipificar el delito de feminicidio, consagrándose en el artículo 367 Bis, de la siguiente manera:



*Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:*

*I. Exista o haya existido entre el activo y la victima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad;*

*II. Exista o haya existido entre el activo y la victima una relación laboral, escolar, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;*

*III. La victima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;*

*IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o este sea mutilado;*

*V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;*

*VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o*

*VII. La victima haya sido incomunicada.*

*A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de cuarenta a setenta años de prisión.*

También, el 9 de enero de 2015, por reforma constitucional se crea la Fiscalía General del Estado como organismo constitucional autónomo y cuenta dentro de

su estructura con una Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de personas.

De otra parte, de acuerdo con el IVM, el estado de Veracruz cuenta con diversos programas para impulsar la igualdad de género para los cuales se destinan recursos en el presupuesto de egresos anual.[245]



A continuación se muestra una tabla con la relación de las leyes en las cuales se incluyen disposiciones tendientes a garantizar los derechos de la mujer en el Estado de Veracruz y que complementan a las citadas en párrafos anteriores:

| **LEYES QUE CONTIENEN ARTÍCULOS ESPECÍFICOS CON INCLUSIÓN DE GÉNERO** | |
|---|---|
| Ley | Artículos |
| LEY NÚMERO 879 DERECHOS Y CULTURAS INDÍGENAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. | • Artículos 7 Fr. IX, XV, XXI; 24 Fr. V; 48; 49 Fr. IV;59 Fr. VI, IX; 60; 61; 63; 85; 86 Fr. I |
| LEY PARA EL DESARROLLO CULTURAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. | • Art. 15 Fr. I |
| LEY NÚMERO 301 DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE | • Art. 1 Fr. VII. XIII; 3 Fr. IV, XI; 4 Fr. VII; 10 Fr .I, V, VI; 35 Fr. VI |
| LEY DE FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE | • Art. 1 |
| LEY DE FOMENTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE | • Art. 14 |

## 2.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran

[245] *Vid.* Tabla XXX. Programas del IVM; Institucionalización de la perspectiva de género, Salud integral de las mujeres, Educación y diversidad cultural.

prioritarios.[246] Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno.

El PND 2014-2018, establece una serie de metas que se proponen garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, entre ellas podemos citar "México en paz", "México próspero", México incluyente" y "México con educación de calidad", dentro de estas metas se incluye el "Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres", que involucra a diversas Secretarías a través de programas sectoriales, como son: la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Procuraduría General de la República, Desarrollo Agrario, territorial y Urbano, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y transportes.



El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2014-2018), tiene entre sus objetivos: 1) Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres; 2) Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas; 3) Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia; 4) Asegurar el acceso a la justicia de las mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción; 5) Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; y, 6) Asegurar el acceso a los servicios de salud.

Por su parte, el gobierno de Veracruz ha implementado una política pública que considera la igualdad entre hombre y mujeres como la base para el desarrollo social; en función de ello, se han generado e impulsado una serie de programas

[246] Tamayo Sáez, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997, pág. 2

que incitan y promueven la perspectiva de género con la finalidad de propiciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

De acuerdo con el IV Informe de Gobierno 2013-2014, a continuación se detallan los programas que contemplan la perspectiva de género por cada una de las dependencias de la administración pública estatal.



| SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PORTUARIO:[247] | |
|---|---|
| PROGRAMA | OBJETIVO |
| PROGRAMA MUJER ADELANTE | Está dirigido a mujeres microempresarias con proyectos productivos individuales a quienes se le otorgan créditos que van desde 10,000 a 120 mil pesos con una tasa de interés del 8 por ciento anual y plazos de hasta 36 meses. |
| SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRPECUARIO, RURAL Y PESCA: | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE TURISMO.[248] | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género** | |
| SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS: | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE TRABAJO, PREVISIÓN SOCIAL Y PRDUCTIVIDAD:[249] | |
| **Cuenta con el rubro de equidad de género, encaminado a proyectos de capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL | |
| **No cuenta con programas con perspectiva de género** | |
| SISTEMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA[250] | |
| PROGRAMA | OBJETIVO |
| PROGRAMA INTEGRAL DE LA MUJER | Su objetivo es atender e impulsar a la mujer hacia el destacado lugar que debe ocupar en la sociedad. La estrategia contempla otorgarles asistencia en las etapas más importantes de su |

[247] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Secretaría de desarrollo económico y portuario, contenido en el IV informe de gobierno 2013- 2014, 2015, pág. 60

[248] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Secretaría de Turismo, contenido en el IV informe de gobierno 2013- 2014, 2015, pág. 124

[249] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Secretaría de Trabajo, Previsión Social y productividad, contenido en el IV informe de gobierno 2013- 2014, 2015, pág. 149

[250] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Secretaría de Desarrollo Social, contenido en el IV informe de gobierno 2013- 2014, 2015, págs. 177, 179,180 y 181.

| | |
|---|---|
| | vida, y de esta forma contribuir a su empoderamiento, mejorar sus condiciones de salud y ayudar a que su entorno familiar se vea beneficiado. |
| EMBARAZO SANO | Este programa otorga una atención de calidad para las madres y sus bebés, al disminuir los riesgos para la salud, en este contexto se implementan las siguientes estrategias:<br>Madrinas obstétricas; su función es asegurarse que las mujeres cuenten con acompañamiento y asesoría todo su embarazo, parto y puerperio. |
| PROGRAMA DE ASISTENCIA ALIMENTARIA A MUJERES EMBARAZADAS Y EN PERIODO DE LACTANCIA | Brinda orientación para mejorar a sus hábitos alimentarios. A la vez, entrega suplementos alimenticios. El apoyo alimentario consiste en la entrega mensual de dos sobres de polvo para licuados a base láctea sabor fresa y vainilla de 400 gr. cada uno, se entregaron 1.1 millones de sobres a 60,000 mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. |
| INGRESO FAMILIAR: (DIF A TRAVÉS DEL ÁREA DE DESARROLLO COMUNITARIO) | Con el fin de contribuir al empoderamiento de mujeres que viven situaciones de marginación y desigualdad, se les ofrecen herramientas con orientación productiva que les auxilien a establecer microempresas a través del autoempleo, y con ello, el mejoramiento de las condiciones de su economía familiar. |
| LÍNEA DE APOYO PSICOLÓGICO A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA 018001343837: | El programa tiene como objetivo el apoyo psicológico a mujeres que se encuentran en situación de emergencia, aplica estándares de calidad y calidez y con perspectiva de género. Durante 2014 se atendieron 1,915 llamadas procedentes de varios municipios de la entidad. |
| ADIÓS A LA POBREZA: | Mediante este programa se les proporciona a familias que habitan en zonas marginadas, apoyos que permiten disminuir enfermedades gastrointestinales y respiratorias. Este programa contribuye favorablemente a las acciones de la estrategia de la cruzada nacional contra el hambre.<br>En Tehuipango se benefició a 11,040 familias con la entrega de 2,400 estufas de agua pluvial y 48,300 láminas de zinc. |

| SECRETARÍA DE SALUD[251] | |
|---|---|
| **PROGRAMA** | **OBJETIVO** |
| ATENCIÓN A LA SALUD MATERNA Y PERINATAL | Con la finalidad de garantizar la atención a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, en la red de atención de servicios de salud de Veracruz, se realizaron acciones encaminadas a mejorar la dotación de insumos para la atención, acciones preventivas, acciones asistenciales y atención integral de las urgencias a través de cuatro estrategias:<br>Otorgar el control prenatal de calidad y con personal capacitado, proveer de métodos anticonceptivos a la población, brindar asistencia profesional y calificada durante el parto, dar inmediata atención de las urgencias obstétricas con el incremento de la competencia personal.<br>Este programa atendió a 7,011 mujeres embarazadas de alto riesgo, y se otorgaron 36, 156 consultas a embarazadas. |
| PLANIFICACIÓN FAMILIAR | Tiene la finalidad de abastecer de insumos y fortalecer la cultura de prevención de embarazos no planificados y generar un crecimiento armónico de la población además de brindar métodos anticonceptivos permanentes a hombres y mujeres con maternidad y paternidad satisfecha. |
| ADELANTE EN ATENCIÓN A PERSONAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA: | Para la difusión de la Norma oficial NOM-046-SSA2-2005, referente a la violencia contra las mujeres; se realizaron actividades de capacitación, a través de talleres de educación para la salud. Como resultado de la capacitación, se integraron 243 grupos con una asistencia de 2,701 mujeres y 568 hombres. En las unidades médicas, se realizaron 113.3 miles de detecciones a mujeres y 38,209 resultaron víctimas de violencia. Para su atención se cuenta con 25 módulos que dan acceso a los servicios de atención psicológica especializada, en los cuales se brindaron 13, 755 consultas psicológicas para la atención de violencia sexual y 172 tratamientos profilácticos para el VIH. |
| PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL (PROSPERA) | Mediante el componente salud del programa PROSPERA, se contemplan acciones de carácter curativo, preventivo, y de capacitación para el autocuidado de la salud. Se |

[251] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Salud, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 206, 207, 208, 229 y 230.

| | |
|---|---|
| | beneficiaron a 593, 578 familias, de las cuales 16,407 eran mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. |
| SECRETARÍA DE EDUCACIÓN[252] | |
| PROGRAMA | OBJETIVO |
| PROGRAMA DE BECAS DE APOYO A LA EDUCACIÓN BÁSICA DE MADRES JÓVENES Y JÓVENES EMBARAZADAS (PROMAJOVEN) | Con la finalidad de apoyar a la educación básica de madres jóvenes y embarazadas entre 12 y 18 años 11 meses de edad y contribuir a que las adolescentes en situación de vulnerabilidad social, que viven la maternidad y el embarazo a temprana edad, tengan la oportunidad de iniciar, permanecer y concluir su educación de tipo básico en cualquiera de las modalidades educativas se opera el PROMAJOVEN. |
| SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA[253] | |
| PROGRAMA | OBJETIVO |
| PROGRAMAS DE PREVENSIÓN DEL DELITO | En cumplimiento de las políticas transversales plasmadas en el PVD, la presente administración mantuvo en operación el programa de prevención de la violencia hacia la mujer, a través de esto se logró fortalecer la cultura de autoprotección en 574,791 personas pertenecientes a 86 municipios. |
| FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO[254] | |
| PROGRAMA | OBJETIVO |
| SUBPROCURADURÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y EN MATERIA DE DELITOS DE TRATA DE PERSONAS | Esta subprocuraduría es la instancia encargada de coordinar a las agencias del ministerio público investigadoras especializadas en delito contra la libertad y seguridad sexual y contra la familia en el Estado, vigila que se brinde atención profesional, y establece mecanismos para la creación de políticas públicas internas con perspectivas de género. |
| SECRETARÍA DE GOBIERNO | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES[255] | |



[252] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Educación, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013- 2014, 205, pág. 257.
[253] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Seguridad Pública, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013- 2014, 2015, pág. 340.
[254] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Procuración de Justicia, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013- 2014, 2015, pág. 357.

| PROGRAMAS | OBJETIVO |
|---|---|
| INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO | En cumplimiento de las recomendaciones internacionales para el adelanto de las mujeres, Veracruz ha avanzado en la elaboración del presupuesto con perspectiva de género y en la elaboración de programas institucionales que incluyen el impulso económico a las mujeres. |
| SALUD INTEGRAL DE LAS MUJERES | Se desarrolló un programa de capacitación mediante nueve talleres con promotoras ciudadanas comunitarias para la prevención de la violencia, en la vinculación multisectorial para la prevención del VIH- SIDA. Así como la realización de jornadas de prueba con el fin de detectar esta enfermedad. |
| EDUCACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL | Su objetivo es el desarrollo económico, trabajo, sustentabilidad, bajo la premisa de la participación de las mujeres en estos ámbitos. |
| CEAIVD | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| COMUNICACIÓN SOCIAL | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |
| CONTRALORÍA GENERAL; | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género** | |
| OFICINA DEL GOBERNADOR: | |
| **Sólo cuenta con proyectos de equidad de género, que consisten en capacitación con perspectiva de género.** | |



[255] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado Gobierno, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, págs. 380 y 381.

## 2.6 CONCLUSIONES

Sin duda, debe reconocerse los esfuerzos realizados por el gobierno del Estado de Veracruz tendentes a garantizar los derechos de las mujeres, particularmente en el ámbito legislativo; sin embargo, las audiencias celebradas con expertos, académicos y sociedad civil, dieron cuenta de la necesidad de armonizar el cuerpo normativo estatal en esta materia con los estándares internacionales derivados de los tratados universales y regionales de los que nuestro país hace parte.



Adicionalmente, si bien la legislación es el piso mínimo hacia la consecución de la igualdad sustancial, no es por sí misma suficiente para lograrla, por tanto, persisten grandes retos para lograr un real y efectivo goce y ejercicio de los derechos de las mujeres en pie de igualdad con los hombres, lo que constituye no sólo un imperativo ético, sino una condición esencial de cualquier régimen político y cualquier sociedad que se defina como democrática.

Considerando lo anterior, las audiencias púbicas permitieron visibilizar algunas necesidades estratégicas de género[256] que requieren ser incorporadas en los programas y políticas públicas del gobierno de Veracruz, para favorecer la inclusión de la perspectiva de género que permita avanzar en la creación de las condiciones para la atención de las demandas de las mujeres, en ámbitos como el de participación política, laboral, educación, salud y acceso a la justicia.

---

[256] Las necesidades estratégicas de género serían aquéllas que derivan del análisis de la subordinación de las mujeres a los hombres, y que se enfocan a la construcción de una organización más equitativa que la presente en términos tanto de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre ambos sexos. Se relacionan con cuestiones de poder, de control y de la explotación producto de la división sexual del trabajo. Éstas abarcan, entre otras: la abolición de la división sexual del trabajo; el alivio en la carga de trabajo doméstico y cuidado infantil; la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, como derechos de tierra y propiedad, acceso al crédito, el establecimiento de una política de equidad, libertad de elección sobre reproducción; adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control sobre las mujeres. La anterior distinción ha sido útil para orientar la manera de introducir la perspectiva de género, pues la identificación de necesidades de hombres y mujeres (derivada de supuestos respecto a los papeles de cada uno de los sexos, a la familia, a la división sexual del trabajo, al control de los recursos y al poder de hombres y mujeres al interior del hogar) conduce el diseño de los objetivos de la política pública. Vid. Tepichin Valle, Ana María. Políticas públicas, mujeres y género, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, este documento se encuentra disponible en: http://ces.colmex.mx/pdfs/anamaria/a_tepichin_15.pdf, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2014.

## 2.7 PLAN OPERATIVO

| Derechos de las Mujeres | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 1. Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 1.1 Garantizar un marco normativo consistente con los principios de igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación, el respeto a la libertad y los derechos de las mujeres. | Poder Ejecutivo Estatal | | Presentar una iniciativa de reforma para armonizar la Ley 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz con la Ley número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, particularmente en el establecimiento de refugios para las víctimas de violencia intrafamiliar y en el reconocimiento de los diversos tipos de violencia que afecta a las mujeres en el marco de relaciones de parentesco o concubinato, y por cuanto a órdenes de protección. | Corto Plazo |
| | | | Presentar una iniciativa de adición a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia para el Estado de | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Instituto Veracruzano de la Mujer | Veracruz, del capítulo denominado "Responsabilidades y Sanciones administrativas", por el incumplimiento de esa ley, con el objetivo de armonizarla con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia. | |
| | | | Presentar una iniciativa de reforma al Código Civil para el Estado de Veracruz para introducir la perspectiva de género, en materias como concubinato, divorcio incausado, impedimentos para contraer matrimonio, con el objetivo de armonizarlo con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en general y de las mujeres en particular y las observaciones, recomendaciones y jurisprudencia de sus órganos de vigilancia y aplicación. | Corto Plazo |
| | | | Presentar una iniciativa de adición a Ley para Prevenir y Eliminar la | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Congreso del Estado de Veracruz | | discriminación en el Estado de Veracruz para establecer un mecanismo en materia de investigación, sanción y reparación del daño. | |
| | | | Presentar una iniciativa de reforma a la Ley número 822 de Defensoría Pública del Estado de Veracruz con el fin de crear una dirección de asesoría jurídica con perspectiva de género | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Secretaría de Gobierno | | |
| | | | Presentar una iniciativa para adicionar la figura de asesor jurídico con perspectiva de género en el capítulo VI referente a la sanción y el acceso a la justicia del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Estado de Veracruz, con el fin de armonizarlo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Estado de Veracruz en el artículo 19 fracción XXXII. | Corto Plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br><br>[VI.4.3]La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local, para actualizar mediante propuestas de reforma, la adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan a desarrollo económico y social del Estado.<br><br>[III.2.1.1.3] Armonización y vigilancia de los tratados internacionales relacionados con la justicia y seguridad de las mujeres. | | | | |

| Estrategia 2. Instrumentalización de una política de derechos humanos | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de Implementación |
| 2.1 Diseñar e implementar con enfoque basado en Derechos Humanos y de género los reglamentos, acuerdos y protocolos para la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. | Fiscalía General del Estado<br><br>Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres y de Delitos en Materia de Trata de Personas<br><br>Fiscalía General del Estado<br><br>Poder Judicial del Estado | Congreso del Estado | Elaborar el Reglamento de la Ley para Prevenir , Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Veracruz | Mediano Plazo |
| | | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Generar un Protocolo de aplicación, ejecución y de seguimiento de las órdenes de protección dictadas de conformidad con la Ley de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Estado, en el que se incluyan lineamientos de trato digno hacia la víctima. | Mediano Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad | Generar lineamientos para la aplicación del Reglamento General de Inspección del Trabajo con la finalidad de armonizarlo con la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de violencia, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado, y con los estándares internacionales en materia de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres derivados de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do pará" y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, para evitar la discriminación en materia laboral. | Corto Plazo |
| | Secretaría de Salud | | Generar e implementar los protocolos para la | Mediano Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Instituto Veracruzano de las Mujeres | ejecución de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de: Cáncer cervicouterino, cáncer de mama, embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, perimenopausia y postmenopausa. | |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Prevenir violaciones de derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**

[III.2.1.1.3] Impulso de políticas de prevención, atención, sanción, y erradicación de la violencia hacia las mujeres.

[III.2.1.1.3]Incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo y armonización legislativa

Estrategia 3. Exigibilidad y Justiciabilidad de los derechos humanos

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 3.1 Garantizar el acceso de las mujeres a instancias y recursos judiciales adecuados y efectivos frente a actos de violencia, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos. | Secretaría de Gobierno | | Poner en funcionamiento el Consejo Estatal para la Asistencia, y Prevención de la violencia familiar. | Corto Plazo |
| | Poder Judicial del Estado | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Institucionalización de los indicadores y criterios para juzgar con perspectiva de género. | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| | Poder Judicial del Estado<br><br>Fiscalía General del Estado. | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Hacer efectivas las disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia en el Estado de Veracruz, referentes a órdenes de protección. | Corto Plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**

[III.2.1.1.2] Acceso de las mujeres a la seguridad, justicia y a una vida libre de violencia

[III.2.1.1.3]Formación y especialización de servidores/as públicos/as con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres en políticas públicas

[III.1] Contribuir a la formación de una sociedad cada vez más igualitaria, en la que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos y acceso a oportunidades.

**Estrategia 4.** Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 4.1 Implementación de campañas de prevención e inclusión de perspectiva de género, así como la | Secretaría de Salud | Instituto Veracruzano e las Mujeres | Realizar campañas para prevenir la violencia obstétrica. | Corto Plazo |
| | | | Realizar campañas para prevenir la muerte materna, que afecta principalmente a madres adolescentes. | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| difusión de derechos. | Fiscalía General del Estado | Instituto Veracruzano de las Mujeres<br><br>Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito | Implementar módulos de atención cuyo objetivo sea informar a las mujeres sobre sus derechos y de las instituciones ante las que pueden acudir en caso de ser víctimas de delito. | Mediano Plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye**: Fortalecer la protección de los derechos humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD**:<br><br>[III.2.1.1.3] Promoción de medidas preventivas para la mortalidad materna<br><br>[VI.3.2] Instrumentar campañas de información y difusión sobre mecanismos de denuncia, derechos de las víctimas y de los probables responsables, así como de las obligaciones de los servidores públicos. | | | | |
| Estrategia 5. Coordinación interinstitucional y articulación social | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Co-Responsable | Metas | Plazo de implementación |
| 5.1 Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. | Poder Judicial del Estado | Fiscalía General del Estado | Generar el permanente fortalecimiento de capacidades operativas de operadores y operadoras del PJE y la FGE, para garantizar un verdadero acceso a la justicia de conformidad con estándares internacionales. | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Unidad de Género de la Secretaría de Finanzas y Planeación | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Diseñar e implementar un mecanismo de verificación para que, de conformidad con la Ley 551 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se destinen recursos para incorporar la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados de los presupuesto de la administración Pública Estatal. | Mediano Plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos

**Áreas transversales del PVD:**

[III. 2.1.1.3] Diagnóstico sobre la violencia en sus tipos y modalidades en la entidad

[III.1] Contribuir a la formación de una sociedad cada vez más igualitaria, en la que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos y acceso a oportunidades.

**Estrategia 6. Transparencia y acceso a la información**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Generar información confiable y accesible sobre la situación educativa de las mujeres en Veracruz desagregada por municipio. | Secretaría de Educación de Veracruz | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Generar una base de datos estadísticos desagregados por género, en los siguientes rubros: nivel educativo, municipios, población total en edad escolar en cada uno de los niveles educativos, deserción escolar, programas implementados con perspectiva de género, si la entidad educativa es pública o privada, cuyo objetivo sea establecer el avance en materia de brechas de desigualdad. | Mediano Plazo |
| 6.2 Recopilar y sistematizar información cuantitativa sobre la violencia contra la mujer. | Fiscalía General del Estado<br><br>Poder Judicial | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Generar un informe estadístico sobre el número de denuncias de violencia contra las mujeres, el número de juicios, condenas y penas, impuestas a las y los perpetradores y el | Corto Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | del Estado | | tipo de violencia más recurrente en las denuncias. | |
| | Fiscalía General del Estado | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Generar un informe estadístico sobre el tipo de violencia (sexual, física, psicológica, doméstica, y otras) que enfrentan las mujeres en Veracruz, las circunstancias en las que se cometió el acto de violencia, así como los datos sobre los autores y las víctimas de estos actos | Corto Plazo |
| | | Instituto Veracruzano de las Mujeres | Generar una base de datos que permita identificar la efectividad en la aplicación de los protocolos de diligencias de la Fiscalía Especializada. | Corto Plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas

**Áreas transversales del PVD:**

[III.2.1.1.3]Desarrollo de políticas públicas tendientes a la eliminación del analfabetismo de las mujeres veracruzanas y eliminación de la discriminación y estereotipos

[III.2.1.1.3]Diagnóstico sobre la violencia en todos sus tipos y modalidades en la entidad

[III.2.1.1.2]Diagnósticos y estudios sobre la posición y condición de género de las mujeres en Veracruz

# CAPÍTULO III. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

## 3.1 INTRODUCCIÓN

Las personas con discapacidad, son un grupo que por sus características particulares son considerados en condición de vulnerabilidad[257], por tanto, es necesaria una especial atención por parte del Estado. Al ser un grupo en condición de vulnerabilidad[258], históricamente discriminado e incluso invisible dentro de las políticas del Estado, requieren de una protección reforzada de sus derechos humanos, para afrontar las desigualdades de *jure* y de *facto*[259] a las que pueden verse sometidos por sus especiales características, con un enfoque transversal que, además, permita la participación activa de la sociedad civil.

Se estima que en el estado de Veracruz, de las 7 643 194 personas que lo habitan, 315 110 viven en condición de discapacidad, esto es 4.1 de cada 100 habitantes, lo que representa un porcentaje del 4.12%, de las cuales, la población masculina representa el 2.04% y la femenina el 2.08%[260].

Respecto al tipo de limitación, tenemos las siguientes:

---

[257] La CEPAL define vulnerabilidad social de la siguiente manera: La vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal (…) el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica) que se supone les confiere riesgos o problemas comunes. *Cfr*. La Vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México, Santiago de Chile 2003, disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/12939/eps9_ecaro.pdf

[258] Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C, No. 149, párr. 89.

[259] Corte IDH*. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párr.112

[260] *Cfr.*inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est "Población total por municipio, sexo, y grupos quinquenales de edad y su distribución según condición y tipo de discapacidad", Censo de Población 2010, Fecha de consulta: 13 de octubre de 2014.

| Población total en la entidad | Población total con discapacidad 315,110[261] |
|---|---|
| 7,643,194 | = 4.12% |

| Con limitación en la actividad | Totales |
|---|---|
| Caminar o moverse | 155,358 |
| Ver | 95,221 |
| Hablar o comunicarse | 31,318 |
| Atender cuidado personal | 15,390 |
| Poner atención o aprender | 13,525 |
| Mental | 31,936 |



Este grupo social se enfrenta a dificultades relacionadas con salud, empleo, educación y discriminación, principalmente; debido a la existencia de una limitada cobertura de educación especial, carencias de acceso al servicio de salud o condiciones de atención precarias e insuficientes ya sean físicos o sistemáticos, así como la falta de oportunidades para emplearse; aunado a la exclusión social que en muchas ocasiones sufren por parte de la sociedad[262].

En ese sentido, los retos a los que se enfrentan gobierno y sociedad en materia de discapacidad, de acuerdo a lo señalado en las audiencias públicas realizadas en ciudades estratégicas del Estado, versan sobre temas específicos, a saber: salud, por cuanto hace al acceso a los servicios públicos acorde con el sistema universal y mejorar la detección oportuna de la discapacidad; empleo, para generar opciones laborales y prestaciones sociales; educación, para eficientar o fortalecer los programas de integración educativa, así como la enseñanza de un nuevo concepto de discapacidad acorde a los estándares internacionales; y discriminación. Además, es necesario garantizar el acceso a espacios públicos mediante la realización de ajustes razonables, así como pugnar por el desarrollo de capacidades físicas,

[261] La suma de los distintos tipos de limitación en la actividad puede ser mayor al total, por aquella población que tiene más de una limitación. Ídem

[262] De conformidad con las mesas de análisis de las audiencias públicas realizadas en las ciudades de Coatzacoalcos, Veracruz, Papantla y Xalapa, los insumos obtenidos de los representantes de este grupo vulnerable, versaron sobre salud, educación, empleo y discriminación.

recreativas o culturales que no representen acciones aisladas sino en conjunto, que generen la participación social y un cambio de paradigma. Para cumplir estos objetivos, es imperante el fortalecimiento interinstitucional y la generación de políticas y programas que impacten de manera positiva en la cobertura de las necesidades específicas de este grupo poblacional.

a) Salud



Respecto al tema de salud, actualmente el Centro de Rehabilitación e Inclusión Social de Veracruz (CREEVER), tiene una cobertura de 121 municipios a los cuales brinda atención en materia de rehabilitación e inclusión social; durante el año 2014 reportó en total 222,703[263] servicios otorgados, cifra que no llega a cubrir siquiera el total de la población con discapacidad contabilizada en el año 2010[264]. En este sentido, debe destacarse, que la tendencia según años anteriores, tiene una predisposición a aumentar, pues del año 2000 al 2010, la población con discapacidad aumentó en más de un cien por ciento[265], lo que significaría que la atención en materia de rehabilitación e inclusión social con cifras actualizadas, se reduciría considerablemente.

Dicho esto, queda en evidencia que aún hay pendientes en el tema de la atención a la discapacidad con un enfoque de derechos humanos; aunado a lo anterior, según las cifras del INEGI, existen municipios de la zona norte y sur del estado con un alto índice de población con discapacidad (tomando en cuenta su población total y su población con discapacidad), como son: Cosamaloapan, Naranjos o San Rafael[266], de los cuales, las principales discapacidades presentadas son caminar o moverse y ver; y sin embargo, la mayor cantidad de pacientes ingresados al

---

[263] *Cfr*. IV Informe de Gobierno 2013-2014, Estado de Veracruz, pág.38
[264] Tomando en cuenta una población de 315, 110 personas contabilizadas por el INEGI en el año 2010.
[265] *Cfr*. Cifras INEGI, Tabulados Básicos, población con discapacidad, censos de población y vivienda 2000 y 2010, disponible en www.inegi.org.mx
[266] Elaborado con Información del INEGI, Tabulados Básicos, Censo de Población y Vivienda 2010, personas con discapacidad según entidad federativa y municipio. Disponible en www.inegi.org.mx

CREEVER, según informes del DIF Estatal, pertenecen únicamente a municipios de la zona centro[267], lo que significa que a pesar de las Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR'S) y unidades de transporte instaladas a lo largo del Estado, las personas de la zona norte y sur, tienen menos oportunidades para recibir la atención oportuna necesaria.



La insuficiencia en la atención a las problemáticas que enfrenta esta población se hace todavía más evidente, pues en materia de salud, un gran número de personas con discapacidad ni siquiera tienen acceso a servicio médico por parte de alguna institución ya sea pública o privada[268]; así como tampoco existe en el estado, un registro sobre cuáles son las principales enfermedades que padecen las personas con discapacidad, las que si bien es cierto pueden deberse a padecimientos comunes, en el caso de las personas con discapacidad requieren de un trato especializado por parte de los médicos, que en la mayoría de los casos, no tienen una instrucción ni los elementos necesarios para llevar a cabo una atención oportuna.[269]

b) Empleo

La OIT señala que para lograr la inclusión de las personas con discapacidad, es necesario un doble enfoque, el primero se refiere a los programas o iniciativas destinadas a superar las desventajas en que se encuentran las personas que expresan una discapacidad, y el segundo, busca garantizar su inclusión en los servicios y actividades de carácter general, entre los cuales se encuentran la

[267] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

[268] De las 315,110 personas con discapacidad, contabilizadas en el año 2010, 120,522, reportaron no ser derechohabientes de algún servicio de salud, y de 731 personas se desconoce; esto representa el 38.25% de la cifra total con discapacidad. *Cfr*. Tabulados Básicos INEGI, *Población Total por Municipio, Sexo y Condición de Derechohabiencia*, según condición y tipo de limitación en la Actividad, disponible en: www.inegi.org.mx. Fecha de consulta: 30 de julio 2015.

[269] En la búsqueda de información, dentro de la página de la Visitaduría Encargada de la Atención a Quejas de Derechos Humano dependiente de la Procuraduría General de Justicia de Estado de Veracruz (ahora FGE), ni dentro de la página oficial de la Secretaría de Salud, se encontraron datos duros relacionados; por tanto, esta información se corresponde con la recabada en las audiencias públicas.

formación profesional y promoción del empleo. La misma OIT ha reconocido que en comparación con las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica y están en mayor riesgo de una protección social insuficiente, la cual es clave para reducir la pobreza extrema[270].



En este tema, la entidad Veracruzana no es la excepción, al existir marcadas desventajas de acceso al empleo para este grupo, pues ni siquiera se tienen datos actuales respecto al índice de personas con discapacidad que se encuentren empleadas; es por ello, que se considera que en este rubro, los programas con los que se cuentan no han logrado consolidarse como una verdadera política pública, ya que el número de personas del grupo poblacional atendido es mínimo, por lo que no genera un verdadero beneficio[271]. Aunado a lo anterior, otro aspecto a destacar dentro de esta problemática, es la falta de coordinación vertical y horizontal entre los niveles de gobierno, lo que no ha permitido consolidar una actuación conjunta orientada a la consecución de los mismos objetivos.

El impacto generado por las dificultades a las que se enfrenta este grupo en condición de vulnerabilidad, tiene una dimensión de afectación psicosocial, puesto que va más allá de la persona que expresa la discapacidad, abarcando a sus familias, ya que la carencia de los servicios señalados o de un empleo que les permita cubrir sus necesidades básicas por cuenta propia, genera dificultades en todo el núcleo familiar del cual forman parte, y coloca a las personas con discapacidad en una situación de riesgo y desigualdad social.

c) Educación

---

[270] *Cfr*. Discapacidad y Trabajo, disponible en www.oit.org, fecha de consulta 30 de julio de 2015.

[271] De conformidad con las Ferias Nacionales de Empleo realizadas en Veracruz, únicamente se tiene registro de la cifra de personas con discapacidad empleadas en el año 2013, las cuales se estimaron en 1,103 de las 315, 110 personas con discapacidad contabilizadas en el año 2010, lo cual no constituye un porcentaje significativo de atención, ya que representaría únicamente el .35% del sector.

En materia de educación, es necesario resaltar que la obligación de los Estados de brindar educación de calidad a sus ciudadanos y ciudadanas, les impone a los mismos cumplir con tres niveles; la obligación de respetar, cumplir y proteger los "rasgos esenciales" del derecho a la educación, los cuales son disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad[272].



En ese sentido, es de señalar que para el caso de las personas con discapacidad, el cumplimiento de dichos rasgos se convierte en una prioridad, pues para garantizar el acceso a la educación de este grupo poblacional por parte del estado, es fundamental realizar los ajustes razonables necesarios de infraestructura y personal, que permitan la inclusión de estas personas en las escuelas públicas principalmente, así mismo, que exista una mayor cobertura de maestros en educación especial, capaces de atender a toda la demanda del grupo.

Si bien es cierto, actualmente el DIF de Veracruz da cuenta de la existencia de programas perfilados al logro de la inclusión educativa de personas con discapacidad, a través de la Secretaría de Educación Pública; lo cierto es que esta cobertura es insuficiente, ya que no se ha logrado una verdadera formación para la creación de escuelas inclusivas en sinergia con los tres niveles de gobierno. Lo anterior, se advierte de las cifras de personas con discapacidad registradas en Veracruz en edades escolares, la cual se estimó en 24,444 para el año 2010, considerando un rango de edad de 5 a 14 años[273], mientras la matrícula de alumnos registrada en Centros de Atención Múltiple para el ciclo escolar 2009-2010 fue de apenas 9,932, (lo que significa un 40.6%). Ahora bien, para el ciclo escolar 2013-2014 la cobertura alcanzó los 20, 214 alumnos[274]; sin embargo, es necesario considerar que la cifra de personas con discapacidad para este periodo pudo haber

---

[272] Las Obligaciones del Estado, Educación, disponible en www.unesco.org. Fecha de consulta 30 de julio 2015.
[273] Fuente: INEGI, tabulados básicos, población por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad, censo de población y vivienda 2010, disponible en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 30 julio 2015.
[274] *Cfr. Reporte estadístico, Educación Especial*, contenido en IV Informe de Gobierno Veracruz 2013-2014, 2015.

aumentado, además de lo anterior, no se tiene registro de los alumnos que pudieran estar matriculados en otras escuelas.

d) Discriminación

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), establece la obligación de los Estados parte, de asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, para tal caso cualquier característica social o física, no debe representar ninguna limitante. Es importante señalar que, en el tema de la discriminación de la que son sujetos las personas con discapacidad, en muchos de los casos dicha discriminación inicia desde el núcleo familiar, debido a la carencia de conocimientos para brindarles atención, de generar en ellos las aptitudes necesarias para su inclusión social y sobre todo a la actitud social histórica de discriminación y compasión hacia este grupo en condición de vulnerabilidad. Tomando en cuenta lo anterior, es prioritaria la generación de programas y políticas públicas que atiendan a la inclusión social de estas personas, que promuevan su desarrollo integral y generen igualdad, tanto en el núcleo familiar como en el ámbito social, asegurando con ello, el goce pleno de sus derechos humanos.

Atendiendo al principio *pro persona,* es necesario que desde el ámbito jurídico se vele por sus derechos legales, buscando en todo momento la protección más amplia de los mismos, los cuales incluyen su capacidad jurídica, así como su voluntad y preferencias, obedeciendo con ello a un modelo de derechos humanos que proporcione las salvaguardas efectivas para impedir los abusos, y se puedan con ello evitar los casos de violencia, despojo y arbitrariedades en perjuicio de los mismos, como sucede en la actualidad[275], lo que da cuenta de la discriminación y

[275] Fuente: Consulta de los avances de la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de Junio 2011, en Papantla de Olarte, Veracruz.

violación de derechos humanos de la que son objeto las personas con discapacidad.

En tal sentido, se debe reconocer a estas personas como plenos sujetos de derechos y no sólo como un grupo que requiere asistencia, apostando por un libre desarrollo de su personalidad en igualdad de condiciones. Lo anterior, conlleva una serie de cambios estructurales con el fin de preparar a la sociedad para una mayor participación y, con ello, combatir la discriminación en distintas esferas, modificando las actitudes sociales; pero sobre todo, generando estrategias que otorguen a las instituciones encargadas de su implementación, los elementos necesarios para subsanar las dificultades a las que se enfrentan las personas que tienen una discapacidad.



Aunado a lo expuesto, y considerando las circunstancias en las que se encuentran las personas con discapacidad, es posible suponer también que existe una constante entre discapacidad, situación de pobreza y exclusión social. La pobreza es considerada por sí misma un problema de derechos humanos, que conlleva desventajas y discriminación para las personas que se encuentran inmersas en ella, así como exclusión social[276]; la cual, sumada a los tratos desiguales que en la mayoría de los casos trae consigo el tener una discapacidad, resulta en un problema aún mayor de discriminación y limitación de derechos humanos.

Mención especial merece el tema de la prevención de la discapacidad, aunque en la actualidad no se tiene registro de un programa público verdaderamente enfocado a la prevención de los distintos tipos de discapacidad, resulta de vital importancia, debido al acelerado crecimiento de la cifra de personas con discapacidad registrado en el año 2010 en comparación con el censo de población

[276] *Los Principios Rectores, sobre la Extrema Pobreza y los derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf

del año 2000. Dicho crecimiento escaló al 130%[277] durante este periodo de diez años, lo que da cuenta de la urgencia de una política de prevención de la discapacidad, ya que si bien existen acciones preventivas en materia de salud, aún hay carencias por atender en ámbitos como capacitación o educación, que ayuden a evitar este incremento acelerado, y a forjar una ideología de la discapacidad no como las limitaciones físicas, mentales o intelectuales de la persona, sino como las barreras sociales impuestas.



Por último, es fundamental en la construcción de políticas públicas y programas la participación de la sociedad civil organizada que dirige sus acciones a la atención de este grupo poblacional. Estas acciones, en coordinación con los actores de gobierno, pueden generar el cambio de paradigma necesario para lograr una verdadera inclusión social.

Tomando en cuenta las problemáticas a las que se enfrenta este grupo en condición de vulnerabilidad, en este capítulo se analizarán las políticas públicas y programas con que se cuenta en la entidad; políticas que deben abarcar los distintos aspectos de vulnerabilidad que generan una condición de discapacidad, para evitar que se restrinjan los derechos humanos de las personas que se encuentran en esta condición, y que deben ser diseñadas de forma tal, que generen la participación activa tanto de la sociedad como de las Instituciones Públicas y de los actores políticos, pues es fundamental para consolidar una sociedad incluyente y respetuosa de los derechos humanos, la actuación conjunta de todos sus miembros.

## 3.2 CONTENIDO DEL DERECHO

[277] En el Censo de Población del año 2000, el INEGI contabilizó 137,267 personas con discapacidad en el estado de Veracruz, mientras que para el año 2010, se registró una cifra de 315, 110, lo que significa un crecimiento de 177,843 personas, representando un porcentaje del 130%. Elaborado con cifras del INEGI, Tabulados Básicos, Censo de Población 2000 y 2010, disponible en www.inegi.org.mx, fecha de consulta 31 de julio del 2015.

En el marco del DIDH, la definición de personas con discapacidad implica una visión que va más allá de la deficiencia física, mental, intelectual o sensorial; se considera en tanto las barreras sociales que limitan el ejercicio efectivo de los derechos de este grupo[278]. En este sentido, las personas con discapacidad deben gozar de los mismos derechos y libertades fundamentales de los que otras personas gozan; ya que la esencia de la protección descansa en el *principio de no discriminación*.[279] Se entiende por discriminación hacia este grupo, cuando existe cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de "ajustes razonables"[280].



Teniendo en cuenta que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, se concibe como un deber del Estado impulsar y garantizar el principio de igualdad de oportunidades. Garantizar estas oportunidades, es garantizar que los recursos del Estado se ocupen para este fin, implementando medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y para dar el trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de asegurarles una plena participación.[281]

Entre las obligaciones de los Estados, también se encuentra el deber de organizar el aparato gubernamental para asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los

---

[278] Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C, No. 246, párr.133.

[279] ONU. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad,* adoptada en Nueva York, A/RES/61/106,13. dic. 2006.

[280] Por "ajustes razonables" se entenderá a las adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. *Cfr*. ONU. *Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art.2.

[281] Comité de DESC. *Observación general 5, Personas con discapacidad*, adoptada en su 11 período de sesiones, U.N. Doc. E/C.12/1994/13,1994.

derechos humanos y libertades fundamentales[282], mediante la adopción de medidas de carácter legislativo[283], social[284], educativo[285], laboral[286] o de cualquier otra índole[287], necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad. Además, es primordial que aseguren a las personas con discapacidad el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, incluso mediante ajustes razonables de procedimiento y adecuados a la edad[288], y que además promuevan la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la accesibilidad a los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).[289]



Para mayor claridad, a continuación se esquematizan los derechos del grupo en comento.

---

[282]ONU. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art. 1, *Op. Cit.*
[283] Cfr. OEA. *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, *Op. cit. Supra nota 75*, art.2.
[284]*Cfr.* ONU. *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades*, art. 9.2, A/RES/48/96, 20. Dic. 1993.
[285]*Ibídem art.6.; y* Comité de los Derechos del Niño*, Observación General No. 9*, CRC/C/GC/9, 27.feb. 2007, párrs. 62 y 66.
[286]*Ídem* art. 7.; OIT. Convenio Nº159, *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas*, Adoptado en Ginebra, 20 junio 1983.; OIT. Recomendación R99, *Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos*, Adoptado en Ginebra, 22 junio 1955.
[287]ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* art. 2, adoptado en Nueva York, EUA, 16. Dic. 1966. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* art.2, G.A. Res. XXI A, 2200, Doc. O.N.U. A/RES/2200(XXI), 16. dic. 1966.
[288]ONU. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art. 13, Adoptada en Nueva York, A/RES/61/106,13. dic. 2006.
[289] OACNUDH. *De la exclusión a la igualdad: Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 2007, p. 15-18.

| Derechos de las personas con discapacidad en el DIDH | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| **Independencia** | **Participación** | **Accesibilidad** | **Autonomía** | **Dignidad** |
| Derecho al trabajo<br>Derecho a la seguridad social<br><br>Derecho a la Protección de la familia, de las madres y los niños<br><br>Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad<br><br>Libertad de desplazamiento y nacionalidad | Participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad<br><br>Participación en la vida política y pública<br><br>Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte | Derecho al disfrute de salud física y mental<br><br>Derecho a la movilidad<br><br>Derecho a habilitación y rehabilitación<br><br>Acceso a la justicia | Derecho a la educación y a la cultura<br><br>Libertad de tomar las propias decisiones<br><br>El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad | Derecho a un nivel de vida adecuado<br><br>Derecho a la no discriminación por razones de discapacidad<br><br>Igualdad de oportunidades igualdad de derechos para hombres y mujeres<br><br>Protección contra la explotación, la violencia y el abuso<br><br>Protección de la integridad personal<br><br>Libertad y seguridad personal<br><br>Respeto a la privacidad |
| **Fuente:** Elaborado con base en OEA y ONU. ***Convención Interamericana para la Eliminación de Todas*** | | | | |

***las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, 6. jul. 1999.; ONU.** *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, A/RES/61/106, 13. dic. 2006.; ONU. *Informes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, adopta el 4 de marzo de 2014, en la resolución A/RES/48/96.; Comité de DESC. *Observación general 5*, *Personas con discapacidad*, U.N. Doc. E/C.12/1994/13, 1994.; ONU. *Protocolo facultativo de Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, 13. Dic. 2006.; y UNESCO. *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada en París, 14. Dic. 1960.

## 3.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL



### 3.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

En el ámbito internacional, la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad, pasó por un proceso amplio de evolución para llegar a consolidarse en la Convención que hoy conocemos. En el año 2001, la Asamblea General en su resolución 56/168, estableció un comité especial encargado de examinar "propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, que se basara en un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social". Dicho Comité en su segunda reunión, celebrada en junio de 2003, decidió establecer un Grupo de Trabajo encargado de preparar y presentar un proyecto de texto que sirviera de base para la negociación de los Estados Miembros.

A su vez, este grupo de trabajo celebró un período de sesiones de dos semanas de duración en enero de 2004 y concluyó la preparación de un proyecto de texto completo. En su resolución 58/246, la Asamblea General pidió al Comité Especial que comenzara las negociaciones sobre un proyecto de convención, el cual se reunió dos veces cada año y el 25 de agosto de 2006, durante su octavo período de sesiones, aprobó en su conjunto el proyecto de texto de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, incluido un protocolo facultativo.

Posteriormente, el 5 de diciembre de 2006, en la reunión de continuación de su octavo periodo de sesiones, el Comité remitió a la Asamblea General el proyecto de informe final con el texto de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su forma enmendada, y del Protocolo Facultativo.

Es en el año 2006, cuando se aprobó la creación de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*[290](CDPD) *y su Protocolo Facultativo*[291] (PFCDPD). En la CDPD se adoptó un concepto amplio de discapacidad y se reafirmó que las personas con todos los tipos de discapacidad gozan de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Fue el primer instrumento de derechos humanos en el que se reconoció que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad.



La CDPD contempló la creación de un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la misma[292]; el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CoDPD), el cual puede solicitar a los Estados Partes que presenten un informe sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones en el marco de la CDPD. En el año 2011, México presentó su primer informe sobre las medidas adoptadas y las políticas emprendidas para el cumplimiento de la CDPD; a la fecha el CoDPD no ha emitido sus observaciones finales.

Debe destacarse que tanto en la CDPD como en el PFCDPD, se recuperaron las experiencias de instrumentos y programas que pugnaron por el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos, y no desde una visión asistencial. La primera iniciativa en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, fue impulsada por la UNESCO en 1960, a través de la *Convención Relativa a la lucha contra la Discriminación en la Esfera de la*

---

[290] ONU. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Op. cit. Supra nota* 288.
[291] ONU. *Protocoló facultativo de Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, óp. cit. Supra* nota 279.
[292]ONU. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Op. cit. Supra nota* 288, art. 34.

*Enseñanza*[293]*.* Esta convención reconoció el derecho de todas las personas al acceso a la educación, sin tener en cuenta su tipo de discapacidad, prohibiendo limitar a una educación inferior a las personas o a un grupo específico que se encuentren en desventaja frente a los demás integrantes de la sociedad, siendo obligación de los países asegurar el respeto universal de los derechos humanos y la igualdad de las posibilidades de educación.



Anteriormente, en el año 1958, un convenio de la OIT, sentó las primeras bases acerca de la igualdad de oportunidades para todas las personas de acceder a un empleo u ocupación. Si bien dicho convenio no establecía específicamente la igualdad de oportunidades con que debían gozar las personas con discapacidad, señalaba en su texto que "cualquier distinción" que tuviera el efecto de anular o alterar la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación sería considerado discriminación, tal como quedó asentado en el *Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación)* N° 111,[294] en donde establecía el derecho de todas las personas a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, el cual sirvió de ejercicio para la creación de posteriores instrumentos.

En 1971 la AGNU promulgó la *Declaración de los Derechos del Retrasado Mental,*[295] en la cual se reconoce la necesidad de proteger los derechos de los física y mentalmente desfavorecidos y asegurar su rehabilitación. Con el fin de promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de "participación plena" de los impedidos en la vida

---

[293] UNESCO*. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, esta convención ha sido adoptada por 95 estados, entre los cuales no se encuentra el Estado Mexicano.

[294] OIT. *Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) N° 111,* adoptada el 25 de junio de 1958, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

[295] ONU*. Declaración de los Derechos del Retrasado Mental,* proclamada por la Asamblea General en su resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971, constituye una norma de derecho blando o soft law, las cuales carecen de efectos vinculantes pero no de efectos jurídicos.

social, el desarrollo y de "igualdad", en 1982 se declaró el Decenio de los impedidos, proclamando el *Programa Mundial de Acción para los Impedidos.*[296]

Siguiendo esta línea de protección, en 1983 la OIT realizó el *Convenio sobre la Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)* N° 159,[297] en el que se recogían las principales recomendaciones en la materia y se promulgaba la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad.



Entre las aportaciones más importantes del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, se encuentran las *Normas Uniformes de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad* de 1993,[298] en las que se incorporan las perspectivas del decenio de los impedidos, además de que es un instrumento que abona a la formulación de políticas públicas.

### 3.3.2. SISTEMA REGIONAL

A nivel regional, se identifica el primer antecedente relacionado con la protección de los derechos de las personas con discapacidad, en el año de 1990, cuando se le encomendó a la Organización Panamericana de la Salud, como organismo especializado dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que continuara sus esfuerzos cooperativos con los Estados miembros a efecto de elaborar programas y actividades de prevención de la discapacidad y para la plena integración de los discapacitados en la sociedad. Así, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AGOEA) adoptó l*a Resolución sobre la situación de los discapacitados en el continente americano*, en la que se instó a los

---

[296] ONU. *Programa Mundial de Acción para los Impedidos,* aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo séptimo período de sesiones, por resolución 37/52de 3 de diciembre de 1982.
[297] OIT. *Convenio sobre la Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) N° 159, Op. cit. Supra* nota 286.
[298] ONU. *Normas Uniformes de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad,* aprobado por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993.

Estados miembros a cooperar en la adopción de medidas para mejorar la salud de las personas con discapacidad.[299]

La AGOEA emitió los *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental* en 1991. Este documento, estableció las obligaciones especiales para garantizar el derecho a la salud y mejorar la atención médica de un subgrupo de personas con discapacidad, como lo son aquellos que tienen una discapacidad mental. Sin embargo, fue hasta 1999 cuando se adoptó la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (CIEFDPC),[300] primer instrumento internacional de derechos humanos específicamente dedicado a personas con discapacidad. Este instrumento estableció también un mecanismo de seguimiento, el *Comité Interamericano para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, integrado por un/a representante designado/a por cada Estado parte.[301]



Uno de los grandes avances del SIDH, fue el reconocimiento -por primera ocasión- de los derechos de los minusválidos y la obligación de los Estados en adoptar medidas necesarias para el desarrollo de la personalidad de este grupo en el artículo 18 del Protocolo de San Salvador (PSS).[302]

---

[299]AGOEA. *Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano*, p. I, 9 jun. 1995, AG/RES. 1356 (XXV-O/95).

[300] OEA. C*onvención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad,* adoptada el 7 de junio de 1999, ratificada por México, el 25 de enero de 2001.

[301]*Ibídem,* artículo 6.

[302]*Cfr. OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", Op. cit. Supra* nota 168, Artículo 18. Protección de los Minusválidos. Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:a) ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso; b) proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos; c) incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo; d) estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

Mención especial merece la práctica de la CrIDH que a través de su jurisprudencia ha logrado clarificar el contenido y alcance de las obligaciones estatales en relación a las personas con discapacidad. El "Caso Ximenes López *vs.* Brasil" marca un precedente muy importante, en tanto que permitió analizar el deber de supervisar y garantizar que en toda institución psiquiátrica, pública o privada, sea preservado el derecho de los pacientes de recibir un tratamiento digno, humano y profesional y de ser protegidos contra la explotación, el abuso y la degradación[303]. Recientemente el "Caso Furlan y Familiares *vs.* Argentina" acentuó el deber de los Estados de promover prácticas de inclusión social y adoptar medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras.[304]



## 3.4. MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 3.4.1. FEDERAL

En el ámbito federal, en el año 2011 se promulgó la *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*,[305] con el fin de mejorar la calidad de vida de este grupo y proteger sus derechos, en los tres niveles de gobierno. Específicamente, esta ley habla del derecho a tener una educación integral, un sistema de salud adecuado, derechos laborales, vivienda, acceso a edificios públicos y privados, transporte y actividades deportivas, a su desarrollo social, acceso a la justicia y libertad de expresión, entre otros[306].

Indiscutiblemente, esta ley ha tenido un efecto positivo en la protección formal de las personas con discapacidad. Sin embargo, no se puede obviar que en la redacción de la misma, existen enunciados que puedan facilitar alguna acción discriminatoria; el artículo 4 de la referida ley, si bien consagra el principio de no discriminación, en su párrafo tercero, señala: "(…) Las acciones afirmativas

---

[303] Corte IDH. *Caso Ximenes López Vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 108
[304] Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, *Op. cit. Supra* nota 278, párr.134.
[305] *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2011.
[306] *Cfr. Ibídem*, Título Segundo, Derechos de las Personas con Discapacidad.

positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir, compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural;"[307] desconociendo que la CDPD reconoce a este grupo como sujetos de derechos no objetos del derecho y que la discapacidad no debe ser reconocida como una desventaja, sino una condición de salud, humana o social y que para la igualdad de oportunidades, se deben evitar las actitudes de compasión; teniendo en cuenta que las acciones afirmativas no deben ser acciones de "compasión" sino de la realización, modificación, aprobación y aplicación de medidas que permitan una igualdad de circunstancias dentro de la sociedad.



Un aspecto a destacar dentro de la Ley, se relaciona con el acceso a la justicia de las personas con discapacidad,[308] y particularmente, para aquellos que tienen una discapacidad auditiva o de locución, porque establece que las instituciones de administración e impartición de justicia deberán desarrollar un Glosario Jurídico de la "Lengua de Señas mexicana" con apoyo de intérpretes expertos, así como la emisión de documentos en sistema de escritura Braille. Otra iniciativa de vital importancia es la creación del *Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las personas con Discapacidad (*CONADIS), el cual se encarga del establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad, mediante la coordinación institucional e interinstitucional; así como promover, fomentar y evaluar la participación del sector público y el sector privado, en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de la presente ley.[309]

Especial mención exige la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,*[310] la cual busca prevenir, eliminar y erradicar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, manteniendo en su redacción los límites fijados en los

---

[307] *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Op. cit. Supra nota* 305, art. 4.
[308] *Ibídem* Capítulo IX. Acceso a la Justicia.
[309] *Ibídem,* arts. 38 y 39.
[310] *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Op. cit. Supra nota* 211.

tratados internacionales sobre el principio de no discriminación. Dicha Ley, señala como actos de discriminación entre otros: la falta de accesibilidad en el entorno físico, de servicios o instalaciones abiertos al público, la denegación de ajustes razonables que garanticen en igualdad de condiciones el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, realizar o promover violencia por una condición de discapacidad, así como estigmatizar o negar derechos a personas en instituciones de atención a personas con discapacidad o la denegación de servicios financieros.[311]



Por otra parte, establece la obligación de los poderes públicos federales de realizar las medidas de nivelación, inclusión y afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación, argumentando que la adopción de estas medidas forma parte de una perspectiva antidiscriminatoria que debe ser incorporada de manera transversal y progresiva, entre las que destacan; la realización de ajustes razonables de accesibilidad física, de información y comunicaciones, así como la adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad.[312]

Por último, es de señalar que a nivel Federal, existen también Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), expedidas por Organismos de la Administración Pública Federal que de acuerdo a sus competencias, establecen los lineamientos mínimos a seguir en determinados temas; en el presente caso, el de la discapacidad. Al respecto, la Secretaría de Salud, emitió la NOM-015-SSA3-2012, para la Atención Integral a Personas con Discapacidad, la cual tiene como objetivo establecer los criterios que regulan la forma en que se proporcionan los servicios de atención médica integral a las personas con discapacidad, en su calidad de pacientes[313].

---

[311] *Ibídem*, Art. 9, fracciones XXII Bis, XXII Ter, XXVIII, XXIX y XXX.
[312] *Ibídem*, Arts. 15 *Bis* y 15 *Quáter.*
[313] NOM-015-SSA3-2012, *Para la Atención Integral a Personas con Discapacidad*, DOF 14/09/2012, fecha de consulta 04 de agosto 2015.

Por otra parte, la NOM-030-SSA3-2013, expedida también por la Secretaría de Salud, establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud[314]. Su objetivo es establecer los requisitos arquitectónicos mínimos con que deben contar dichos establecimientos, para permitir el libre acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad que acudan a los mismos.



A su vez, existen otras NOM'S que tienen estrecha relación con las anteriormente citadas, las cuales también es necesario considerar, tal es el caso de la NOM-016-SSA3-2012[315], que establece las características mínimas de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada, cuyo objetivo es establecer estas características mínimas para los establecimientos hospitalarios de todos los sectores que tengan como finalidad la atención médica especializada ya sea en cuanto a diagnóstico, tratamiento médico, quirúrgico o rehabilitación. Entre las disposiciones generales aplicables a los establecimientos para la atención médica hospitalaria, que señala esta NOM, establece que deben contar con las facilidades que permitan el arribo, entrada, salida y traslado seguro, en el establecimiento, así como con aquellas circulaciones especiales para el tránsito y permanencia de adultos mayores y personas con discapacidad[316], de conformidad con la NOM señalada en el párrafo anterior.

También la NOM-034-SSA2-2013[317], para la prevención y control de los defectos al nacimiento, tiene como objetivo establecer los criterios y especificaciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento y control de los defectos al nacimiento,

---

[314] NOM-030-SSA3-2013, *Que establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud,* DOF 12/09/2013, fecha de consulta 04 de agosto 2015.

[315] NOM-016-SSA3-2012, *que establece las características mínimas de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada* DOF 08/01/2013, fecha de consulta 05 de agosto 2015.

[316] *Ibídem*, punto 5.1.9

[317] NOM-034-SSA2-2013, *Para la Prevención y Control de los Defectos al Nacimiento*, DOF 24/06/2014, fecha de consulta 05 de agosto 2015.

incluyendo en ellos, los que sean capaces de ocasionar una discapacidad para crecer y desarrollarse en las mejores condiciones, en alguna etapa del ciclo vital.

Es importante señalar que estas NOM's, son de observancia obligatoria para todos los establecimientos que estén destinados a brindar atención médica, no sólo para las instituciones públicas, sino que en el caso de las NOM-015-SSA3-2012 y NOM-016-SSA3-2012, su aplicación es obligatoria en los sectores público, social y privado, y por ende los criterios establecidos en ella deben ser respetados por todas las unidades médicas sin excepción.



### 3.4.2. ESTATAL

En el contexto local, el artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPEV), no hace mención expresa a las personas con discapacidad, pero de forma general resalta que los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social. Específicamente señala que las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.[318]

En congruencia con lo anterior, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se cuenta con una ley específica para este grupo en condición de vulnerabilidad, la

[318] *Cfr. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Op. cit. Supra* nota 95.

Ley 822 para la *Integración de las Personas con Discapacidad*, la cual señala como derechos y garantías de las personas con discapacidad: la igualdad y no discriminación, asistencia médica integral, educación especial y general, la capacitación para el trabajo y el empleo, el libre acceso y desplazamiento en los espacios públicos y privados, el acceso a la seguridad jurídica y a la justicia, a la participación en la vida pública,[319] entre otros.



Un aspecto importante a destacar en esta ley, es que el mandato de aplicación de la misma vincula a los tres poderes de gobierno, para su implementación. Entre las obligaciones del ejecutivo, se destaca la de diseñar, difundir y operar programas, acciones y políticas públicas que contribuyan al desarrollo integral de las personas con discapacidad, así como contemplar en el proyecto de egresos las partidas correspondientes para la aplicación y ejecución de los programas estatales en este rubro.[320]

Asimismo, el mandamiento de creación de un Órgano encargado de generar acciones que permitan garantizar los derechos tutelados en la referida ley, como lo es el Consejo Estatal para las Personas con Discapacidad; el cual tiene entre sus atribuciones la facultad de elaborar, coordinar y evaluar, en el marco del PVD, el Programa Estatal para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, así como la integración de un Programa Estatal de Prevención, Atención e Inclusión de las Personas con Discapacidad en las áreas educativa, social, laboral y participar en la evaluación de los programas establecidos para este grupo en condición de vulnerabilidad[321].

En la entidad se cuenta con legislación que consagra derechos de las personas con discapacidad. De entre éstas se destacan:

---

[319] *Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad*, art. 10
[320] *Cfr. Ibídem*, art. 7.
[321] *Cfr. Ibídem*, art. 45

*Ley Para Prevenir y Eliminar la discriminación en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (no. 864)*[322]*.* En esta ley se señala la prohibición de cualquier forma de discriminación hacia las personas con discapacidad; la obligatoriedad de procurar la accesibilidad al transporte y libre desplazamiento en edificios públicos; del fomento al empleo y a la integración laboral de este grupo; así como la misma integración y permanencia de las personas con discapacidad en el sistema educativo; considera conducta discriminatoria denegar los ajustes razonables que garanticen el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, no se identifica en la estructura estatal ni en la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos, algún seguimiento al cumplimiento de las adecuaciones estructurales que garanticen el libre desplazamiento de las personas con discapacidad.



*La Ley Estatal del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (No. 583).[323] En esta ley se señala como atribución del Instituto Veracruzano del Deporte, la formulación de programas que apoyen, promuevan y fomenten el deporte entre las personas con discapacidad. Sin embargo, esta entidad estatal, no cuenta con un programa dirigido a las personas con discapacidad.[324] La referida ley se encuentra en concordancia con los arts. 3.1 a) de la CIEFDPC y el 30 de la CDDP, pero en la práctica no se identifican acciones de gobierno que impliquen el cumplimiento respectivo.

*Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (No. 113). Si bien en el artículo 27 de esta ley se establece que "conforme a las

[322] *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* Gaceta Oficial, 31 de julio de 2013.
[323] *Cfr. Ley 583 del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Gaceta oficial, 17 de noviembre del 2009.
[324] *Cfr.* Instituto Veracruzano del Deporte, Informe 2013 y *Plan Operativo Anual*, disponible en: http://ivd.gob.mx/Transparencia/fracción VII Planes de Desarrollo, Programas Sectoriales, POA; fracción XI Informes. Consultado el 13 de octubre de 2014.

prioridades del Sistema Estatal de Salud, se garantizará la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud preferentemente a los grupos vulnerables";[325] así como trabajar a favor de la prevención de la invalidez y de la rehabilitación de inválidos (*sic*), debe señalarse que en todo el texto no se encuentra mención alguna de las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Así mismo, esta ley no reconoce a los enfermos mentales como personas con discapacidad.[326] Por lo cual, es urgente la necesidad de adecuar esta ley con el marco conceptual vigente en la materia.



## 3.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se contempla como una de las cinco metas planteadas por el gobierno federal, el lograr un México incluyente, donde se vele por el bienestar y la igualdad de condiciones de las personas con discapacidad, garantizando así, el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos.[327]

En congruencia con lo anterior, el Plan Veracruzano de Desarrollo hace lo propio al contemplar como ejes rectores de su política pública, la igualdad, justicia y solidaridad,[328] para generar estrategias y líneas de acción enfocadas a grupos en condición de vulnerabilidad, como es el caso de las personas con discapacidad.

Respecto a la atención que por parte del gobierno ha recibido este grupo social, se destaca que el gobierno federal creó en el año 2005, el CONADIS, dependiente de la Secretaría de Salud; sin embargo, es en el año 2011 que se logra un avance

---

[325] Cfr. *Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,* Gaceta oficial 17 de mayo de 1988. Última reforma 30 de abril del 2008, art. 27.
[326] *Vid. Ídem.*
[327] *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, *Op. cit. Supra* nota 217, pág. 21
[328] *Plan Veracruzano de Desarrollo*, *Op. cit. Supra* nota 11, pág. 43

significativo en la atención a esta población, con la publicación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, donde el CONADIS pasa a ser un organismo descentralizado con autonomía técnica y de gestión para formular políticas públicas que atiendan al cumplimiento de dicha ley[329].

Posteriormente, en el año 2013, se establece que el CONADIS dejará de formar parte de la Secretaría de Salud y pasará a ser parte integrante de la Secretaría de Desarrollo Social; logrando con esto, eliminar la visión asistencialista con la que se venía abordando el tema y se inicia un trato de la discapacidad como un asunto de política social con una visión de derechos humanos.[330]



El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (PNDIPD), lanzado en 2014 por el gobierno federal, contempla un total de nueve programas federales para personas con discapacidad, de los cuales tres están dirigidos a educación, uno en materia de salud, uno en empleo y dos en desarrollo social (alimentación y vivienda) como a continuación se señalan[331]:

| **Ramo** | **Institución** | **Nombre del Programa** | **Derecho Social o Bienestar Económico (directo)** | **Derecho Social o Bienestar Económico (indirecto)** | **Área de atención de los Derechos Sociales y Bienestar Económico** | **Grupos de Atención** | **Apoyos que reciben los beneficiarios directos** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Educación Pública | SEP | Programa de Fortalecimiento de la Educación | Educación | NA | Infraestructura y equipamiento escolar | Instituciones de Educación Otro: Equipos | Asesoría técnica, capacitación, libros y/o |

[329] Véase, Apartado Historia, disponible en: www.conadis.gob.mx
[330] Fuente: www.conadis.gob.mx, fecha de consulta: 29 de julio 2015.
[331] Programa Nacional para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014. Fecha de consulta: 29 de julio 2015.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Especial y de Educación a Distancia | | | | técnicos estatales | material didáctico, servicios educativos financia miento de servicios |
| Educación Pública | SEP | Educación para Personas con Discapacidad | Educación | No discriminación | Becas, infraestructura y equipamiento escolar | Personas con discapacidad | Beca, financiamiento de infraestructura |
| Educación Pública | SEP | Sistema Nacional de Educación a Distancia | Educación | NA | Programas educativos de los sistemas regular y comunitario. Servicios educativos | Estudiantes, personas con discapacidad. Otro: Personas adultas en lugares sin acceso a la educación superior. Otro: Internos de centro penitenciarios | Servicios educativos |
| Salud | SALUD | Programa de Atención a | Salud | No discriminación | Derechos Humanos | Personas con discapacida | Difusión, campañas y/o |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Personas con Discapacidad | | | | d, personas con ingreso específico | promoción. Capacitación Servicios de salud |
| Trabajo y Previsión Social | STPS | Fomento de la Equidad de Género y no Discriminación en el Mercado Laboral | Trabajo | No discriminación | Derechos Humanos | Grupos vulnerables. Otro: personas en situación de vulnerabilidad laboral | Asesoría técnica |
| Desarrollo social | SEDESOL | Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. | Alimentación | Salud | Abasto y/o comercialización de alimentos | Población con ingreso específico. Población en pobreza | Alimentos |
| Desarrollo Social | SEDESOL | Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu casa" | Vivienda | No discriminación | Infraestructura social básica | Madres, personas con discapacidad, población con ingreso específico, población en pobreza. | Tierra, lote, predio o parcela. Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda preexistente. Otro: Subsidios |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | ISSSTE | Rehabilitación | Salud | NA | Servicios de salud o cobertura de servicios | Población derechohabiente | Servicios de salud |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | ISSSTE | Atención a Personas con Discapacidad | Salud | NA | Servicios de salud o cobertura de servicios | Población derechohabiente | Capacitación |



Con dichos programas se pretende cubrir las necesidades del grupo en comento; sin embargo, aun cuando se considera que las mayores dificultades se enfrentan en materia de salud y empleo[332]; es en esos rubros donde se puede apreciar una carencia de políticas públicas, pues únicamente se tiene registro de tres programas en el caso de salud y uno en el de empleo.

A nivel estatal, la Ley 822 para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicada en el año 2010, dio pauta a la creación del Consejo

[332] De acuerdo con la información obtenida en las mesas de análisis de las audiencias públicas, las mayores dificultades se presentan sobre temas de salud, empleo.

Estatal para las Personas con Discapacidad, el cual se conformaría por los presidentes de la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado, un representante de las personas con discapacidad y un representante de la sociedad civil. Su objetivo sería la promoción de un modelo de atención para las personas con discapacidad y sus familias, que contemplara diversos aspectos, para lo cual contaría con una partida presupuestal que permitiera poner en marcha los programas estatales de la materia; dicho Consejo entró en funciones en agosto del año 2011[333], sin embargo, a la fecha no se tiene evidencia de los objetivos alcanzados por el mismo.



Dentro de la estructura del Ejecutivo, el DIF Estatal ha implementado servicios de atención médica y rehabilitación para grupos en condición de vulnerabilidad, a través de la Red Estatal de Rehabilitación que presta sus servicios mediante cuatro centros regionales y uno estatal, el CREEVER, ubicado en la ciudad de Xalapa; así como las 84 UBR'S instaladas en DIF municipales de 81 Ayuntamientos, con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida; estos servicios de rehabilitación tuvieron en el año 2014 una cobertura de 222,703 servicios otorgados[334], sin embargo estas cifras, no garantizan la efectividad de dichas acciones, para lo cual es necesario la construcción de indicadores de monitoreo que reflejen su eficacia.

Los 81 municipios beneficiados del Estado representan una cobertura del 38.20%, a nivel Estatal; por lo anterior, con la finalidad de ampliar las posibilidades de atención, esta red fue fortalecida con la asignación de unidades de transporte adaptado para personas con discapacidad, facilitando el traslado de los pacientes que viven en comunidades o colonias retiradas, al centro de atención[335]. Este servicio brinda oportunidad a los pacientes trasladados de continuar con las

---

[333] Cfr. Alicia Aguilar Guevara, "*Consejo Estatal para Discapacitados, garantiza sus derechos y libertades: Gobernados*", periódico electrónico Al Calor Político, disponible en: http://www.alcalorpolitico.com/informacion/consejo-estatal-para-discapacitados-garantiza-sus-derechos-y-libertades-gobernador-76481.html#.VeBxlfl_Oko, fecha de consulta 30 de julio 2015.
[334] *Cfr*. IV Informe de Gobierno 2013-2014, Estado de Veracruz, pág. 38
[335] *Cfr*. IV Informe de Gobierno 2013-2014, Estado de Veracruz, pág. 190

terapias y valoraciones médicas que hacen viable en el mediano plazo, mejorar su calidad de vida.

Con una inversión federal de 29.4 millones durante el año 2014, se asignaron 40 unidades de transporte adaptado en 35 municipios (Alto Lucero, Altotonga, Alvarado, Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Catemaco, Coacoatzintla, Chacaltianguis, Chocamán, Cosamaloapan, Coscomatepec, Fortín, Huayacocotla, Jamapa, Juan Rodríguez Clara, La Antigua, Lerdo de Tejada, Martínez de la Torre, Misantla, Nautla, Nogales, Tatahuicapan, Tierra Blanca, Tlacotalpan, Tres Valles, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Veracruz, Xico, Yanga, Tecolutla, Tuxpan, Zongolica y Zozocolco), y nueve unidades fueron donadas al Centro de Rehabilitación Integral de Coatzacoalcos (CRIC), que brinda servicios de rehabilitación a niños y adultos de 24 municipios de la Región Sur, dichas unidades son operadas por los sistemas DIF municipales de Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Minatitlán, Nanchital y Soteapan. En total, del año 2011 a la fecha, se han beneficiado 61 municipios con estas unidades[336].



Por otra parte, el mismo DIF Estatal ha establecido otros programas dirigidos a las personas con discapacidad, con los cuales se busca apoyarlos en las dificultades que por su condición enfrentan, estos programas son los siguientes[337]:

| **RUBRO: SALUD** | | |
|---|---|---|
| **PROGRAMA** | **OBJETIVO** | **COBERTURA Y ACCIONES REALIZADAS** |
| Atención Médica en Rehabilitación | Otorgamiento de consultas de especialidad en medicina física y rehabilitación. | Se benefició con atención médica a 12, 130 pacientes.<br>El CREEVER inauguró una sala de rayos X y ocho nuevos consultorios adaptados en colaboración con el SNDIF; para la sala de rayos X, se adquirió un equipo radiológico digital para sistema músculo esquelético, un |

[336] IV Informe de Gobierno 2013-2014, pág. 190
[337] Fuente: www.difver.gob.mx, fecha de consulta 29/07/2015, cobertura y acciones obtenidas del IV Informe de Gobierno 2013-2014.

| | | |
|---|---|---|
| | | equipo para radiografías dentales y un ultrasonido diagnóstico. Asimismo, se adquirieron equipos para estimulación temprana, equipos de cómputo para personas con baja visión, y equipo médico tanto para el CREEVER como para las UBR'S[338]. Realizado con recursos donados por PEMEX. |
| Gestión de Ortesis, Prótesis y Trámite de Apoyos Funcionales para Personas con Discapacidad | Gestión de Ortesis, Prótesis y Apoyos Funcionales. | Se beneficiaron a 4,474 personas con discapacidad. Los apoyos otorgados fueron: sillas de ruedas, bastones, andaderas, aparatos auditivos y órtesis o prótesis, los cuales les permitieron un mejor desenvolvimiento en su vida cotidiana[339]. |
| **RUBRO: INCLUSIÓN SOCIAL** | | |
| Credencialización a personas con discapacidad | Obtención de descuentos en servicios de transportación entre otros, a través de una credencial. | Para el año 2014, se otorgaron más de 2000 credenciales a personas con discapacidad.<br>Los municipios beneficiados son: Álamo Temapache, Atzalan, Banderilla, Cerro Azul, Chalma, Chocamán, Coatepec, Coatzacoalcos, Coatzintla, Córdoba, Cuitláhuac, Fortín, Huayacocotla, Ixhuatlán del Café, Ixtaczoquitlán, Martínez de la Torre, Minatitlán, Nautla, Orizaba, Papantla, Platón Sánchez, San Rafael, Tecolutla, Tenochtitlán, Tuxpan, Vega de Alatorre, Xalapa y Yecuatla[340]. |
| Difusión y asesoría de los Derechos Humanos de las | Contribuir en la generación de la cultura de inclusión social para las personas con | Se realizaron 27 pláticas informativas sobre la Difusión y Asesoría de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad, |



[338] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz, apartado Asistencia Social, punto 6. Fortalecer los sistemas de compensación para los grupos vulnerables de la sociedad, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 190.
[339] Ídem, apartado Asistencia Social, punto 6.1.4. Atención a Personas con Discapacidad con Apoyos Funcionales, pág. 193.
[340] Ídem, apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192.

| | | |
|---|---|---|
| Personas con Discapacidad | discapacidad. | dirigido a instituciones educativas de diversos municipios[341]. |
| Escuela para Familias e Hijos e Hijas y Familiares con Discapacidad | Contribuir en la atención familiar de las personas con discapacidad mediante la aplicación de talleres de modificación de hábitos y actitudes familiares. | Se organizaron dos foros de Familia, Discapacidad y Vida Independiente, a fin de involucrar efectivamente a las familias de las personas con discapacidad en el proceso de su rehabilitación.<br>Se impartieron 107 talleres de modificación de hábitos familiares[342]. |
| Inclusión Artístico-Cultural | Contribuir a la inclusión de personas con discapacidad en actividades Artísticas-Culturales. | Se realizaron eventos de carácter artístico-cultural, en coordinación con la participación de diversos actores de la cultura veracruzana, entre ellos, la Orquesta de Música Popular de la Universidad Veracruzana y la Orquesta de Guitarras de la SEV. Se realizaron 212 talleres de arte y cultura, dedicados a las artes plásticas, la estimulación de los sentidos, la danza-teatro, estimulación musical y ritmos latinos[343]. |
| "Cultura Física y Deporte Adaptado" (Inclusión Deportiva-Recreativa) | Contribuir en el fomento de la inclusión deportiva y recreativa para las personas con discapacidad. | Se realizaron cinco eventos masivos de activación física en la que se tuvo una participación de más de 200 personas en diferentes escenarios; entre los que destacan: paseo de los lagos, Cerro de Macuiltépec, Benemérita Escuela Normal Veracruzana, Parque de los Tecajetes, todos ellos en Xalapa, y el Balneario Agua Alegre en Coatepec[344]. |
| **RUBRO: EDUCACIÓN** | | |
| Inclusión Educativa | Contribuir en la inclusión de personas con discapacidad | Se realizaron 281 seguimientos ante diversas escuelas de educación regular y de |

[341] Ibídem. apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192
[342] Ídem, apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192
[343] Ídem, apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192.
[344] Ídem. Apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192

| | | |
|---|---|---|
| | al sector educativo mediante la vinculación con instancias y/o instituciones educativas públicas y/o privadas. | educación especial, con el fin de favorecer el desarrollo y adaptación del menor con discapacidad al ámbito educativo[345]. |
| **RUBRO: EMPLEO** | | |
| Rehabilitación e Inclusión Laboral para Personas con Discapacidad | Fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el sector productivo, a través de la vinculación con empresas públicas o privadas, centros de capacitación laboral e instituciones de apoyo y financiamiento para el autoempleo. | En coordinación con el Centro de Estrategias y Capacitación Empresarial, A.C. (CECADE), se realizó la capacitación en favor de personas con discapacidad interesadas en la elaboración de planes de negocio que impulsen el financiamiento de sus proyectos productivos[346]. |



En materia de prevención de la discapacidad, en el año 2010 en coordinación con la Secretaría de Salud y la Red Nacional para la Prevención de la Discapacidad A.C. en México (RENAPRED), el gobierno del estado inició la Brigada Estatal para la Prevención de la Discapacidad al Nacimiento[347].

Las acciones de esta brigada están orientadas a informar y sensibilizar a la población en edad reproductiva del estado de Veracruz, sin importar origen étnico, condición social, religión, inclinación política o lengua, respecto a seis acciones básicas de prevención de la discapacidad al nacimiento, las cuales son: ingesta de ácido fólico, adecuada nutrición durante y después del embarazo, realización del

[345] Ibídem. Apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192
[346] Ídem. Apartado Asistencia Social, punto 6.1.2. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, pág. 192
[347] Departamento de Salud Reproductiva, Brigada de la Discapacidad al Nacer, disponible en http://web.ssaver.gob.mx/equidaddegeneroysaludrep/2015/07/03/brigada-de-la-discapacidad-al-nacer/, fecha de consulta 07 de agosto 2015.

tamiz metabólico neonatal, tamiz auditivo (con la finalidad de detectar hipoacusia al nacimiento[348]), valoración integral del recién nacido y lactancia materna.

Además de los programas anteriores, se han realizado otras acciones en favor de las personas con discapacidad, entre éstas destaca, en el tema de salud, la firma en agosto de 2013, de un convenio de colaboración con el DIF Nacional para operar en forma conjunta con recursos humanos, materiales y financieros, reubicando a partir de ese año, al personal federal adscrito al Centro de Rehabilitación y Educación Especial (CREE Xalapa) en el Centro de Rehabilitación e Inclusión Social de Veracruz[349], buscando así coordinar acciones de prevención de la discapacidad, rehabilitación e integración a la vida productiva o activa de las personas con discapacidad en un solo centro[350].

También, como parte de la política cultural incluyente, el Instituto Veracruzano de la Cultura (IVEC) atiende a población infantil y juvenil con discapacidad intelectual, a través del Centro para el Desarrollo Artístico Integral (CEDAI), impartiendo talleres que buscan promover el desarrollo personal y la integración a la vida cultural veracruzana[351]. El CREEVER por su parte, ha emprendido acciones de capacitación para familias, con el ánimo de buscar eliminar la tendencia discriminatoria que en muchos de los casos inicia desde el núcleo familiar.



[348] Disminución del nivel de audición por debajo de lo normal, uno de los defectos congénitos más frecuentes en México, el cual es posible prevenir o tratar en al menos 50% de los casos con ayuda de la tecnología y una detección oportuna. Fuente: Departamento de Salud Reproductiva, Personas con Discapacidad, disponible en: http://web.ssaver.gob.mx/equidaddegeneroysaludrep/2015/07/03/personas-con-discapacidad/, fecha de consulta 07 de agosto 2015.

[349] Institución que formaba parte de los Centros de Rehabilitación centralizados del Gobierno del Estado de Veracruz, en Coordinación con el Gobierno Federal, el cual pasó a ser el Centro de Rehabilitación e Inclusión Social de Veracruz, véase Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad 2010, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5126655, fecha de consulta 05 agosto 2015.

[350] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz, Apartado Asistencia Social, punto 6.1. Rehabilitación y Atención de la Discapacidad, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 191.

[351] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz, Apartado Turismo, punto 4.1.3. Creación Artística y Animación cultural, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 121

Asimismo, se han impartido talleres y cursos en materia de atención del autismo[352].

Por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, se participó en la Jornada de Atención a la Discapacidad en el H. Congreso del Estado, donde el objetivo principal fue el de seguir fortaleciendo el ejercicio pleno de derechos que mejoren la calidad de vida de las personas con discapacidad y así lograr su plena inclusión social[353].



Respecto al tema de empleo, si bien se ha anunciado mediáticamente que a través del Servicio Nacional de Empleo en Veracruz, la Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad del Estado, fomentó la ocupación de 1 103 personas con discapacidad en 300 empresas durante el año 2013[354], este porcentaje de personas empleadas, no da cuenta de una política pública sostenida respecto a la ocupación de las personas con discapacidad.

A su vez, el Servicio Nacional de Empleo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Veracruz, a través de su Coordinadora Regional[355], ha manifestado que a pesar de la idea generalizada que se tiene de discriminación en el Estado, de que se bloquea a las personas con discapacidad en las empresas, la realidad es diferente[356]; ya que puede ubicárseles en puestos administrativos, lo

---

[352] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana.

[353] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz, Apartado Asistencia Social, punto 8. Otros Programas y acciones relevantes, contenido en el IV Informe de Gobierno 2013-2014, 2015, pág. 174.

[354] *Cfr.* http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/boletines/boletines-2013, consultado el 13 de julio de 2015.

[355] "…recortes de prensa pueden constituir la manifestación de hechos públicos y notorios que, como tales, no requieren en sí mismos de prueba; otros tienen valor, como ha sido reconocido por la jurisprudencia internacional (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, *Op. cit. Supra* nota 127, párrs. 62-64) en cuanto reproducen textualmente declaraciones públicas, especialmente de altos funcionarios de las Fuerzas Armadas, del Gobierno…" Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, Vs. Honduras, párr. 146. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

[356] Cfr. Raymundo Zúñiga Ortiz, Periódico en Línea Al Calor Político, *Ni se discrimina ni se ignora en empresas a discapacitados o adultos mayores: SNE*, disponible en: http://www.alcalorpolitico.com/informacion/ni-se-discrimina-ni-se-ignora-en-empresas-a-discapacitados-o-adultos-mayores-sne-177843.html#.Vd953XxRHIV, fecha de consulta: 27 de agosto de 2015.

cual se ha ocurrido en las tres ferias nacionales de empleo realizadas a partir del año 2013.

Sin embargo, si bien dicha acción demuestra la intención del gobierno estatal de fomentar la inclusión laboral de las personas de este grupo, lo cierto es que la realización de las Ferias Nacionales de Empleo para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores llevadas a cabo en el Estado, no implican por sí mismas una política pública con perspectiva de derechos humanos, pues el sólo reconocimiento de la problemática no significa su atención oportuna, sino que replica un enfoque asistencial para las personas con discapacidad.



Por último, es importante señalar la importancia de la participación activa de la sociedad civil ante la insuficiencia de cobertura por los programas establecidos; tal es el caso de las instituciones privadas que también contribuyen a la rehabilitación de este grupo, como son: el CRIVER (Centro de Rehabilitación Infantil, ubicado en la ciudad de Veracruz); CRIO (Centro de Rehabilitación Integral de Orizaba) y el CRIT (Centro de Rehabilitación Infantil Teletón, ubicado en la ciudad de Poza Rica); con los cuales se ha buscado reducir la falta de acceso a servicios y atención a la que tienen derecho las personas con discapacidad.

Así también, existen otras Organizaciones Civiles en el estado, que otorgan apoyo a las personas que expresan una discapacidad, brindan orientación y atención tanto a la persona que la expresa como a sus familias, en aspectos como salud, educación, capacitación para el empleo, y en general, para la formación de una sociedad inclusiva de derechos humanos con perspectiva de discapacidad[357].

[357] Información recabada en las mesas de análisis de las audiencias públicas, para la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

## 3.6. CONCLUSIONES

Del análisis a la cobertura de los programas señalados, y atendiendo a las necesidades expresadas en las audiencias públicas efectuadas a lo largo del estado, se establece el imperativo de generar políticas públicas que atiendan de manera efectiva la problemática más significativa a la que se enfrentan las personas con discapacidad, como lo es la cobertura de salud y empleo; los cuales les permitan recibir atención médica general y recibir un ingreso que les otorgue las facilidades para cubrir sus necesidades básicas por cuenta propia.



Es posible concluir, que no obstante la existencia de los programas señalados en párrafos precedentes, su aplicación no ha logrado consolidarse como una política pública efectiva desde un enfoque de derechos humanos, que garantice los derechos de las personas con discapacidad, así como el respeto a su dignidad, e igualdad de condiciones y oportunidades en los diferentes ámbitos (salud, educación, empleo, etc.) impulsando la generación de una sociedad inclusiva. Lo anterior, debido a que no se ha logrado un cambio sustancial de comportamientos no discriminatorios, y sobre todo, de prevención de la discapacidad, tanto a nivel salud, con la detección y atención oportuna de enfermedades o accidentes que puedan derivar en una discapacidad; o a nivel capacitación y educación, con programas que orienten a la sociedad en la prevención de accidentes o enfermedades que puedan traer consigo una limitación física, motriz o de cualquier otra índole.

Partiendo de lo anterior, los retos se pueden agrupar en cuatro rubros:

1.- Salud: *acceso a los servicios de salud, prevención, detección y atención rehabilitadora:* Incidir preponderantemente en la prevención de las causas que originan la discapacidad, detectar y atender oportunamente a las personas que la

expresan así como a sus familias. Por otra parte, garantizar el acceso a servicios de salud médica general por parte de instituciones públicas, para personas con discapacidad que no cuenten con los requisitos de afiliación exigidos a la población en general.

2.- Empleo: *Oportunidades de empleo, previsión social, capacitación y adiestramiento:* Facilitar el acceso a la rehabilitación laboral y generar opciones de capacitación y empleo para promover la equidad en la oportunidad de trabajo, generar incentivos fiscales para las empresas que empleen personas con discapacidad.



3.- Educación: *Integración educativa:* Definir las políticas de aceptación en congruencia a las posibilidades del demandante, y generar mejor cobertura de educación especial para las personas con discapacidad.

4.- Inclusión social y no discriminación: *Respeto, inclusión, equidad y accesibilidad:* Ampliar las posibilidades de las personas con discapacidad para su incorporación social y plena participación, el respeto a su toma de decisiones y vigilancia de oficio de sus derechos jurídicos, cuando éstos sean representados por tutores y curadores; así como la creación y promoción de espacios adaptados para el desarrollo de capacidades físicas, recreativas y culturales de las personas con discapacidad, eliminando barreras arquitectónicas, que les permitan el libre acceso a espacios públicos.

Se concluye entonces, la prioridad de establecer programas y políticas públicas eficaces desde una perspectiva de derechos humanos; además de generar acuerdos para coadyuvar al correcto ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad, garantizando que los recursos para capacitación, difusión y orientación destinados al tema, se ejerzan de forma más eficiente. Asimismo, lograr una coparticipación entre los niveles de gobierno y la sociedad

civil, valiéndose de la experiencia de las OSC que brinden atención al sector y, de los actores políticos.

Por último, es verdaderamente importante velar por el estricto cumplimiento de la Ley 822 para la Integración de las personas con discapacidad del Estado de Veracruz, así como las demás leyes creadas para proteger a este grupo vulnerable; Particularmente, poner en funcionamiento el Consejo Estatal para la Personas con Discapacidad en Veracruz; fortalecer acciones de capacitación a funcionarios públicos; dar seguimiento a los programas implementados para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, y con ello, medir el impacto del beneficio que han tenido en favor de este grupo poblacional.



## 3.7 PLAN OPERATIVO

| Tema prioritario: Derechos de las Personas con Discapacidad | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 1 Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 1.1 Ajustar la legislación estatal en congruencia con la CDPD, para que se hagan efectivos todos los derechos de las personas con | PODER EJECUTIVO ESTATAL | | Presentar una iniciativa de reforma a la Ley 822 para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que incluya en sus términos, el concepto de "discapacidad mental", haciendo la distinción con discapacidad intelectual, de acuerdo con los estándares internacionales. | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| discapacidad. | CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ | SECRETARÍA DE GOBIERNO | Presentar una iniciativa de reforma para adecuar el contenido de la Ley que regula las Construcciones Públicas y Privadas del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 38 fracción VIII, para que se establezca como requisito *sine qua non,* para otorgar licencias de construcción en espacios públicos, contar con las adaptaciones pertinentes para facilitar el acceso de personas con discapacidad. | Corto plazo |
| | | | Presentar una iniciativa de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que establezca en su regulación, las características de accesibilidad para personas con discapacidad, con que deben contar los asentamientos humanos. | Corto plazo |
| | | | Presentar una iniciativa de reforma a la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para incluir en su texto las necesidades específicas de las personas con discapacidad, ya que establece como prioridad en el Sistema Estatal de Salud, garantizar la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud preferentemente a los grupos vulnerables, sin | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | embargo no las menciona en su contenido. | |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

**Áreas transversales del PVD**:

[VI.4.3] La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local, que se compone de 148 códigos y leyes, para actualizar mediante propuestas de reforma, adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan al desarrollo económico y social del Estado.

[III.1.1.3] Incorporar los programas de desarrollo social y de infraestructura, bajo una estrategia rectora de la política social, que reoriente la política asistencial hacia una política de compromiso social y gubernamental.

**Estrategia 2 Instrumentar una política Estatal en Derechos Humanos**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 2.1 Asegurar la operatividad de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL<br><br>CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ | SECRETARÍA DE GOBIERNO | Emitir el Reglamento de la Ley 822, para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que se incluya en su contenido, la especificación de las sanciones para funcionarios, servidores públicos y particulares, que incurran en actos de discriminación hacia las personas con discapacidad. | Mediano plazo |
| | | | Garantizar el funcionamiento del Consejo Estatal para las Personas con Discapacidad en Veracruz, y el cumplimiento de sus objetivos. | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | Mediano plazo |
| 2.2 Elaborar políticas públicas enfocadas a la eliminación de las barreras, que constituyen una limitación de acceso a los espacios públicos, para las personas con discapacidad. | SEDESOL | COMUNICACIÓN SOCIAL | Diseñar programas de difusión de los requisitos de accesibilidad con que se deben cumplir para facilitar el acceso a los espacios de las personas con discapacidad, los cuales se puedan implementar tanto en los sectores públicos como privado. | Corto plazo |
| | SECRETARÍA DE GOBIERNO | | Realizar los ajustes razonables necesarios, en espacios públicos y abiertos al público, para permitir el libre acceso a personas con discapacidad. Especialmente en escuelas, centro de salud y recreativos. | Mediano plazo |
| 2.3. Fomentar la capacitación, sobre la inclusión, derechos y trato digno hacia las personas que expresan una discapacidad. | SECRETARÍA DE SALUD | CEDH | Impartición de cursos-talleres a servidores públicos de la administración pública estatal, sobre derechos de las personas con discapacidad. | Corto plazo |
| | SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA | CEDH | Reestructurar la atención educativa en las escuelas, estableciendo la permanencia de tiempo completo de docentes instruidos en atención a alumnos con discapacidad, que les permita a éstos matricularse en las escuelas de su elección. | Mediano plazo |
| | STPSyP | | Diseñar Programas de capacitación de oficios, | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | SECRETARÍA DE FINANZAS | ICATVER | acorde a las posibilidades de las personas que presentan alguna discapacidad, para su inclusión en la vida laboral. | |
| | | | Crear una bolsa de trabajo, ofreciendo a las empresas que participen en ella, incentivos fiscales para emplear a personas con discapacidad. | Mediano plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Prevenir violaciones de derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**

[III.1] Contribuir a la formación de una sociedad cada vez más igualitaria, en la que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos y acceso a oportunidades.

[III.1.1] Calidad y cobertura de los servicios públicos básicos, como infraestructura, educación y salud.

**Estrategia 3 Exigibilidad y Justiciabilidad**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 3.1. Promover la difusión de los recursos idóneos o necesarios, que aseguren el respeto de los derechos de las personas con discapacidad. | FGE<br>CEDH | COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL | Transmisión a través de medios de comunicación, de los servicios que brindan las Instituciones de la Administración Pública, encargadas de la impartición de justicia y defensa de los derechos Humanos. | Corto plazo |
| 3.2. Garantizar el acceso a la justicia y respeto de los derechos de | FGE<br>PODER JUDICIAL DEL | DIF | Velar por que en los procedimientos judiciales y administrativos, se respeten los derechos humanos de las personas con discapacidad, otorgándoles | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| las personas con discapacidad. | ESTADO DE VERACRUZ | CEAIVD | una representación gratuita de calidad. | |
| | FGEV | CEDH<br><br>CEAIVD<br><br>PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ | Impartir cursos de capacitación, sobre el protocolo para la Impartición de Justicia en casos que involucren a personas con discapacidad. | Corto plazo |
| | | | Diseñar un protocolo de actuación, en el cual se tome como línea de investigación obligatoria, en los casos de violencia familiar en que se encuentren involucradas personas con discapacidad, la discriminación como móvil, y sus respectivas sanciones. | Mediano plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**

[III.i.3] Prevención de violencia familiar y atención a sus víctimas.

[VI.3.2] Asegurar que los servicios de procuración de justicia se otorguen con respeto a las garantías individuales y a los principios de imparcialidad y firmeza en el cumplimiento de la ley.

Estrategia 4 Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad.

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 4.1. Ampliar la cobertura de los servicios de salud en materia de rehabilitación, para las personas con | SECRETARÍA DE SALUD<br><br>DIF ESTATAL | | Fomentar la cultura de la derechohabiencia, entre las personas con discapacidad. | Mediano plazo |
| | | | Promover convenios de colaboración con Instituciones del sector privado, que presten servicios de rehabilitación, | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| discapacidad. | | SEGOB | atención en salud e inclusión, a personas con discapacidad, cuando los servicios públicos cuenten con opciones de cobertura. | |
| 4.2. Garantizar la participación activa de la población con discapacidad en la sociedad. | SECRETARÍA DE SALUD<br><br>DIF ESTATAL | CEDH<br><br>COORDINACIÓN GENERAL DCOMUNICACIÓN SOCIAL | Diseñar programas de difusión masiva, dirigidos a la sociedad en general, con perspectiva de derechos humanos hacia las personas con discapacidad. | Corto plazo |
| | | | Pugnar por la modificación de las barreras que constituyen una limitación a las personas con discapacidad. | Mediano plazo |
| 4.3. Brindar Atención integral a los sujetos de discriminación por motivos de discapacidad. | CEAIVD<br><br>FGE | CEDH | Promover la asistencia por parte de las instituciones que brinden atención a víctimas, para los casos de violaciones de derechos humanos con motivo de actos de discriminación, que les permitan acceder a la justicia. | Mediano plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye**: Fortalecer la protección de los derechos humanos.

**Áreas transversales del PVD:**

[III.1.1.2.] Vincular las acciones de desarrollo social con los de desarrollo humano, así como fomentar y crear habilidades y capacidades de la población veracruzana, como requisito para una participación social, responsable, justa y solidaria.

[VI.] Participación ciudadana para denunciar los delitos de los cuales son víctimas.

[VI.3.2.] iii Apoyar a víctimas de delitos.

Estrategia 5 Coordinación y Articulación

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5.1. Creación de mecanismos de participación ciudadana, para la generación de políticas públicas, en coordinación con el gobierno Estatal | SEDESOL<br><br>SECRETARÍA DE GOBIERNO | DIF ESTATAL<br><br>CEDH | Otorgar facultades al Consejo Estatal para las Personas con Discapacidad, para que se permita dar voz a las OSC que realicen acciones en beneficio de este grupo en condiciones de vulnerabilidad, en la elaboración de programas y políticas públicas. | Corto plazo |
| 5.2. Realizar campañas de sensibilización masiva, en relación a la condición de discapacidad. | DIF ESTATAL<br><br>CEDH | COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL | Realizar campañas de difusión, con la finalidad de dar a conocer a la población en general, los derechos de las personas con discapacidad. | Corto plazo |
| | SECRETARÍA DE SALUD | CEDH<br><br>STPSyP | Promover programas de prevención de enfermedades, accidentes, u otros, que puedan traer como consecuencia una condición de discapacidad. | Corto plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye**: Generar una adecuada coordinación y articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br><br>[III.1.1.3] Promover la participación organizada y solidaria de la sociedad, para mejorar el desarrollo humano y para fomentar la autogestión en zonas urbanas y rurales.<br><br>[VI.8.2.] III Transmitir mediante los mensajes, la identidad de un gobierno incluyente, equitativo, sustentable, respetuoso de los derechos humanos, transparentes y comprometidos con la rendición de cuentas. | | | | |
| Estrategia 6 Transparencia acceso a la información | | | | |

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Crear un sistema estadístico de la población con discapacidad en el Estado. | SEDESOL<br><br>DIF ESTATAL<br><br>SECRETARÍA DE SALUD | IVAI | Consolidar un registro de la población con discapacidad y sus principales limitaciones, que permita evaluar la eficacia de las políticas públicas diseñadas al respecto. | Mediano plazo |
| | | | Generar una base de datos, de la cobertura de los programas de la administración pública estatal para las personas con discapacidad. | Mediano plazo |
| 6.2. Diseñar formatos accesibles de acceso a la información para las personas con discapacidad. | SECRETARÍA DE GOBIERNO | IVAI | Elaborar en formatos idóneos, los informes de la Administración Pública, que permitan a las personas con discapacidad, su consulta. | Mediano plazo |
| | | | Realizar traducciones de la Legislación aplicable a personas con discapacidad, así como de los servicios que otorgan las instituciones públicas, especialmente al sistema braile, lenguaje de señas (medios visuales) y formatos electrónicos, que faciliten su consulta y conocimiento. | Mediano plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas | | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br><br>[III.1.1.3] Integrar el desarrollo social y humano bajo esquemas de focalización, planeación y ejecución, con instrumentos convergentes de registro, sistematización y evaluación, hacia los tres | | | | |

órdenes de gobierno.

[VI.7.2] Consolidar en la administración pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales.

# CAPÍTULO IV. DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

## 4.1 INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, los niños[358], niñas y adolescentes[359] (NNA) han sido concebidos jurídica y socialmente como un grupo poblacional que carece de la plena autonomía del adulto"[360], por lo que, en gran parte, se le ha tratado desde una perspectiva puramente asistencialista.



En el anterior sentido, se ha reconocido que para lograr el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, es necesario que "los Estados asuman la obligación de brindar una protección especial que atienda las necesidades de NNA, como verdaderos sujetos de derechos y no sólo como objetos de protección"[361], "dejando atrás la visión de caridad que se ha construido en torno a este grupo social, la cual se basa en percepciones adultocéntricas que los colocan en condiciones de dependencia y subordinación, o como beneficiarios y actores pasivos de las políticas públicas o programas"[362].

De igual forma, es necesario enfatizar los desafíos que la adolescencia trae consigo, pues "al ser una etapa caracterizada por cambios físicos, cognoscitivos y sociales, incluida la madurez sexual y reproductiva; la adquisición gradual de la capacidad para asumir comportamientos y funciones de adultos, que implican nuevas obligaciones y exigen nuevos conocimientos teóricos y prácticos; así como la presión ejercida por la sociedad, e incluso por los propios adolescentes para

---

[358] De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, se entiende por "niño" todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

[359] Para efectos de este capítulo, de conformidad con la definición del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se entenderá como "adolescente" toda persona entre 10 y 19 años de edad.

[360] *Cfr*. ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/GC/2009/12, junio de 2009, párr. 1.

[361] *Cfr*. Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17, párr. 28.

[362] *Cfr*. CDHDF. Ortega, Ricardo. *Informe Especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011*.

adoptar comportamientos arriesgados, puede propiciar diversas afectaciones en la adquisición de la identidad personal e integridad de los adolescentes"[363].

Al respecto, con la finalidad de recabar las opiniones y propuestas de diversos sectores de la población, que enriquecieran el insumo final, se llevaron a cabo cuatro foros abiertos en las ciudades de Xalapa, Coatzacoalcos, Veracruz y Papantla, donde participaron personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, académicos, investigadores, miembros de la sociedad civil organizada y ciudadanía en general.



Durante las mesas de trabajo efectuadas, las y los asistentes destacaron que a partir de su experiencia y de la observación de su entorno, han identificado que las principales problemáticas que afectan a este grupo poblacional se subsumen en cinco grandes ejes temáticos: a) educación, b) discriminación, c) salud, d) seguridad y procuración de justicia y e) trabajo, de los que, a su vez, se desprenden diversas situaciones que afectan la vigencia de los derechos fundamentales de NNA en Veracruz.

Ahora bien, previo al desarrollo especifico de los ejes temáticos referidos *supra*, es importante contextualizar la pluralidad que dicho sector poblacional tiene en la entidad, a fin de entender el alcance y variedad de sus problemáticas, pues de conformidad con los datos recopilados en el Censo de Población 2010 INEGI[364], en Veracruz, habitan 2,894,969 NNA, lo cual representa el 37.87% de la población total del Estado.

a) Educación

En palabras del Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No.1, "la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados

---

[363] *Cfr*. ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/4, julio de 2003, párr.2.
[364] *Cfr*. INEGI. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, *Censo de Población 2010*. Disponible en: http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=21&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199, consultado el 15 de julio de 2015.

pueden hacer, pues representa una herramienta idónea para erradicar la pobreza, así como una forma eficaz para promover los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Además, su importancia no es únicamente práctica, pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana"[365].



Sobre este tema, las y los asistentes a los cuatro foros celebrados en territorio veracruzano, coincidieron en que la educación desempeña un papel decisivo para la protección de NNA, y que nuestra entidad enfrenta grandes retos en la materia, especialmente, por la creciente cifra de casos de acoso y violencia escolar; el mal tratamiento de los datos personales de los estudiantes por parte de las asociaciones de padres de familia, quienes en ocasiones difunden los nombres de los alumnos cuyos padres no pudieron cubrir las aportaciones voluntarias; el bajo índice de escolaridad (que se encuentra por debajo del promedio nacional), y la deserción escolar.

En este tenor, según información proporcionada por la Secretaría de Educación de Veracruz[366], en el ciclo escolar 2014-2015, se inscribieron a los niveles de educación básica, media superior y superior, 2,002,807 NNA en el Estado, de los cuales, 270,853 corresponden al prescolar; 924,831 al nivel primaria; 443,663 a secundaria; 300,127 al nivel medio superior, y 63,333 al nivel superior.

Del análisis de dichos datos, se advierte un grave problema de deserción escolar en el Estado, ya que si bien en educación primaria ingresan cerca de un millón de niños y niñas, este número se reduce en 52.03% para educación secundaria y en 67.55% para educación media superior.

---

[365] *Cfr*. ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No.1. Propósitos de la educación. CRC/GC/2001/1, abril de 2001, párr.3.

[366] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana.

En cuanto al porcentaje de niñas y niños que asisten a la escuela, según el Censo de Población y Vivienda 2010, el 94% de la población entre 6 y 14 años fue atendida en alguna institución educativa formal, lo cual se encuentra por debajo del promedio nacional, de 94.95%, por lo que para igualar "la cobertura educativa de secundaria al promedio del país, es necesario incrementar la capacidad de cobertura del servicio educativo del Estado"[367].



Por otra parte, la escolaridad promedio nacional es de 8.6 años, mientras que en el estado de Veracruz es de 7.7 años, lo cual ubica a la entidad en el lugar 28 a nivel nacional. En este tenor, la deserción escolar es uno de los aspectos que deben atenderse para elevar la eficiencia terminal y el grado promedio de escolaridad[368].

De igual forma, en las audiencias públicas efectuadas en la región centro de la entidad[369], las y los asistentes plantearon que principalmente en las zonas urbanas, se ha registrado de forma reiterada, una actitud de desinterés por parte de los padres y las madres que intentan descargar sus obligaciones a través de los y las docentes de sus hijas e hijos, a quienes exigen corregir los problemas de conducta de los NNA, e incluso se les responsabiliza de los mismos, por lo que coincidieron en la necesidad de construir una visión de corresponsabilidad, en la que se involucren familiares y personas servidoras públicas para colaborar en el paulatino desarrollo de la autonomía personal de NNA.

Mientras que en las mesas de trabajo celebradas en las regiones norte y sur de Veracruz[370], las y los participantes hicieron hincapié en la problemática de deserción escolar, de la que opinaron, principalmente obedece a factores económicos, que imposibilitan que las niñas y niños continúen con su educación y se vean orillados a incorporarse al mercado laboral, a fin de aportar ingresos a sus familias.

---

[367] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. *Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016*, *Op. cit. Supra nota* 11
[368] *Cfr*. *Ibídem,* pág. 89.
[369] En la región centro del Estado, se realizaron dos foros públicos, uno en la ciudad de Xalapa el día 23 junio de 2015, y el segundo en el Puerto de Veracruz, el 14 de julio del año en curso.
[370] En la región norte del Estado se realizó un foro público en la ciudad de Papantla, el 24 de julio de 2015, mientras que en la región sur se llevó a cabo en la ciudad de Coatzacoalcos, el 7 de julio del año en curso.

b) Discriminación

Se entiende por discriminación contra los NNA "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su edad y/o condición, que tenga por objeto o por resultado la anulación o la disminución de la igualdad ante la ley o del reconocimiento, goce o ejercicio, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales"[371].



La discriminación "niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona; la excluye y la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida; la coloca, además, en una situación de alta vulnerabilidad. Esa desventaja sistemática, injusta e inmerecida, provoca que quienes la padecen sean cada vez más susceptibles a que se violen sus derechos en el futuro. Por lo que hacer visible una realidad en sus distintas dimensiones, exponer sin matices sus rostros, tal como son y cómo se perciben, es un mecanismo imprescindible para comprenderla y modificarla"[372].

Respecto a Veracruz y la discriminación en NNA, las y los participantes de las mesas de trabajo externaron que la discriminación es una práctica común que afecta a este sector social, y en la que paradójicamente, se encuentran principalmente, como sujetos activos, los propios NNA.

En los cuatro foros públicos, las y los participantes coincidieron en que el lugar donde predomina la práctica de actos discriminatorios es en el entorno escolar, enfatizando entre las causas más reiteradas de discriminación el nivel socioeconómico de los menores, el color de piel, la apariencia física, la preferencia sexual y en menor grado, condiciones de discapacidad.

Dentro de los principales tipos de discriminación, se identifican el acoso físico y psicológico. En la primera categoría encontramos prácticas como: golpes con el

---

[371] *Cfr*. CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, ENADIS 2010. Segunda edición, México, 2011, pág. 75. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf, consultado el 29 de julio de 2015.
[372] *Cfr*. *Ídem*.

puño cerrado o alguna parte del cuerpo del alumno o alumna; golpes con algún objeto o arrojar objetos con el fin de ocasionar daño; patear alguna parte del cuerpo del alumno o alumna o morder alguna parte de su cuerpo.

Mientras que, dentro los tipos de acoso psicológico más comunes, encontramos: gritos e insultos continuos o calificativos denigrantes; mostrarles continuamente rechazo mediante gestos, palabras, silencios, miradas; burlas o humillaciones; inculparlos sistemáticamente por actos que no cometieron; hacerlos presenciar actos de violencia física o psicológica hacia otros alumnos; encerrarlos o mantenerlos aislados[373].



Al respecto, la Secretaría de Educación de Veracruz, ha expresado su preocupación por el incremento en los casos de acoso escolar en la entidad, que define como "toda conducta intencional que se ejerce entre iguales dentro y en el entorno de la institución educativa con el objeto de someter, explotar o causar daño, sin que haya una provocación previa, pudiendo ser psicológica, física, sexual y/o por omisión, ejercida por cualquier alumno de la comunidad educativa hacia otro u otros alumnos, afectando las relaciones interpersonales entre los diferentes actores educativos, el proceso de enseñanza-aprendizaje y el ambiente en el plantel educativo.

En el anterior sentido, la SEV considera cuatro características específicas del acoso escolar, que a saber son: a) intencionalidad; b) direccionalidad; c) frecuencia, y; d) desigualdad de poder (desequilibrio de fuerza entre el agresor y la víctima, lo que genera un estado de indefensión y resignación por parte del menor agredido, que puede ocasionar cambios de hábitos y resistencia para ir a la escuela)"[374].

Otro acto de discriminación que vulnera los derechos de las y los adolescentes en Veracruz, expresados por las y los integrantes de las mesas de trabajo, fue la falta

---

[373] *Cfr*. SEV. *Carpeta de información jurídica para la atención de quejas o denuncias por violencia, maltrato, acoso escolar y abuso sexual infantil*. 2015, pág. 5. Disponible en: http://www.sev.gob.mx/difusion/informacion-queja-denuncia-escolar/C_ACOSO2015.pdf,consultado el 29 de julio de 2015.
[374] *Ídem.*

de oportunidades laborales, argumentando la carencia de experiencia profesional, lo cual obliga a los adolescentes a aceptar trabajos ajenos a su perfil académico o con una baja remuneración económica.

Sobre este punto, el CONAPRED, arrojó en su Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010, que la falta de oportunidades de empleo y experiencia, es considerada como la principal problemática de los adolescentes[375].



De acuerdo a los datos más actualizados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, realizada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en colaboración con el INEGI, nuestra entidad cuenta con una población en edad de trabajar (de 15 años y más) de 5,918,484, de los cuales, sólo el 54.10% se encuentra dentro de la población económicamente activa, y un porcentaje de 6.5% de desocupación de jóvenes entre 15 y 29 años[376].

c) Salud

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General sobre el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), enfatizó que dicho instrumento "vincula a los Estados a garantizar el más alto nivel posible de salud a los niños y adolescentes, lo cual incluye un enfoque relativo al ciclo de vida, género y de atención primaria de la salud de NNA, así como los factores subyacentes de su salud"[377].

Dentro de la misma Observación General, el Comité puntualizó que "debido a la naturaleza holística de la salud de niños y adolescentes, deben considerarse con urgencia dentro de ésta, retos como la reducción de mortalidad y morbilidad materna, temas como el consumo de drogas y sustancias y las actividades

---

[375] *Cfr.* CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, ENADIS 2010, *Op. cit. Supra* nota 371.
[376] *Cfr*. STPS. *Veracruz en el contexto laboral nacional, 2015*. Pp. 4-5. Disponible en: www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20veracruz.pdf, consultado el 29 de julio de 2015.
[377] *Cfr*. ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General sobre el artículo 24 de la CDN*, 2012. Disponible en: www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/docs/ScopeAndOutline_sp.doc, consultada el 30 de julio de 2015.

derivadas de éstas, así como erradicar estilos de vida poco saludables por parte de niños y adolescentes"[378].

De los datos recogidos en los foros públicos, las y los participantes señalaron de manera reiterada que las problemáticas más comunes en materia de salud que afectan a NNA en el Estado, son: malnutrición y obesidad infantil; prácticas sexuales de alto riesgo en adolescentes; embarazos no planeados y captación de adolescentes por parte del crimen organizado.



Al respecto, datos de la ENADIS 2012, arrojaron que, "en Veracruz el 23.2% de adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y 19 años, y de ese porcentaje el 21.7%, por desconocimiento lo hizo sin utilizar ningún método anticonceptivo. En este sentido, la encuesta también destacó que el 67.5% de las adolescentes entre 12 y 19 años con inicio de vida sexual han estado embarazadas"[379].

Asimismo, "menos de la mitad de adolescentes entre 12 y 19 años (48%) supo del beneficio de tomar ácido fólico para prevenir algunas malformaciones congénitas cuando se toma antes y durante las primeras semanas del embarazo. El conocimiento de los adolescentes sobre el beneficio de tomar ácido fólico en esta entidad fue 7.6% más bajo que el promedio nacional de 55.6%"[380].

Por lo que toca a la desnutrición infantil, se encontró que en el estado, el 13.7% de niñas y niños menores de 5 años presentan baja talla, 3.2% bajo peso y 3% emaciación, principalmente en comunidades rurales. Mientras que, el 14.4% de niñas y niños menores de 5 años presentan problemas de sobrepeso y obesidad, y el 36.8% de niños y adolescentes entre 5 y 11 años presentan problemas de sobrepeso y obesidad, lo cual se encuentra muy por encima de la media nacional[381].

---

[378] *Ídem*
[379] *Cfr*. Instituto Nacional de Salud Pública. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012*. Disponible en: ensanut.insp.mx/informes/Veracruz-OCT.pdf, consultado el 30 de julio de 2015.
[380] *Ídem*.
[381] *Cfr*. *Ídem.*

d) Seguridad y procuración de justicia

La seguridad pública, también fue un tema mencionado de forma reiterada en los Foros Regionales como una problemática que afecta los derechos fundamentales de NNA en el Estado. En este sentido, personas de la sociedad civil organizada con presencia en la zona norte, refirieron identificar casos en donde los NNA son víctimas de delitos, siendo los más relevantes los casos de sustracción de menores y adolescentes, particularmente, los que se realizan a través de la utilización del internet y las redes sociales, debido al uso irresponsable de estas herramientas tecnológicas por parte de NNA.



Sobre este tópico, la FGE informó[382] que, en el periodo comprendido entre enero de 2011 y julio de 2015, 15,606 adolescentes (entre 13 y 19 años) han sido víctimas de algún delito en la entidad.

Dentro del catálogo de delitos más comunes donde se ven involucrados como víctimas adolescentes (de entre 13 y 19 años), encontramos: incumplimiento de la obligación de dar alimentos, pederastia, sustracción o retención de menores, estupro y violencia familiar física o psicológica.

Además, de las cifras proporcionadas, encontramos una clara diferencia entre el número de denuncias presentadas por delitos cometidos contra NNA durante 2014, y el número de consignados por tales ilícitos.

Por ejemplo, por el delito de pederastia se denunciaron 1002 casos en Veracruz y sólo 181 fueron consignados ante un Juez competente; por el delito de estupro se denunciaron 111 casos, de los cuales 8 fueron consignados; por el delito de sustracción o retención de menores, se presentaron 613 denuncias de las cuales 43 fueron consignadas, mientras que por el delito de violencia familiar, de los 740 denunciados, sólo 59 han sido consignados, lo anterior, refleja un porcentaje de

[382] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

efectividad del 11.8% entre las denuncias presentadas y el número de consignaciones.

Asimismo, dentro de la información proporcionada por la FGE[383], se detecta que desde enero de 2011 hasta el mes de julio de 2015, se ha registrado la participación de 5,753 adolescentes (de entre 13 y 19 años) como sujetos activos en la investigación de la comisión de algún hecho ilícito, mayormente en la zona norte, donde se concentró el 56.02% de los casos, seguido de la zona sur con el 24.9%, y finalmente, la zona centro con el 19.08%.



En el catálogo de delitos más comunes donde se ven involucrados como sujetos activos adolescentes (de entre 13 y 19 años), encontramos: robo, lesiones dolosas, extorsión, coacción y amenazas, y violación, lo cual, confrontado con las aportaciones de académicos, investigadores, personas servidoras públicas, personas de la sociedad civil organizada y sociedad en general que participaron en las mesas de trabajo, es posible inferir la existencia de un nexo lógico causal de la incidencia de los grupos del crimen organizado en la captación de adolescentes para la comisión de delitos en la entidad, lo cual, siguiendo los criterios del Comité de los Derechos del Niño vertidos en su Observación General sobre el artículo 24 de la CDN, además de ser claramente un problema de seguridad, se relaciona también íntimamente con un problema de salud pública, pues dichas células delincuenciales tienen como principales fuentes de ingreso, la venta de drogas y actividades que destruyen el tejido social.

e) Trabajo

El término trabajo infantil suele definirse como "todo trabajo que priva a los niños y niñas de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico". Así pues, se alude al trabajo que: es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño; interfiere con su

[383] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

escolarización puesto que: les priva de la posibilidad de asistir a clases; les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo"[384].

No obstante, sobre el trabajo infantil, la OIT, ha sido enfática al señalar que "no todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar. Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal, ni interfieren con su escolarización se considera positiva. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero propio. Este tipo de actividades son provechosas para el desarrollo de los pequeños y el bienestar de la familia; les proporcionan calificaciones y experiencia, y les ayuda a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta"[385].



En el anterior sentido, durante el desarrollo de las mesas de trabajo, las y los participantes, sobre todo de las zonas norte y sur, hicieron alusión del alto índice de niños y niñas que se desempeñan actividades agrícolas y pesqueras en el estado, y que por ello no asisten a la escuela.

Al respecto, según INEGI y la STPSyP, en el caso concreto de Veracruz, se estima que existen cerca de 85 mil niños y niñas menores de 14 años que trabajan, de los cuales, 27% se dedica al comercio; 29% al sector agropecuario; 13% a la industria manufacturera y 5% a la construcción. Además, que alrededor del 15% de la muestra total, tienen jornadas laborales que rebasan las 8 horas diarias[386]. Lo anterior, siguiendo los criterios internacionales de protección de derechos humanos, implica un serio problema de trabajo infantil que debe ser erradicado.

---

[384] *Cfr*. OIT. *¿Qué se entiende por trabajo infantil?*, disponible en: http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm, consultado el 01 de agosto de 2015.
[385] *Cfr*. *Ídem.*
[386] *Cfr.* Desarrollo Autogestionario A.C., *Programa de Atención contra el trabajo infantil, situación en Veracruz*. Disponible en: http://auge.org.mx/pati/blog.html, consultada el 01 de agosto de 2015.

Sobre este tema, según datos proporcionados STPSyP, durante el periodo comprendido entre enero de 2011 y mayo de 2015, expidieron 8,021 permisos a menores trabajadores de entre 14 y 16 años, distribuidos de la siguiente forma: 5% en la zona norte de Veracruz, 57% en la zona centro y 38% en la zona sur[387].

A partir de las premisas planteadas anteriormente, el presente capítulo define el alcance y contenido de los derechos de niños, niñas y adolescentes a la luz del DIDH y el marco jurídico federal y estatal, asimismo, analiza las principales problemáticas que los afectan, y se identifican los puntos de intersección con los objetivos y estrategias planteadas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016.



Por último, se estudia la eficacia e idoneidad de los programas y políticas públicas implementadas por las autoridades estales en la materia, para finalmente, trazar un plan operativo que incluye una serie de recomendaciones que buscan proteger y garantizar plenamente los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la jurisdicción del estado de Veracruz.

## 4.2 CONTENIDO DEL DERECHO

a) Igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación "forma parte del dominio del *jus cogens*"[388], es decir, representa una "norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional en su conjunto, que no admite acuerdo en contrario"[389].

---

[387] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana.

[388] *Cfr*. Corte IDH. *Condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03*, *Op. cit. Supra* nota 76, párr. 101.

[389] *Cfr*. ONU. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, art. 53, adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969.

Específicamente, este derecho se encuentra consagrado, entre otros, en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño[390]; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)[391]; 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)[392]; y 1.1 de la CADH[393].

En este sentido, el Estado se encuentra obligado a respetar y garantizar todos los derechos humanos reconocidos a cada niño, niña y adolescente "sujeto a su jurisdicción, sin discriminación alguna, por la raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición del niño, niña o adolescente, de sus padres o de sus representantes legales"[394]. Por lo que el Estado debe implementar medidas específicas para garantizar el ejercicio y goce de todos los derechos de este grupo poblacional, lo cual, "incluye la revisión de las políticas gubernamentales, para enmendar, derogar o anular las leyes o disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear situaciones de discriminación"[395].



b) Interés superior de la niñez

El interés superior de la niñez se encuentra reconocido en la CDN, y expresamente refiere que: "debe ser atendido en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos"[396].

Este principio implica que "todas las instituciones estatales deben tener presentes los derechos de los niños y niñas, de tal manera que cualquier decisión o medida

---

[390] *Cfr*. ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, *Op. cit. Supra* nota 358.
[391] *Cfr*. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, *Op. cit. Supra* nota 286, art.24.
[392] *Cfr*. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *Op. cit. Supra* nota 287, art.6.
[393] *Cfr*. OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, *óp. cit. Supra* nota 75, art. 1.1.
[394] *Op. Cit supra* nota 7.
[395] *Cfr*. ONU. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, *Op. cit. Supra nota* 165, art. 2.1.c.
[396] *Cfr*. ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, *Op. cit. Supra* nota 358, art. 3.1.

debe estar dirigida a equilibrar y buscar el mejor bienestar y protección integral de los menores"[397].

Se trata de un principio hermenéutico específico para todos los actos de las instituciones, por lo que debe permear en todo el andamiaje jurídico estatal, y en general, a través de todas las estructuras mediante las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.



c) Derecho a la alimentación adecuada

De conformidad con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "el derecho a la alimentación es un derecho incluyente, pues implica el acceso a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa"[398], en esta línea, las y los niños "son especialmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente"[399], y así alcanzar sus potencialidades.

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[400], 11 del PIDESC, 24 de la CDN y 12 Protocolo de San Salvador[401] y obliga a los Estados a adoptar medidas para combatir la malnutrición en niños y niñas, así como prevenir y erradicar los problemas de sobrepeso y obesidad.

d) Derecho a la educación

La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar otros derechos, pues promueve la libertad y la autonomía personal, y genera

---

[397] *Cfr*. UNICEF. Buaiz, Yuri. *Todos los niños y niñas tienen derechos*, 2ª edición, febrero de 2005, Venezuela, pág. 5.
[398] *Cfr*. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, (20º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999), párr.6.
[399] *Cfr*. ONU. OACDH. *Folleto informativo No.34, El derecho a la alimentación adecuada*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estados Unidos de América, pág. 18.
[400] *Cfr*. ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, *Op. cit. Supra* nota 164, art. 25.
[401] *Cfr*. OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Op. cit. Supra* nota 168.

importantes beneficios para el desarrollo. La educación "como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, es el principal medio que permite a los seres humanos salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades, desempeña un papel decisivo en la protección de los niños y niñas contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia"[402].



Este derecho se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, entre otros, en el artículo 13 del PIDESC, 28 de la CDN, y 13 del Protocolo de San Salvador. Así, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades el derecho a la educación, los Estados deben "fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza básica y profesional, hacer que todos los niños, niñas y adolescentes dispongan de ella y tengan acceso a ella, adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas y, adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas para de esta forma reducir las tasas de deserción escolar"[403].

e) Derecho a la salud

Para los niños y niñas, el derecho a la salud es vital porque son seres más expuestos a las enfermedades y a las complicaciones de salud. Al proteger a las niñas y los niños de las enfermedades, éstos podrán llegar a la edad adulta con buena salud y contribuir así al desarrollo de sociedades más dinámicas y productivas. Los niños y las niñas necesitan una atención especial para disfrutar

---

[402] *Cfr*. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, (21º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), párr.1.
[403] *Cfr*. ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, *Op. cit. Supra* nota 358, art. 28.

del mejor estado de salud posible y poder desarrollarse adecuadamente durante toda su infancia y adolescencia.

En cada etapa de su desarrollo físico y mental, los NNA tienen necesidades específicas y riesgos de salud diferentes. Así pues, un bebé será más vulnerable y estará más expuesto a ciertas enfermedades (enfermedades infecciosas, malnutrición, etc.) que un niño pequeño o un adolescente. Y viceversa, un adolescente, debido a sus hábitos y su comportamiento, estará más expuesto a otro tipo de riesgos (salud sexual, mental, alcohol y drogas, etc.).



El derecho a la salud se encuentra establecido, entre otros, en el artículo 12 del PIDESC, 10 del Protocolo de San Salvador, y 24 de la CDN, que taxativamente reconoce "el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, adoptando medidas para reducir la mortalidad infantil y en la niñez, asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria, combatir las enfermedades y la malnutrición, asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos, entre otras"[404].

## 4.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

### 4.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

La obligación del Estado de proteger los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes está reconocida en diversos instrumentos internacionales. El Estado mexicano participa de manera activa en el Sistema Universal de Protección de

[404] *Cfr*. ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, *Op. cit. Supra* nota 358, art. 24.

Derechos Humanos de Naciones Unidas[405], y ha signado gran número de Tratados que reconocen y amplían el contenido y alcance de los derechos fundamentales de los NNA.

Entre los instrumentos más relevantes vinculantes para México, en el Sistema Universal, encontramos la Declaración de Derechos Humanos; el PIDCP[406]; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[407]; la Convención de los Derechos del Niño[408]; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía[409]; el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en el conflicto armado[410]; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños[411], que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación[412]; Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, en los que se enfatiza la necesidad de proporcionar a niños y niñas una protección especial.



---

[405] *Cfr*. SER. *Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo al establecimiento de una Oficina en México*. México, 1 de julio de 2002. Disponible en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ACNUDH-SEDE.pdf

[406] *Cfr*. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, *Op. cit. Supra* nota 287.

[407] *Cfr*. ONU. *Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, Adoptada en la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

[408] *Cfr*. ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, *Op. cit. Supra* nota 358.

[409] *Cfr*. ONU. *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía,* Adoptada en la Resolución de 18 de enero de 2002, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/op_se_sp.pdf

[410] *Cfr*. ONU. *Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en el conflicto armado,* Adoptado el 25 de mayo en Nueva York, EUA, ratificado por México el 15 de marzo de 2002, disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D42.pdf

[411] *Cfr*. ONU. *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, Adoptado el 15 de noviembre del 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificado por México el 3 de febrero de 2003. Disponible en: http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/4-A-9.pdf

[412] *Cfr*. ONU. *Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación,* adoptada el 1 de junio de 1999. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_77_esp

De igual forma, en cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de los instrumentos suscritos, México ha presentado 3 informes sobre la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño: en los años 1992, 1997 y 2002, y en el último trimestre de 2008 presentó sus informes iniciales sobre la aplicación de los protocolos facultativos de dicha Convención, relativos a venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (CRC/C/OPSC/MEX/1), así como a participación de niños en conflictos armados (CRC/C/OPAC/MEX/1)[413].



En este tenor, el artículo 10 del PIDESC establece que "se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición, asimismo, debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Además, su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal debe ser sancionado por la ley"[414].

Por lo que respecta a la CDN, ésta señala una serie de responsabilidades para los Estados, así como para los padres o tutores, creando espacios de corresponsabilidad social; insta a tomar medidas al Estado, pero también a los padres, tutores o responsables del niño ante la ley. De este instrumento se desprenden principios como: la no discriminación, el interés superior de la niñez, la supervivencia y desarrollo y el respeto por los puntos de vista de los niños y las niñas.

En esta línea, el Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes. El Comité también supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de niños

---

[413] *Cfr*. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Disponible en: http://sre.gob.mx/direccion-general-de-derechos-humanos/derechos-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes, consultado el 02 de agosto de 2015.

[414] Cfr. ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *Op. cit. Supra* nota 287, art.10.

en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y luego, cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".



Dentro de las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño destacan temas trascendentales como los propósitos de la educación[415], la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la CDN[416], el derecho del niño a ser escuchado[417], el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia[418], entre otros.

### 4.3.2 SISTEMA REGIONAL

En el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos, la CADH, reconoce en su artículo 19, "el derecho de los niños y las niñas a que se tomen las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, la sociedad y el Estado". También, se destacan dichas obligaciones en el artículo 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otro lado, en 2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva 17, sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, en la que desarrolló temas fundamentales de este grupo poblacional, como el interés superior de la niñez, entendido como "el principio regulador de la

---

[415] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No.1*. Propósitos de la educación. CRC/GC/2001/1, abril de 2001.
[416] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 4*. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/4, julio de 2003.
[417] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 12*. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/GC/2009/12, junio de 2009.
[418] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 13*. El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/GC/2011/13, abril de 2011.

normativa de los derechos del niño que se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de proporcionar el desarrollo de éstos con pleno aprovechamiento de sus potencialidades"[419], así como la corresponsabilidad existente entre la familia, la sociedad y el Estado para el debido ejercicio de estos derechos.

De igual forma, en el marco normativo regional del Sistema de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, encontramos la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes[420] de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en la que destacan tres objetivos centrales: el político, promoviendo en los países la generación de políticas públicas de juventud; el técnico, investigando las diferentes realidades juveniles y capacitando funcionarios y representantes juveniles; y la cooperación, promoviendo proyectos de integración para jóvenes a nivel nacional y regional.



## 4.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 4.4.1 FEDERAL

En lo referente al marco jurídico federal en materia de derechos NNA, destaca la aprobación de diversas leyes y reformas. Tal es el caso del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil, que entró en vigor en marzo de 2007; la reforma al artículo 4° constitucional (en el año 2000), para elevar a rango constitucional el derecho de las niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; la reforma publicada por Decreto en el DOF, el 19 de agosto de 2010, mediante la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, en el

---

[419] *Cfr*. Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. *Op. cit. Supra* nota 361, párr. 56.

[420] *Cfr*. Organización Iberoamericana de la Juventud. *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Adoptada 1 de marzo de 2008, España.

que, entre otros puntos, se amplía la cobertura de la indemnización por delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

En este tema, nuestra Constitución Federal reconoce en su artículo 4, que "en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. Asimismo, el Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez"[421].



De igual forma, a nivel federal existen NOM´s en materia de niñez y adolescencia, expedidas por las Dependencias de la Administración Pública Federal en términos de la Ley General sobre Metrología y Normalización[422].

Entre las referidas Normas Oficiales, encontramos la NOM-008-SSA2-1993 referente al Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente, que establece criterios de control y vigilancia del estado nutricional, de crecimiento y desarrollo de la población de menores hasta los diecinueve años; la NOM-023-SSA2-1994 para el Control, Eliminación y Erradicación de las Enfermedades Evitables por Vacunación; la NOM-024-SSA2-1994 para la Prevención y Control de las Infecciones Respiratorias Agudas en la Atención Primaria a la Salud, que establece criterios, estrategias, actividades y procedimientos, así como medidas preventivas y de control de infecciones respiratorias agudas en los menores de 5 años en la atención primaria a la salud;

---

[421] *Cfr*. H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Op. cit. Supra nota* 89, art. 4.

[422] *Cfr*. H. Congreso de la Unión. *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, última reforma 14 de julio de 2014.

la NOM-031-SSA2-1999, que establece los Criterios, Estrategias, Actividades y Procedimientos Aplicables con la Salud del Niño; la NOM-131-SSA1-2012 sobre Productos y Servicios, Fórmulas para Productos y Servicios, Fórmulas para Lactantes, de Continuación y para Necesidades Especiales de Nutrición, Alimentos y Bebidas No Alcohólicas para Lactantes y Niños de Corta Edad.

Asimismo, la NOM-032-SSA3-2010, establece los criterios para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad, que tiene por objeto establecer las características y los requisitos mínimos que deben observarse en los establecimientos o espacios de los sectores público, social y privado que prestan servicios de asistencia social a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad; mientras que la NOM-167-SSA1-1997, establece los criterios sobre la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores.



Igualmente, en el ámbito federal se cuenta con importantes leyes que reconocen los derechos fundamentales de este grupo poblacional, como la Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud; la Ley General de Educación; la Ley General de Salud; la Ley para Prevenir y sancionar la trata de personas y la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, enuncia siete principios rectores para la protección de este grupo: "En primer lugar, el del interés superior de la infancia, el de no discriminación por ninguna razón ni circunstancia, el de igualdad, el de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, tener una vida libre de violencia, corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos"[423]. Cabe señalar que para efectos de esta ley, se considera "niños" a las personas de hasta doce años incompletos, y adolescentes los que tienen entre

[423] *Cfr*. H. Congreso de la Unión. *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, art. 3.

doce años cumplidos y dieciocho años incumplidos, conceptos diferentes a lo establecido por la AGNU y la CND.

### 4.4.2 ESTATAL

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no hace referencia expresa a los derechos de NNA, sin embargo, en la fracción VI de su artículo 4, reconoce de forma genérica que "los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, leyes estatales; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social"[424].

Por otro lado, Veracruz cuenta con un catálogo de leyes que reconocen de manera específica los derechos humanos de NNA, la más reciente, es la Ley 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 3 de julio del año dos mil quince, y que tiene por objeto "reconocer a NNA como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos; regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal y de los Sistemas Municipales de Protección Integral de los Derechos de NNA; establecer principios rectores y criterios que orienten transversalmente la política estatal en materia de niñez y adolescencia; establecer las bases generales para la participación de los sectores privados y social en la materia"[425].



---

[424] *Cfr*. H. Congreso del Estado de Veracruz. *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, óp. cit. Supra* nota 95, art.4.
[425] *Cfr*. H. Congreso del Estado de Veracruz. *Ley 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el 3 de julio de 2015, art. 1.

Por otro lado, la Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada en septiembre de 2014, igual que la Ley Federal en la materia, establece siete principios rectores para la protección de los niños, niñas y adolescentes, que son: "el interés superior de la infancia; no discriminación; igualdad; el de vivir en familia, entendida ésta como espacio básico y primordial para su desarrollo; el de la tutela y protección del Estado y sociedad; el de respeto a sus derechos humanos y jurídicos; seguridad social y, el de participación en asuntos de su interés"[426].



De igual forma, esta Ley en su artículo 4, también señala que "el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos establecerán los lineamientos y las bases a través de los cuales instrumentarán las políticas públicas en materia de asistencia, prevención y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo que señalarán las prevenciones presupuestales necesarias"[427].

También, en el catálogo legislativo local en materia de niñez y adolescencia, encontramos: la Ley de Desarrollo Integral de la Juventud; la Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; la Ley de Adaptación Social y de los Consejos Tutelares para Menores Infractores; la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz y la Ley de Fomento al Empleo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Respecto a los derechos de los adolescentes, en el estado existe una Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, que tiene por objeto "establecer los derechos de la juventud veracruzana, vigilar y hacer obedecer su debido cumplimiento por parte de las autoridades estatales y municipales, a través de la observancia de seis principios rectores: la corresponsabilidad del Estado, los municipios, la sociedad y la familia en la atención integral de la juventud; la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia en la tutela y

---

[426] *Cfr*. H. Congreso del Estado de Veracruz. *Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado, el día martes 25 de noviembre del año 2008, art. 7.
[427] *Ibídem*, art.4.

atención integral de la juventud; igualdad y equidad de oportunidades para la juventud veracruzana; respeto y reconocimiento a la diversidad de la juventud; la no discriminación de la juventud, cualquiera que sea su condición social, salud, origen étnico, afiliación partidista, religión o cualquier otra; y la participación libre y democrática en los procesos de toma de decisiones que afecten su entorno"[428].

## 4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS



El Estado de Veracruz, ocupa el tercer lugar a nivel nacional por su número de habitantes, que según cifras del INEGI, suman 7,643,194 personas, de las cuales, 2,894,969 son niños, niñas y adolescentes (entre 0 y 19 años de edad), lo que representa el 37.87% de la población total[429].

Para atender las necesidades de este grupo poblacional y garantizar de forma efectiva el disfrute de sus derechos fundamentales, el estado de Veracruz ha implementado diversos programas, políticas públicas y adecuaciones legislativas, a fin de contrarrestar y erradicar las principales problemáticas que afectan a este sector en la entidad.

A continuación se describen los programas y leyes implementadas por diferentes instituciones de la administración pública estatal, en materia de niñez y adolescencia:

### a) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz

El Sistema DIF, ha establecido programas especiales para atender a NNA.

---

[428] *Cfr*. H. Congreso del Estado de Veracruz. *Ley de Desarrollo Integral de la Juventud*. publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el lunes 15 de agosto de 2005, artículos. 1 y 3.

[429] *Cfr*. INEGI. *Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, Censo de Población 2010*. Disponible en: http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=21&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199, consultado el 01 de agosto de 2015.

A través de "la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena se brinda asistencia jurídica familiar y para menores, con el objetivo de combatir la violencia familiar y desarrollar acciones de formación y socialización de las nuevas generaciones respecto de la igualdad, así como promover los valores de la tolerancia, el respeto y la convivencia pacífica, en el marco de aplicación del interés superior del menor"[430].



En esta línea, "durante 2014, se realizaron 9,314 orientaciones y asesorías jurídicas; se intervino en 334 convenios; se celebraron 63 actas para resolver la situación jurídica de menores de edad; se intervino en 359 conciliaciones jurídicas; se brindó asistencia en 207 juicios en materia familiar ante el Poder Judicial del Estado de Veracruz; se reintegraron con sus familias a 46 menores que se encontraban albergados en diferentes casas asistenciales; se realizaron 173 asistencias a menores ante el Ministerio Público; se atendieron 411 reportes de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, y se proporcionaron 1,521 asesorías psicológicas a niños y adolescentes"[431].

De igual forma, dentro de los programas especiales de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, se encuentran: "el programa de atención a población de menores y adolescentes en albergues y centros asistenciales públicos y privados, que tiene como objetivo buscar la reintegración del infante en resguardo al seno familiar, o en su caso, la liberación de su situación jurídica para ser susceptibles de iniciar un proceso de adopción, para ello colaboran con los 38 albergues públicos y privados registrados en el Estado. En el año 2014, se realizaron 124 visitas de supervisión a Centros Asistenciales por parte de personal adscrito al Sistema DIF, y se lograron reintegrar 160 menores, de los 550 albergados.

---

[430] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.
[431] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

También, "la Procuraduría cuenta con otros programas especiales de atención a menores y adolescentes, como el de "Promoción del Buen Trato", que busca prevenir conductas de riesgo asociadas a la violencia familiar; el "Programa de Prevención del Trabajo Infantil", pretende reducir el porcentaje de deserción escolar como consecuencia del trabajo infantil urbano, para lo cual, en 2014 se protocolizó la entrega de 118 becas académicas en los municipios de Alto Lucero, Banderilla, Boca del Río, Coatzacoalcos, Cosautlán de Carvajal, Córdoba, Gutiérrez Zamora, Naolinco, Orizaba, Poza Rica, Tantima, Tecolutla, Tuxpan, Veracruz y Xalapa. Cada beca consta de 3,000 pesos anuales para niños, niñas y adolescentes que cursan primaria y secundaria"[432].



A través del programa de "Prevención de la Explotación Sexual", en 2014, se elaboraron 500 cuadernos con información sobre prevención de la explotación sexual para jóvenes, entregados a los 500 participantes a los 13 talleres Red de Amistades Peligrosas, en 5 municipios del Estado. De igual forma se capacitó a 17,599 niños y adolescentes en materia de embarazo no deseado, adicciones y salud, mediante los programas de "Prevención de Riesgos Psicosociales" y "Atención a la Salud del Niño".

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, cuenta también con un Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia (CEDAS), "que proporciona pláticas de información y sensibilización acerca de las principales problemáticas que aquejan a la niñez y adolescencia veracruzana, teniendo como principal objetivo, que éstos cuenten con herramientas que les permitan el goce de sus derechos, establecidos en la CDN"[433].

Dentro de los programas de capacitación del CEDAS, encontramos el "Plan de Vida para Adolescentes", que busca desarrollar en la población adolescente, habilidades que los ayuden a tomar decisiones asertivas y responsables, que les permita

---

[432] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

[433] *Cfr*. Sistema DIF Veracruz. *Platiquemos*. 2015, disponible en: http://www.difver.gob.mx/category/dif-ninos/, consultado el 02 de agosto de 2015.

construir su propio destino, previene situaciones como: embarazos no deseados, adicciones y violencia; "Armonía en familia" que consiste en un taller semanal que consta de 5 sesiones de 2 horas cada una, el cual tiene por objetivo desarrollar en los padres y madres con hijos e hijas en edad preescolar, habilidades que posibiliten la armonía dentro de la familia para prevenir todo tipo de violencia o maltrato; el programa "Migración infantil no acompañada", que busca prevenir esta situación y atender a NNA que cruzan y transitan solos por el territorio veracruzano; "Red de DIFusores de los derechos de la niñez" tiene por objeto empoderar a NNA en el conocimiento de sus derechos; y "Platiquemos", en el que se realizan charlas sobre diversos tópicos como: promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia; prevención de adicciones; fortalecimiento de autoestima; disciplina y valores; sexualidad; resolución de conflictos y maltrato infantil; acoso escolar; higiene y nutrición; trastornos alimenticios, y temas de internet y uso responsable de la tecnología.



Otros programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz:

***Niñez y adolescencia[434]**

| Programa | Beneficiarios | Apoyos |
|---|---|---|
| Asistencia Alimentaria | | |
| Desayunos escolares fríos | 281,230 niñas y niños | 42.1 millones de desayunos |
| Atención a menores de cinco años en riesgo | 84,000 menores de 5 años | 12.6 millones de raciones al año |
| Leche para la primaria | 18,000 niñas y niños | 2.7 millones de raciones de leche natural en escuelas primarias |
| Desayunos escolares calientes y cocinas comunitarias | 258,171 personas | 20,156 despensas comunitarias |
| | 2,248 comités escolares | |
| | 758 huertos escolares | |
| Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables | | |
| Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables | 104,730 personas vulnerables | 963.9 miles de despensas |
| Cruzada Nacional contra el Hambre | | |
| En los 33 municipios adscritos a la Cruzada Nacional contra el | 140 localidades | 140 componentes para el reequipamiento de cocinas |

[434] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

| | | |
|---|---|---|
| Hambre | | |
| Atención Prioritaria a la Infancia y la Adolescencia | | |
| Consejos Municipales de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia | 1,458 integrantes | Instalación de 180 Consejos |
| Niños migrantes extranjeros acompañados y no acompañados | 1,084 niñas, niños y adolescentes | Asistencia legal y apoyo en su estancia |
| Cabildo infantil | 4,882 niñas y niños | Inscripciones |
| | 630 escuelas primarias | |
| | 102 infantes | |
| Red de DIFusores | 126 infantes | 45 redes municipales |
| Platiquemos | 5,743 niñas, niños, padres y maestros | 243 platicas de promoción de los derechos de niños y adolescentes |
| Cursos de Verano para Niños y Adolescentes Indígenas | 1,900 participantes | 19 municipios serranos |
| Registro Universal, Oportuno y Gratuito de Nacimiento | 100,260 infantes | 100,260 actas de nacimiento |
| Combate a la Violencia y Protección a la Familia | | |
| Asistencia Jurídica | 9,533 | 9,314 orientaciones y asesorías jurídicas |
| Asesorías psicológicas | 387 valoraciones | 1,560 asesorías |
| Ciudad Asistencial Conecalli | Comunidad Conecalli | 244,196 servicios de apoyo |
| | 149 infantes y adolescentes | Albergue mensual promedio |
| | 105 menores | Ingreso al albergue |
| | 86 menores | Egreso del albergue |
| | 140 menores de edad | Adopción |
| ***Datos correspondientes al año 2014.** | | |



## b) Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV)

La SEV, con la finalidad de disminuir el rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica, y apoyar el fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la capacidad de las escuelas en Veracruz, en colaboración con el Gobierno Federal en el marco del "Programa de la Reforma Educativa", benefició a 1,926 escuelas primarias, 719 secundarias y 469 planteles del Consejo Nacional de Fomento Educativo, con una inversión de más de 1,470 millones de pesos[435].

[435] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Educación contenido en el IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014, 2015, pág. 238.

Asimismo, esta Secretaría, a través del programa "Paquetes de Útiles Escolares para Todos", distribuyó de manera gratuita más de 1.5 millones de paquetes escolares, de los cuales, más de 800 mil fueron adquiridos por Gobierno del Estado, y más de 700 mil fueron aportados por el Gobierno de la República a través del CONAFE, lo que permitió que todos los NNA veracruzanos que cursaban la educación básica en el ciclo escolar 2014-2015, recibieran su paquete de útiles[436].



En materia de capacitación para profesores, acorde al PVD 2011-2016 y en el marco de la Reforma Educativa, se constituyeron 1,712 Consejos Técnicos Escolares, en los que intervinieron 25,165 docentes, que en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP), participaron en ochos sesiones durante 2013 y 2014, para una revisión permanente del logro del aprendizaje de las alumnas y los alumnos. Durante dichas sesiones, la Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP, dictaminó favorable la propuesta de docentes veracruzanos de incluir una materia sobre "Educación Sexual Integral: hacia la formación de adolescentes responsables en Veracruz"[437].

También, Veracruz participa en el "Programa de Formación Docente de Educación Media Superior" (PROFORDEMS), constituido por una serie de competencias que el docente debe de desarrollar, para promover en los jóvenes de nivel medio superior los valores, habilidades y competencias que les demanda la sociedad actual[438].

Como parte de las estrategias para estimular el aprovechamiento de la comunidad educativa de una forma productiva y saludable, se ejecutaron programas deportivos y recreativos en 104 escuelas de nivel primaria, donde participaron 2,434 alumnos. También se crearon 44 ligas deportivas escolares, donde participaron 64,238 alumnos de nivel primaria[439].

---

[436] *Ídem.*
[437] *Ídem.*
[438] *Cfr. Ibídem,* pág. 243.
[439] *Cfr. Ibídem*, pág. 242.

De igual forma, en el interior de su estructura operativa, la SEV "cuenta con el Programa de Atención a Padres de Familia, adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Educativo, que tiene la misión de fortalecer y estrechar el vínculo entre institución y padres de familia, y por visión, contribuir a que las familias veracruzanas cuenten con los elementos necesarios para involucrarse e impulsar el proceso educativo de sus hijos, y junto con las condiciones que el Estado provea, elevar en un esfuerzo coordinado y coadyuvado el desarrollo educativo de Veracruz, para ello conforman anualmente órganos de representación escolar y auxiliares a la educación, denominados, asociaciones de padres de familia."[440].



Otros programas y acciones en materia de Educación en el Estado de Veracruz:

**Educación para niños y adolescentes***

| Programa | Beneficiarios | Apoyos |
|---|---|---|
| Becas y estímulos económicos | | |
| Becas Prospera (con aportaciones del Gobierno de la República) | 12,647 niños y niñas integrantes de familias beneficiarias del programa Prospera, inscritos en grados escolares comprendidos entre 1° de primaria y 3° de secundaria | Apoyos monetarios bimestrales, durante los 10 meses del ciclo escolar |
| PROBEMS (opera con recursos del Gobierno de la República) | 4,481 niños y niñas | Apoyos monetarios bimestrales |
| Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) (opera con recursos del Gobierno de la República) | 12,821 alumnos de educación media superior | Otorgar becas a estudiantes de educación media superior para favorecer el desarrollo de sus actividades académicas, con el fin de promover la conclusión de sus estudios. |
| Programa Nacional de Becas (PRONABES) (opera con recursos del Gobierno de la República) | 32,319 jóvenes de educación superior | Apoyos monetarios mensuales |
| Programas de Vinculación | | |
| Programa del Modelo Mexicano de Educación Dual | 60 alumnos de educación media superior del Estado de Veracruz | Vínculos estratégicos entre los estudiantes de educación media y las empresas mexicanas |
| Programa de Vinculación del | 313 egresados de educación | 200 Convenios para la |

[440] *Cfr*. SEV. *Carpeta Oficial de Atención a Padres de Familia*. 2015, pág. 4. Disponible en: http://apf.sev.gob.mx/documentos/1516/2DG_Disposiciones_Grales_ATN_a_Pad_Fam_15-16.pdf

| Sector Productivo | superior | realización de prácticas profesionales |
|---|---|---|
| Programas para el mejoramiento del desempeño escolar | | |
| Programa Escuelas de Calidad | 117,677 alumnos de nivel básico | Asesoría técnica y capacitación a servidores públicos, directivos y docentes para el mejoramiento del desempeño escolar de sus alumnos |
| Programa Escuelas de Tiempo Completo | 1,000 planteles educativos en el Estado, que beneficia a 63,688 alumnos | Derivado de la iniciativa presidencial Cruzada Nacional contra el Hambre, se otorgan alimentos a los menores y se alargan las jornadas escolares |
| Programas de Capacitación para niños y niñas | | |
| Programa Vasconcelos | 8,866 estudiantes de nivel básico | Se brindó capacitación sobre el uso de programas informáticos educativos, encaminados a reforzar habilidades de comprensión lectora y razonamiento matemático |
| Misiones Culturales Rurales | 2,399 jóvenes de 15 años o más | Se impartieron 264 cursos y 12 talleres especializados en actividades recreativas |
| ***Información obtenida del IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014.** | | |



## c) Secretaría de Salud de Veracruz

En materia de salud, el estado de Veracruz a través de la SS ha implantado programas y acciones para contrarrestar las principales problemáticas que en este rubro inciden negativamente en la salud de niños, niñas y adolescentes.

Durante 2014, en el marco del "Programa Permanente de Vacunación", se aplicaron 2.8 millones de dosis de vacunas, y 1.2 millones más, durante las Tres Semanas Nacionales de Salud realizadas en febrero, mayo y octubre[441].

Mediante el "Programa Escuela Saludable", al que se incorporaron 3,160 escuelas, se realizaron 53,300 intervenciones tales como exploración física completa, evaluación de la agudeza visual y auditiva, atención en salud bucal, actualización

[441] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Salud contenido en el IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014, 2015, pág. 211.

de esquemas de vacunación, orientación alimentaria, promoción de la actividad física y prevención de accidentes.

Asimismo, respecto a la salud de adolescentes veracruzanos, se promovieron acciones integrales, específicas y especializadas de atención del "Programa de Adolescencia". Dicho programa cuenta con 265 grupos adolescentes promotores de salud, que realizaron 4,560 talleres vivenciales con capacitación y consejería sobre educación sexual, prevención de adicciones y promoción de estilos de vida saludables en beneficio de más de 70,000 adolescentes[442].



Mientras que, para erradicar el problema de sobrepeso y obesidad infantil en el estado, la Secretaría de Salud de Veracruz valoró de manera integral a 690 niños de entre 3 y 15 años de edad y se impartieron 200 pláticas de orientación nutricional a 1,700 personas (alumnos, alumnas, padres y madres de familia y docentes)[443].

**d) Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad del Estado de Veracruz**

De conformidad con datos proporcionados por esta dependencia estatal[444], se han celebrado diversas reuniones con la finalidad primordial de articular y diseñar un "Programa de Acción Intersectorial", que contemple la participación plural y la promoción de alianzas estratégicas para obtener resultados positivos en materia de erradicación y previsión del trabajo infantil.

Sobre este punto, el día 30 de agosto de 2012, 12 instituciones públicas y privadas firmaron el "Convenio de Previsión y Erradicación del Trabajo Infantil en la Agroindustria del Estado". Derivado de este compromiso y con la finalidad de coordinar diferentes acciones previstas en el mencionado instrumento, el 3 de septiembre de 2013, fue instaurado el "Comité Estatal de Planeación, Evaluación y

---

[442] *Cfr. Ibídem*, pág. 212.
[443] *Cfr. Idém.*
[444] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Seguimiento de la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de la Agroindustria del Estado", cuya primera sesión se llevó a cabo el 18 de septiembre de 2014.

***Dependencias que signaron el Convenio**

| | |
|---|---|
| Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad | Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar. |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca | Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera |
| Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Esta De Veracruz | Unión Nacional de Cañeros |
| Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana | Unión Estatal de Cañeros |
| Liga de comunidades Agrarias | Sindicatos y Organizaciones Campesinas del Estado de Veracruz A.C. |
| Comisión Estatal de Derechos Humanos | Asociación de Desarrollo Autogestionario A.C. |
| ***Información proporcionada por la STPSyP.** | |



## e) Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz

Dentro de los programas implementados por la SSP, dirigidos a NNA del Estado, encontramos el "Programa Escuela Segura", que tiene por objeto fomentar la cultura de la legalidad en niños y jóvenes, a través de la capacitación en temas relacionados con los valores morales, normas de comportamiento lícito y respetuoso de los derechos ciudadanos que permiten la sana convivencia en la sociedad, adicciones, acoso escolar y vandalismo, logrando una cobertura en 2014, de 299,701 estudiantes[445].

Asimismo, el "Programa Integral de Adaptación Social de Adolescentes Infractores a la Sociedad", tiene como objetivo asegurar la reinserción social y prevenir conductas antisociales en los menores de edad, a través de Programas Individuales de Ejecución que permiten desarrollar tratamientos específicos para cada adolescente en conflicto con la ley penal[446].

---

[445] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Seguridad contenido en el IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014, 2015, pág. 319.
[446] *Cfr*. Gobierno del Estado de Veracruz. Apartado de Seguridad contenido en el IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014, 2015, pág. 329.

Por último, en materia de capacitación, con la colaboración del DIF Estatal y el Patronato de la Policía Estatal, se efectuó en el Centro de Internamiento Especial para Adolescentes, el "Proyecto Plan de Vida para Adolescentes", a través de una conferencia que busca sensibilizar a los adolescentes en temas como responsabilidad, congruencia, prevención de las adicciones y de los embarazos no planeados, así como un taller vivencial y personalizado, en el cual a partir del análisis y la reflexión, identificaron sus sueños y los recursos personales, familiares y sociales con los que cuentan para poder elaborar y realizar su plan de vida[447].



**f) Fiscalía General del Estado de Veracruz**

Por su parte, la FGE en coordinación con la SSP, el Sistema DIF, la Secretaría de Gobierno (SEGOB), la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), el Representante Federal del Instituto de Migración en el Estado de Veracruz y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (CEDHV), implementan, desde el 4 de marzo de 2014, el "Programa Estatal Alerta AMBER", encaminado a establecer mecanismos de coordinación para la búsqueda, localización y pronta recuperación de niños, niñas o adolescentes que se encuentren en inminente peligro de sufrir un daño irreparable[448].

**g) Subsecretaría de la Juventud de Veracruz (SUBSEJUVER)**

La SUBSEJUVER divide la política de juventud en Veracruz, en cuatro estrategias para garantizar el desarrollo pleno e integral de los jóvenes: a) política preventiva, b) política formativa, c) política recreativa y; d) política de atención.

***Estrategias SUBSEJUVER**

| Estrategia | Acciones desplegadas |
|---|---|
| | Prevención social de la violencia (2,346 jóvenes capacitados) |
| | Jornadas de educación sexual y reproductiva integral |

[447] *Cfr. Ibídem,* pág. 330.
[448] *Cfr. Ibídem*, pág. 357.

| | |
|---|---|
| Política preventiva<br>(Consiste en acciones de capacitación en temas específicos) | (1,770 jóvenes capacitados) |
| | Jornadas de promoción de los derechos humanos<br>(9,325 jóvenes capacitados) |
| | Pláticas sobre adicciones<br>(33 jóvenes asistentes) |
| Política formativa<br>(Tiene como propósito fomentar una generación de jóvenes emprendedores en artes y oficios capaces de generar ingresos y promover valores sociales) | Jornada de Adultos Mentores, Jóvenes Adelante, que busca recuperar los valores sociales, así como acercar a jóvenes con personas destacadas en la sociedad, y a partir de sus vivencias desarrollar sus talentos<br>(3,767 jóvenes asistentes) |
| | Talleres buscadores de empleo para jóvenes<br>(8 talleres en beneficio de 837 jóvenes veracruzanos) |
| Política recreativa<br>(Tiene como propósito contribuir al desarrollo pleno de la juventud, mediante la creación de espacios de participación e inclusión, que contribuyan a su desarrollo integral) | Becas descuento<br>Se otorgan en inscripción y/o colegiaturas a jóvenes universitarios que van del 50 hasta el 100%. A la fecha se cuenta con 63 Convenios con diversas instituciones educativas que otorgan becas, en beneficio de 126 jóvenes. |
| | Convocatorias lanzadas en 2014:<br>a) Debate Político<br>b) ¡Moviéndote Ya!<br>c) Consejo de Jóvenes<br>d) Premio Estatal de la Juventud<br>e) ¡Cantatón! ¡Tu Voz Adelante!<br>f) Jornadas de Reforestación Sembrando el Futuro |
| Política de atención<br>(Tiene como propósito brindar directa a los jóvenes, que contribuya a su desarrollo integral) | Se crearon en sesión de Cabildo 124 Direcciones Municipales de la Juventud.<br>A través de estas Direcciones se han entregado 500 paquetes deportivos en beneficio de 6,000 jóvenes en el Estado, además, 1,000 paquetes de útiles escolares, en beneficio de 1,000 jóvenes veracruzanos. |
| ***Información obtenida del IV Informe de Gobierno del Estado de Veracruz 2013-2014.** | |

## h) Otros programas dirigidos a la juventud veracruzana:

| Programa | Beneficiarios | Apoyo |
|---|---|---|
| Beneficios económicos y apoyos monetarios | | |
| Espacios Poder Joven | 8,000 jóvenes en el Estado | Apertura de espacios destinados a la expresión, la sana convivencia y el desarrollo juvenil, mediante |

| | | |
|---|---|---|
| | | tecnologías y servicios de información, orientación y prevención de conductas de riesgo. |
| Tarjeta Poder Joven | 8,000 jóvenes en el Estado | Otorga descuentos, promociones y ofertas a los jóvenes, en empresas e instituciones afiliadas, contribuyendo al fortalecimiento de la economía de los jóvenes veracruzanos. |
| Impulso México | Apoyo para el desarrollo de 4 proyectos | 3 apoyos económicos de 50,000 pesos cada uno, y otro de 25,000 pesos. |
| Emprendedores juveniles | 30 jóvenes con créditos de 10,000 pesos para cada uno | Propiciar la generación de empleos, mediante el apoyo a jóvenes con inquietudes empresariales. |



## h) Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

Acorde con la información proporcionada por la CEDHV[449], de 2011 a 2014 ha emitido 9 Recomendaciones en las que se identificaron violaciones a derechos humanos de niños, niñas y adolescentes por parte de autoridades estatales.

***Recomendaciones emitidas por la CEDH, donde se encontraron violaciones a derechos humanos de niños, niñas y adolescentes**

| Número de Recomendación | Año | Autoridad responsable | Derechos humanos vulnerados | Tipo de cumplimiento[450] |
|---|---|---|---|---|
| 17 | 2011 | Secretaría de Educación de Veracruz | Derecho a la educación adecuada, trato digno, seguridad personal, física, psicológica y emocional | Cumplida parcialmente |
| 44 | 2011 | Secretaría de Educación de Veracruz | Derecho y cuidado y protección de la salud por omisión de atención médica urgente en un centro | Incumplida |

[449] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el Proceso de Construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

[450] *Cfr*. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. *Portal de Transparencia*. Disponible en: http://cedhvapp.sytes.net:8080/derechos_humanos/file.php/1/Transparencia_PDFs/html/recomenda.html, consultado el 2 de agosto de 2015.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | escolar. | |
| 66 | 2012 | Secretaría de Educación de Veracruz | Derecho a la integridad personal (malos tratos) y derecho a la educación | Cumplida totalmente |
| 79 | 2012 | Secretaría de Educación de Veracruz | Derecho a la integridad física y seguridad sexual, derecho a la educación y derecho al desarrollo de la niñez. | Aceptada sin pruebas de cumplimiento |
| 4 | 2014 | Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz | Derecho a la libertad, seguridad personal e integridad física. | Cumplida totalmente |
| 33 | 2014 | Ayuntamiento de Coxquihui | Derecho a la seguridad jurídica y derecho al acceso a la salud. | Aceptada sin pruebas de cumplimiento |
| 34 | 2014 | Secretaría de Educación de Veracruz | Derecho a la integridad física (violencia escolar) | Cumplida parcialmente |
| 36 | 2014 | Secretaría de Salud de Veracruz | Derecho a la salud (deficiencia en la prestación del servicio público de salud y negligencia médica) | Cumplida parcialmente |
| 21 | 2014 | Secretaría de Educación de Veracruz | Igualdad y no discriminación | Cumplida totalmente |
| ***Información proporcionada por la CEDH.** | | | | |



## i) Adecuación Legislativa

Por lo que respecta a la adecuación legislativa en materia de derechos de NNA en Veracruz, el Congreso Local armonizó la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con las leyes emanadas de la reforma constitucional, y se puso en marcha el proceso para consolidad la Reforma Educativa en la Entidad.

Asimismo, en el periodo comprendido entre 2011 y lo que va de 2015, han promulgado diversas leyes en las que se reconocen de manera amplia los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

No obstante lo anterior, en el caso específico de la Ley 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por ejemplo, se prevé la regulación, organización y funcionamiento del Sistema Estatal

y de los Sistemas Municipales de Protección Integral de los Derechos de NNA, para lo cual remite a su Reglamento, sin embargo, éste aún no ha sido publicado en la Gaceta Oficial del Estado.

**Leyes promulgadas en Veracruz, entre 2011 y 2015, en las que se reconocen de manera específica derechos de niños, niñas y adolescentes[451]**

| Nombre de la Ley | Fecha de publicación | Cuenta con Reglamento |
|---|---|---|
| Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | 16/04/2014 | Sí |
| Ley de Desarrollo Integral de la Juventud | 26/02/2015 | No |
| Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | 27/03/2015 | No |
| Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | 03/07/2015 | No |



## 4.6 CONCLUSIONES

Del análisis de las problemáticas que afectan los derechos de niños y adolescentes en territorio veracruzano; los estándares internacionales y nacionales en la materia; el marco normativo vigente y las políticas públicas y programas implementados por el gobierno estatal en el tema de niñez y adolescencia, podemos concluir que, si bien Veracruz ha realizado grandes esfuerzos encaminados a promover y garantizar sus derechos, aún existen grandes retos para lograr que las adecuaciones legislativas, acciones y políticas públicas, trasciendan a la realidad social.

De las aportaciones recogidas en las cuatro mesas de validación, y los datos estadísticos de las diversas instituciones que juegan un rol activo en la protección y garantía de los derechos fundamentales de NNA, se advierten todavía desafíos

[451] *Cfr*. H. Congreso del Estado de Veracruz. *Leyes y Códigos del Estado de Veracruz*. Disponible en: http://www.legisver.gob.mx/?p=ley, consultado el 4 de agosto de 2015.

en temas como educación, discriminación, salud, seguridad y procuración de justicia, trabajo y adecuación legislativa.

Por lo que es necesario fortalecer las acciones ya emprendidas en el tema, a fin de hacerlas idóneas para lograr los objetivos para los que fueron creadas, y generar líneas de acción inmediatas en los tópicos prioritarios identificados en el presente capítulo.



## 4.7 PLAN OPERATIVO

| **Derechos de niñas, niños y adolescentes** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 1. Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 1.1 Adecuar la legislación interna en materia de niñez y adolescencia con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. | Poder Ejecutivo del Estado<br><br>Congreso del Estado | Secretaría de Gobierno | Presentar ante el Congreso del Estado la iniciativa de reforma para armonizar el concepto de "niño" en la legislación interna, pues la CDN expresa que "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad", mientras que la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 5, establece que "son niñas y niños los menores de doce años". | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.2 Emitir los Reglamentos de las Leyes Estatales en materia de niñez y adolescencia. | Poder Ejecutivo del Estado<br><br>Congreso del Estado | Secretaría de Gobierno | Exhortar al Congreso del Estado, para que, en un plazo razonable, expidan los reglamentos que doten de contenido y alcance las leyes Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

**Áreas transversales del Plan Veracruzano de Desarrollo que implementa:**

[III.1.2.1.2] Actualizar el marco jurídico en el tema de derechos humanos de NNA.

[VI.3.1] Reforzar el marco jurídico e institucional, así como reforzar el Estado de Derecho, a efecto de gozar de la certeza jurídica que Veracruz requiere para impulsar su desarrollo.

[III.1.3.3] iii Avanzar hacia una política de atención universal para jóvenes, y de esta forma revertir sus principales problemáticas a fin de lograr su atención integral.

[VI.4.3] La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local que se compone de 148 códigos y leyes para actualizarla mediante propuestas de reforma, adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan el desarrollo económico y social del Estado.

Estrategia 2. Instrumentalización de una política de derechos humanos

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de Implementación |
|---|---|---|---|---|
| 2.1 Salvaguardar los derechos de NNA, vigilar el cumplimiento de la normativa laboral; contribuir a eliminar la discriminación del mercado laboral, el trabajo infantil así | Secretaría General de Gobierno<br><br>STPSyP | Subsecretaría de la Juventud<br><br>Secretaría de Finanzas y | Diseñar protocolos de actuación y capacitación a funcionarios/as que interactúen de forma directa con niños, niñas y adolescentes. | Corto y mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| como promover el trabajo digno para los adolescentes. | | Planeación | Crear una bolsa de trabajo dirigida a jóvenes.<br><br>Establecer un programa de estímulos fiscales para aquellas empresas que se inscriban en la bolsa de trabajo dirigida a jóvenes.<br><br>Diseñar una campaña para prevenir el trabajo infantil, y continuar con la firma de convenios de colaboración organizados por la STPSyP en la materia. | |
| 2.2 Crear programas dirigidos a niñas y niños, que garanticen el derecho a una alimentación adecuada con especial énfasis en la prevención, en materia de salud, malnutrición y obesidad infantil. | Secretaría de Salud<br><br>DIF Estatal | Secretaría de Educación | Diseñar una campaña para prevenir y disminuir los casos de malnutrición infantil.<br><br>Diseñar una campaña para prevenir y disminuir los casos de obesidad infantil.<br><br>Organizar eventos recreativos que fomenten la actividad física y la convivencia familiar. | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2.3 Armonizar con perspectiva de derechos humanos los nombres de las instituciones encargadas de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia. | DIF Estatal<br><br>Congreso del Estado de Veracruz | CEDH | Modificar el nombre de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, por Procuraduría de la Defensa de la Niñez, la Familia y el Indígena. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Prevenir violaciones de derechos humanos

**Áreas transversales del Plan Veracruzano de Desarrollo que implementa:**

[III.1.3.2] V Priorizar la atención hacia los niños y asumirla como una inversión en capital humano de cara al futuro.

[III.1.3.3] Incidir favorablemente en los segmentos de población que viven en condiciones de vulnerabilidad, a efecto de reducir el rezago social.

[III.1.2.1.4] Efectuar programas de capacitación para el trabajo, que permitan acceder a los jóvenes a una fuente digna de ingresos.

[III.1.3.3] Crear programas dirigidos a niñas y niños, que se sustenten en un enfoque didáctico de enseñanza de valores sociales ciudadanos y conocimientos de situaciones contemporáneas, como la equidad de género, el respeto al entorno familiar y rechazo a conductas violentas, la salud, nutrición, la cultura de la prevención y protección social.

Estrategia 3. Exigibilidad y Justiciabilidad de los derechos humanos

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 3.1 Crear y promover mecanismos de denuncia para niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia. | DIF Estatal<br><br>Secretaría de Educación<br><br>FGE | | Crear un protocolo estatal para la investigación de casos de violencia en niños, niñas y adolescentes. | Mediano plazo |
| | | | Integrar el enfoque de derechos humanos, cultura de paz y resolución no violenta de conflictos a los | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | CEDH | programas estatales de educación básica, media superior y superior. | |
| 3.2 Crear y promover los centros de mediación de conflictos para casos de violencia y acosos escolar. | DIF Estatal<br><br>Secretaría de Educación | CEDH | Promover la mediación, como forma de solución de conflictos en el ámbito escolar, a fin de revertir los índices de acoso y violencia escolar en el Estado.<br><br>Capacitar, con perspectiva de derechos humanos a todos los servidores públicos involucrados en la aplicación del Plan de Prevención del Acoso Escolar, contemplado en la Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos

**Áreas transversales del Plan Veracruzano de Desarrollo que implementa:**

[III.1.3.3] Estrategias para prevenir y atender la violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como la violencia intrafamiliar.

[III.1.3.3] Crear programas dirigidos a niñas y niños, que se sustenten en un enfoque didáctico de enseñanza de valores sociales ciudadanos y conocimientos de situaciones contemporáneas, como la equidad de género, el respeto al entorno familiar y rechazo a conductas violentas, la salud, nutrición, la cultura de la prevención y protección social.

**Estrategia 4.** Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas

| en situación de vulnerabilidad | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 4.1 Promover entre los niños, niñas y adolescentes, sus derechos, así como los procedimientos de denuncia en caso de violación de los mismos, y las autoridades a las que pueden acudir. | DIF Estatal<br><br>Secretaría de Educación<br><br>FGE | CEDH | Difundir entre los niños, niñas y adolescentes sus derechos humanos, y dar a conocer los programas sociales que se han creado en su beneficio.<br><br>Difundir entre los niños, niñas y adolescentes información clara, en un lenguaje entendible para su edad, sobre las dependencias estatales y procedimientos de denuncia existentes en caso de violación a sus derechos fundamentales. | Corto plazo |
| 4.2 Capacitar con perspectiva de derechos humanos a los servidores públicos encargados de atender a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y/o violaciones a derechos fundamentales. | Secretaría de Gobierno<br><br>DIF Estatal<br><br>FGE | CEAIVD<br><br>CEDH | Capacitar, con perspectiva de derechos humanos a todos los servidores públicos involucrados en la atención de casos donde se vean involucrados como víctimas de violencia o de violaciones a derechos humanos, niños, niñas y adolescentes. | Corto plazo |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye**: Fortalecer la protección de los derechos humanos | | | | |

**Áreas transversales del Plan Veracruzano de Desarrollo que implementa:**

[III.1.3.2] Fortalecimiento institucional para poder dar atención urgente y adecuada a las víctimas, especialmente mujeres, niños y ancianos.

[VI] Participación ciudadana para denunciar los delitos de los cuales son víctimas.

[VI.3.2] iii Apoyar a las víctimas de delitos.

Estrategia 5. Coordinación interinstitucional y articulación social

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 5.1 Fortalecer mecanismos de cooperación con la federación OSC y otras organizaciones internacionales en el tema de niñez y adolescencia. | Secretaría de Gobierno<br><br>DIF Estatal<br><br>Subsecretaría de la Juventud<br><br>STPSyP | CEDH | Promover convenios de colaboración con autoridades federales, OSC y otras organizaciones internacionales especializadas en los derechos de niños, niñas y adolescentes para cooperar y coordinar actividades tendientes a mejorar la vigencia de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes veracruzanos.<br><br>Crear un comité interinstitucional con participación de sociedad civil para la vigilancia de correcta aplicación de recursos a los programas de atención a niños y adolescentes. | Mediano plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos

**Áreas transversales del Plan Veracruzano de Desarrollo que implementa:**

[III.1.3.2] V Priorizar la atención hacia los niños y asumirla como una inversión en capital humano de cara al futuro.

[III.1.1.4] Coordinar esfuerzos de la política estatal con el Gobierno Federal, a fin de obtener el mayor rendimiento de los recursos erogados en la materia.

**Estrategia 6. Transparencia y acceso a la información**

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Generar información confiable y accesible sobre las principales problemáticas que afectan la vigencia de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. | DIF Estatal<br><br>Secretaría de Desarrollo Social<br><br>Secretaría de Seguridad Pública<br><br>Secretaría de Salud<br><br>Secretaría de Educación | CEDH<br><br>IVAI | Generar estadísticas detalladas sobre el número de niños y adolescentes que residen en el Estado de Veracruz, desagregadas por sexo.<br><br>Generar estadísticas detalladas sobre las principales problemáticas que afectan la vigencia de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en Veracruz, principalmente en temas de educación, salud, violencia y seguridad pública, desagregado por zonas, sexo y edad.<br><br>A partir de la sistematización de la información, desarrollar políticas de prevención, | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | investigación, sanción, erradicación y reparación. | |
| 6.2 Poner al alcance de niños, niñas y adolescentes la información pública de su interés, en un lenguaje acorde a su edad. | Secretaría de Educación<br><br>IVAI | DIF Estatal | Difundir a través de los medios idóneos, la información pública que resulte de interés para niños, niñas y adolescentes en un lenguaje acorde a su edad, a fin de generar su interés por las actividades y acciones que el Estado promueve en su favor.<br><br>Realizar jornadas de difusión en escuelas, para que los niños, niñas y adolescentes conozcan el contenido y alcance de su derecho a acceder a la información pública, con el objetivo de crear futuros ciudadanos sabedores de los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad que deben regir a los Órganos del Estado. | Mediano plazo |
| 6.3 Proteger los datos personales de NNA, padres o madres de familia que no cubran alguna de las cuotas voluntarias que acuerden las Asociaciones de | Secretaría de Educación | IVAI | Agregar un inciso al apartado 2.1, de la "Carpeta Oficial de Atención a Padres de Familia", en el sentido de "evitar que por la falta de pago de la cuota voluntaria de algún padre de familia, sean exhibidos, a | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Padres de Familia. | | | través de cualquier medio, los datos personales de NNA". | |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas. | | | | |
| **Áreas transversales del Programa Veracruzano de Desarrollo que implementa:**<br><br>[VI.7.2] Consolidar en la administración pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales.<br><br>[III.1.1.3] Integrar el desarrollo social y humano bajo esquemas de focalización, planeación y ejecución, con instrumentos convergentes de registro, sistematización y evaluación hacia los tres órdenes de gobierno. | | | | |

# CAPÍTULO V. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

## 5.1 INTRODUCCIÓN

La desaparición forzada de personas es una práctica estatal que busca abstraer al individuo de la protección gubernamental y reconocimiento jurídico, mediante la privación ilegal de su libertad y la constante negativa a reconocer su detención. Desde la década de los setentas, esta práctica ha sido utilizada por los países de América Latina como un mecanismo de control y represión de los movimientos sociales, y ha sido ejecutada, en su mayoría, por las fuerzas armadas. La práctica sistemática de esta violación a derechos humanos, es considerada como un delito de *lesa* humanidad, y ha dejado registro en la historia de países como Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Perú y Venezuela, por mencionar algunos, que durante los gobiernos dictatoriales que ostentaban el poder, y ante la insurgencia de sus pobladores exigiendo cambios políticos y estructurales, implementaron un plan transnacional de combate a sus opositores, en el cual se instruyó a las fuerzas armadas, el asesinato y desaparición de miles de contrarios al gobierno[452].



En México, los antecedentes de la desaparición forzada se remontan a finales de la década de los cincuentas y hasta finales de los ochentas, con el inicio de los movimientos ferrocarrilero, magisterial, médico, estudiantil, y la gesta, principalmente en el estado de Guerrero, de grupos de guerrilla que exigían al gobierno la atención a sus necesidades. Esta etapa ha sido denominada como "La guerra sucia" y se caracterizó por la intervención de las fuerzas militares, a quienes el Gobierno Federal, autorizó el despliegue de operativos para llevar a cabo detenciones arbitrarias, interrogatorios mediante el empleo de la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

[452] *Cfr*. Corte IDH. Caso Gelman vs Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221 párr. 44

Como consecuencia de este episodio violento, los familiares de las personas desaparecidas y asesinadas, se unieron en organizaciones de la sociedad civil, para exigir al Estado mexicano, la investigación y sanción de los delitos cometidos en contra de sus familiares. Ante la presión social, política e internacional, el 27 de noviembre del año 2001, como cumplimiento de una promesa de campaña electoral, el entonces titular del Gobierno Federal, Vicente Fox Quesada, mediante acuerdo del poder ejecutivo[453], ordenó la creación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), cuyo principal objetivo era garantizar el derecho a la verdad y acceso a la justicia de los familiares y los centenares de desaparecidos, sin embargo, dicha institución cesó sus funciones el 26 de marzo del 2007[454], y las investigaciones iniciadas por esta Fiscalía, fueron remitidas a diferentes áreas de la Procuraduría General de Justicia, con lo que de nueva cuenta, se dilataron los procesos penales e investigaciones.



La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene registro de estos hechos violentos, a través de su recomendación número 26/2001, reconoció que había recibido 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas durante la década de los 70 y principios de los años 80 del siglo XX, de los cuales únicamente en 275 casos, reconoció una violación a derechos humanos[455].

Estos antecedentes, no distan mucho de la realidad que atraviesa el país, México ha transitado de "La guerra sucia" a "La guerra contra el narcotráfico"; con motivo, ya no de replegar movimientos sociales y la insurgencia, sino de una situación grave de inseguridad; así, con la finalidad de combatir al crimen organizado, el Gobierno Federal de nueva cuenta ha instruido el apoyo y operatividad de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Pública, generando efectos igualmente

[453] Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. Diario Oficial de la Federación. 27 de Noviembre de 2011.
[454] Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República. Diario Oficial de la Federación. 26 de Marzo de 2011.
[455] Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 136. Recomendación 26/2001, Noviembre de 2001.

devastadores que los vividos décadas atrás e iniciado otro capítulo gris dentro de la historia mexicana[456].

Esta política pública de seguridad implementada en el año 2006, ha sido objeto de diversas críticas por parte de los Organismos Internacionales de Protección a Derechos Humanos, debido a los altos costos humanos que ha implicado. En 2009, la Organización Internacional *Human Rights Watch* (HRW), en su informe "Impunidad uniformada", documentó diversos casos en los que las fuerzas armadas mexicanas cometieron violaciones graves a derechos humanos, tales como tortura, violación sexual, detención arbitraria y desaparición forzada, mientras participaban en operativos de lucha contra el narcotráfico, verificando además, que muchas de las víctimas en los casos documentados no tenían ningún vínculo con el tráfico de drogas o el crimen organizado[457].



En el año 2013, HRW reiteró su preocupación por la actuación estatal mexicana, la cual puso de manifiesto a través del informe "Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada", mediante el cual documentó 249 desapariciones cometidas en México desde diciembre de 2006, destacando que en 149 de estos casos, encontró evidencias contundentes de que actores estatales habrían participado en la desaparición, ya sea por sí solos o en colaboración con organizaciones delictivas, estando implicados miembros de todas las fuerzas de seguridad que intervienen en operativos de seguridad pública, es decir, el Ejército, la Marina, la Policía Federal, y/o las policías estatales y municipales[458].

Finalmente, en el año 2014, en el Informe Mundial de HRW, de nueva cuenta se destacó la actitud pasiva y omisa del gobierno mexicano de cumplir con sus

---

[456] *Cfr.* Human Rights Watch. *Impunidad Uniformada*. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública, 2009, pág. 2 y 3. Disponible para consulta en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0409spwebwcover.pdf

[457] *Ídem.*

[458] Human Rights Watch. *Los desaparecidos de México*. El persistente costo de una crisis ignorada. 2013, pág. 4. Disponible para consulta en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213spwebwcover_0.pdf

obligaciones internacionales en materia de protección a derechos humanos en diversos rubros, como la prohibición de la práctica de tortura, libertad de expresión, equidad de género, centros de reclusión y desaparición forzada. Respecto a este último punto, la Organización aludida puntualizó que integrantes de todas las ramas de las fuerzas de seguridad continúan perpetrando desapariciones durante el actual gobierno, en algunos casos en colaboración directa con organizaciones delictivas. En junio de 2013, la CNDH indicó que estaba investigando 2.443 desapariciones en las cuales había encontrado evidencias de la posible participación de agentes del estado[459].



El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, es uno de los múltiples organismos internacionales que ha emitido recomendaciones a México en materia de desaparición forzada. En 2011, a través de su Informe de Misión a México, manifestó su preocupación por la actuación pasiva del Gobierno Federal frente a las obligaciones internacionales en materia de prevención, sanción y erradicación de esta práctica. El Grupo de Trabajo observó severos problemas en relación con las investigaciones de desapariciones forzadas, incluyendo omisiones, retrasos y falta de debida diligencia[460]. Destacó que el contexto de impunidad que impera en las denuncias de dicho delito, incluso aquellas perpetradas durante la "guerra" anterior, se sustenta en el vacío legal o falta de armonización jurídica que existe en la legislación federal y local, con los estándares internacionales en la materia[461].

Dentro de este contexto nacional, se inserta la obligación y necesidad del estado de Veracruz de adoptar medidas en materia de prevención y sanción de la práctica de desaparición forzada. Si bien, ha de reconocerse los múltiples esfuerzos del

---

[459] Human Rights Watch. *Informe Anual 2014. Resumen de País.* México, pág. 1. Disponible para consulta en http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/mexico_sp_4.pdf

[460] Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Organización de las Naciones Unidas. Informe de Misión a México, A/HRC/19/58/Add.2 (20 de diciembre de 2011), pág. 18. Disponible para consulta en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf

[461] *Ibídem*, pág. 21

Gobierno Estatal por legislar en esta materia, a la luz las obligaciones internacionales contraídas por la Federación, lo cierto es que la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el 18 de julio de 2014[462], mediante la cual se adiciona al Código Penal de Veracruz el Capítulo II BIS, relativo a la desaparición forzada, no satisface las exigencias internacionales para la debida diligencia en la investigación, tratamiento de víctimas y sanción del delito.



Como consecuencia de la tardía e inadecuada tipificación de esta práctica, es difícil esbozar la realidad del estado de Veracruz en materia de desaparición forzada de personas a través datos duros. En primera instancia, porque se debe tener en consideración que, al ser un tipo penal de reciente incorporación, menor a un año, las cifras que arrojan las instancias de Procuración de Justicia, no reflejan los índices reales de incidencia. De otra parte, al hablar de órganos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, las cifras con las que cuenta la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz, tampoco pueden ser tomadas como referencia, pues si bien, este Organismo Autónomo cuenta con un Programa de Atención a personas reportadas como desaparecidas, lo cierto es que mediante éste se reciben y tramitan todas las solicitudes de intervención que involucren a una persona cuyo paradero se desconozca, sin que necesariamente se trate de una desaparición forzada.

Es necesario puntualizar, que aunque no se cuenta con datos del universo general de personas desaparecidas forzadamente en el estado, que permita identificar los patrones de incidencia de este delito, sí es posible advertir los principales retos a enfrentar, específicamente en materia de procuración de justicia. En este sentido, la CNDH, dentro de la integración del expediente CNDH/1/2014/353/Q, iniciado con motivo de una queja interpuesta por la detención arbitraria y desaparición forzada de tres jóvenes en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, a manos de elementos

[462] Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de fecha viernes 18 de julio de 2014, número 285, tomo CXC, folio 960. Disponible para consulta en: http://www.editoraveracruz.gob.mx/gacetas/2014/07/Julio-18.pdf

de la Policía Estatal; verificó diversas irregularidades durante las actuaciones ministeriales, tales como la omisión de realizar, de manera inmediata, las diligencias necesarias para la búsqueda y localización de las víctimas y el no agotamiento de todas las líneas de investigación posible.

Dentro de este expediente, la CNDH determinó la violación de los derechos a la libertad personal, integridad y seguridad personal, legalidad, seguridad jurídica y a un trato digno, en perjuicio de los tres jóvenes desaparecidos y sus familiares; y emitió las siguientes recomendaciones:



**1)** La adopción de medidas de reparación integrales a los familiares de las víctimas, incluyendo la compensación que corresponda, la atención médica y psicológica que requieran hasta rehabilitar su salud, física y emocional.

**2)** Educar, formar y capacitar al personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, en materia de respeto y garantía a los derechos humanos.

**3)** Educar, formar y capacitar al personal adscrito a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en materia de respeto y garantía a los derechos humanos.

**4)** Colaborar con la CNDH en el trámite de las quejas ante la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y Contraloría Interna de la Fiscalía General, ambas del estado de Veracruz, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos.

**5)** Colaborar con la CNDH en la presentación y seguimiento de la denuncia penal de los hechos ante la Fiscalía General del Estado de Veracruz, para que inicien las investigaciones que en derecho correspondan.

6) Iniciar Carpeta de Investigación por el delito de desaparición forzada e instrumentar las medidas eficaces de búsqueda y localización de la víctima
7) Emitir una circular dirigida a todos los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, a fin de que en términos de lo que establece el artículo 16, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pongan sin demora alguna a los detenidos a disposición del Agente del Ministerio Público que corresponda, enviando las constancias con las que acredite que fue elaborada y entregada a los agentes de esa corporación.



Estos mismos puntos objeto de recomendación, fueron retomados durante las audiencias públicas celebradas con OSC, académicos y expertos en la materia, en donde se identificaron como principales falencias: la falta de armonización terminológica que permea todo el andamiaje jurídico y actuación estatal, la incorrecta tipificación del delito de desaparición forzada y la falta de visibilidad de los resultados de la políticas públicas existentes en el estado en materia de prevención e investigación del delito, así como de atención a víctimas; circunstancias que impactan negativamente en el derecho al acceso a la justicia de las víctimas.

## 5.2 CONTENIDO DEL DERECHO

La Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, define esta conducta como la "privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de

libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes"[463].

En este sentido, la CrIDH en su jurisprudencia constante, ha puntualizado que la práctica de desaparición forzada de personas, es una violación a derechos humanos pluriofensiva y compleja, es decir, mediante esta conducta, son trasgredidos un cúmulo enunciativo más no restrictivo, de bienes jurídicos, entre ellos el derecho a la libertad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la vida, al acceso a la justicia y protección judicial[464].



El primer acto de ejecución de la práctica de desaparición forzada, es la privación de la libertad personal del individuo,[465] la cual puede ser mediante una detención legal que devenga en ilegítima, o bien, desde el inicio tratarse de una detención arbitraria; y la consecuente negación de reconocer la detención o informar del paradero de la víctima, con lo cual se pretende abstraer al individuo de la protección de la ley y desconocer su personalidad jurídica[466], pues más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos los derechos de los cuales es titular, su desaparición busca negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado[467].

El Tribunal Interamericano ha reconocido que todos los casos de desaparición forzada de personas implican *per se* una vulneración al derecho a la integridad

---

[463] OEA. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada*, adoptada en Belem Do Para, Brasil el 06 de septiembre de 1994, artículo 2. Ratificada por México el 09 de abril de 2002.

[464] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202; Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232; Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala.* Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253.

[465] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. *Op. cit. Supra* nota 25 párr. 23

[466] *Cfr.* Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *Op. cit. Supra* nota 464, párrs. 90 a 101, y Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 118.

[467] *Cfr*. Caso Anzualdo Castro, *Op. cit. Supra* nota 464, párr. 90.

personal, por el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, lo que constituye un tratamiento cruel e inhumano[468], independientemente que durante la detención, las personas desaparecidas puedan ser víctimas de actos de tortura.

Para su análisis legal, la práctica de la desaparición forzada de personas debe ser abordada como la violación compleja de derechos humanos que ésta conlleva[469], es decir, se debe tener en cuenta a la privación de la libertad del individuo como el inicio de la configuración de una violación compleja que se prolonga en el tiempo hasta que se conoce la suerte y el paradero de la víctima, y no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida[470], sino más bien como una serie de violaciones a derechos humanos, concatenadas y cohesionadas por un único fin.



Por cuanto hace a la duración del delito, existe consenso entre los organismos internacionales de protección a derechos humanos, jurisdiccionales y consultivos, y en los instrumentos de derecho internacional en la materia, al establecer que este delito es de carácter continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima[471].

En materia de acceso a la justicia, la CrIDH ha establecido que en casos de desaparición forzada, la investigación deberá apegarse a las connotaciones

---

[468] *Cfr.* Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 156 y 187; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 171, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *Op. cit. Supra* nota 464, párr. 85.

[469] *Cfr.* Corte IDH. Caso *González Medina y familiares Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párr. 129.

[470] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 175.

[471] En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se desarrolló, desde la década de los ochenta, una definición operativa del fenómeno por parte del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas de las Naciones Unidas. Los elementos conceptuales establecidos por dicho Grupo de Trabajo fueron retomados posteriormente en las definiciones de distintos instrumentos internacionales. *Cfr.* también Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada. Artículo 3.

específicas que surgen de la propia naturaleza y complejidad de este delito[472], las cuales exige la actuación pronta e inmediata de las autoridades ministeriales y judiciales, ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de la víctima o el lugar donde pueda encontrarse privada de libertad[473], destacando que los bienes jurídicos sobre los que recae la investigación, obligan a redoblar esfuerzos en las medidas que deban practicarse para cumplir su objetivo, pues el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la posibilidad de obtener pruebas y/o testimonios[474].



La falta de una investigación realizada con la debida diligencia, además de trasgredir el derecho al acceso a la justicia, vulnera el derecho a la verdad de los familiares de las personas desaparecidas. Al respecto, la jurisprudencia interamericana ha reconocido que los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y la sociedad, tienen el derecho a conocer la verdad[475], y que específicamente, tratándose de una desaparición forzada, los familiares de la víctima tienen derecho de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos[476], pues de lo contrario, la situación de incertidumbre acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos[477].

---

[472] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 80, y Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *Op. cit. Supra* nota 466, párr. 224.

[473] *Cfr.* Caso *Anzualdo Castro Vs. Perú*, *Op. cit. Supra* nota 464, párr. 134, y Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana, *Op. cit. Supra* nota 466, párr. 218.

[474] *Cfr.* Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, *Op. cit. Supra* nota 19, párr. 150, y Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana, *Op. cit. Supra* nota 469, párr. 218.

[475] *Cfr.* Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 76 y 77, y Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 298.

476 *Cfr.* Caso *Velásquez Rodríguez*, *supra* nota 468, párr. 181, y Caso *Gelman Vs. Uruguay*, *Op. cit. Supra* nota 452, párr. 243.

477 *Cfr.* Caso *Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Fondo. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No. 64, párr. 114, y Caso *González Medina y familiares Vs. República Dominicana*, *Op. cit. Supra* nota 469, párr. 270.

Bajo esta lógica, se desprende que el contenido del derecho a no ser víctima de desaparición forzada, enmarca todas las garantías necesarias para la tutela y respeto de los derechos que se ven comprometidos por esta trasgresión, y el deber general de prevenir, investigar y sancionar la práctica de este delito.

De esta manera, toda persona tiene derecho a que cualquier restricción a su libertad personal, deba sujetarse a las causas y condiciones fijadas de antemano por la ley,[478] debe ser informado del motivo de su detención, e independientemente del motivo o duración de la misma, tiene que ser debidamente registrada en el documento pertinente, señalando con claridad las causas de la detención, quién la realizó, la hora de detención y la hora de su puesta en libertad, así como la constancia de que se dio aviso al juez competente, a fin de proteger al individuo contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física[479].



Adicionalmente, implica que durante el periodo de la detención, la persona sea trasladado a centros de reclusión legalmente reconocidos para tal fin, y que se respete su derecho a no ser víctima de tratos crueles, inhumanos ni degradantes o tortura, así como que bajo ningún motivo sea obligado a permanecer aislado o incomunicado, y que en todo momento tenga la posibilidad de recurrir la legitimidad y legalidad de la detención.

---

[478] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47, y Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*, *Op. cit. Supra* nota 469, párr. 176.

[479] *Cfr.* Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. *supra* nota 468, párr. 53, y Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana, *Op. cit. Supra* nota 469, párr. 178.

## 5.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

### 5.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

El marco jurídico internacional en materia de reconocimiento de la figura de la desaparición forzada y condena de esta práctica, se encuentra constituido por múltiples acuerdos internacionales, Observaciones Generales emitidas por Organismos Internacionales especializados, y jurisprudencia de órganos jurisdiccionales, a través de los cuales, se establece un margen de actuación estatal en materia de prevención, investigación, sanción y erradicación de este delito.



El primer instrumento internacional en reconocer la obligación de los Estados de no cometer, autorizar ni tolerar la desaparición forzada de personas, y el imperativo de colaborar por todos los medios disponibles a la prevención y eliminación de esta práctica, es la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la cual fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de Diciembre de 1992. Esta Declaración, aunque si bien no conceptualiza a la desaparición forzada, reconoce como elementos constitutivos de la violación que se "*arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley*".[480] Así mismo, reconoce la complejidad y pluralidad de bienes jurídicos trasgredidos, al establecer que es una práctica que atenta contra la dignidad humana y que "*constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre*

[480] Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992, Considerando 3

*otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro*"[481].

Aunque este instrumento no contiene obligaciones jurídicas vinculantes, existe un órgano colegiado de expertos, denominado Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, adscrito a la Organización de las Naciones Unidas, el cual se encarga esencialmente de promover la adopción de medidas estatales acordes a las disposiciones plasmadas en la Declaración, a través de la emisión de recomendaciones a los Estados que la han adoptado, y de verificar la situación de cada uno de los países en materia de desaparición forzada, mediante la realización de visitas, previa invitación por parte del Gobierno, y la posterior emisión de Informes especiales[482].



El segundo instrumento en el sistema universal de protección a derechos humanos en la materia, es la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre del año 2006. La Convención, toma como antecedente las bases sentadas en la Declaración, y conceptualiza a la desaparición forzada como "*el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de*

[481] Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, *supra* nota 29, artículo 1.1

[482] El Grupo de Trabajo fue instaurado en el año 1980 mediante la resolución 20 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

*libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley*"[483].

La Convención Internacional establece como obligación primordial de los Estados, adecuar todo su aparato normativo e institucional para investigar y sancionar la práctica de la desaparición forzada en concordancia con la gravedad y complejidad que ésta reviste, así como la instrumentación de mecanismos y recursos específicos para la atención a víctimas y familiares de víctimas de este delito.



Para la observancia y promoción de las disposiciones consagradas en la Convención Internacional, ésta prevé la creación de un Órgano Colegiado denominado Comité sobre Desapariciones Forzadas, el cual está facultado para examinar los informes remitidos por los Estados Parte en materia de progreso en la adopción de las obligaciones contenidas en la Convención, y para recibir denuncias individuales e interestatales en contra de los Estados Parte que han ratificado la competencia contenciosa del Comité.

Es necesario destacar, que la Convención Internacional establece la posibilidad de que allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, solicite de manera urgente la intervención del Comité a fin de que éste requiera al Estado Parte involucrado, información relacionada con el paradero o situación de la persona desaparecida.

Por su parte, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, aunque no es *lex especialis* en la materia, abona a verificar el consenso que existe en relación a los elementos constitutivos de esta violación, definiéndolo como "*la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o*

[483] Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución A/RES/61/177 de fecha 20 de diciembre del 2006, artículo 2. Ratificada por México el 18 de marzo del 2008.

*con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado*"[484]. Es preciso puntualizar, que el Estatuto de Roma da la naturaleza de crimen de *lesa* humanidad[485] a la práctica de desaparición forzada, cuando ésta se inserta dentro de un contexto de ataque sistemático y generalizado.



### 5.3.2 SISTEMA REGIONAL

Por cuanto hace al Sistema Interamericano de Derechos Humanos[486], el único instrumento en la materia, es la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, cuyo preámbulo recoge los criterios plasmados en otros tratados internacionales, y reafirma todos los preceptos importantes de la doctrina y jurisprudencia internacional e interamericana, reconociendo que la desaparición forzada de personas viola múltiples derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable, tal como están consagrados en la CADH, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos[487]. Este instrumento define a la desaparición forzada como "*la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar*

---

[484] Estatuto de Roma adoptado durante la "Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, el 17 de julio de 1998 Art. 7.2 inciso i). Ratificada por México el 28 de octubre de 2005, entrada en vigor para México el 1 de enero de 2006.

[485] De acuerdo con la definición consagrada en el artículo 7 del Estatuto de Roma, los crímenes de lesa humanidad son ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil, con conocimiento de dicho ataque.

[486] El Sistema Interamericano está compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959 durante la V Reunión de Cancilleres; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa en Noviembre de 1969. México ratificó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 16 de diciembre de 1998

[487] Preámbulo de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, adoptada en Belem Do Para, Brasil el 06 de septiembre de 1994, artículo 2. Ratificada por México el 09 de abril de 2002.

*sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes*"[488].

La Convención Interamericana, dispone como obligación de todos los Estados Parte adecuar sus ordenamientos jurídicos a fin de la que la desaparición forzada de personas sea consagrada como delito y que la pena establecida para el mismo, guarde proporción con la gravedad de la ofensa. Este instrumento prevé la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para emitir pronunciamientos respecto al incumplimiento de las disposiciones en ella contenidas, y emitir recomendaciones a los Estados que la han adoptado, así mismo, establece que los países que hayan ratificado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, podrán ser denunciados ante este organismo jurisdiccional por la trasgresión a los preceptos que dicta la Convención.



México forma parte de la mayoría de los instrumentos internacionales relativos a la desaparición forzada[489], y ha ratificado la competencia contenciosa de la Corte Penal Internacional[490] y de la CrIDH[491]. Estos compromisos internacionales, lo obligan a adecuar su marco normativo a las obligaciones contraídas en la materia, no obstante, el gobierno mexicano ha faltado a este compromiso, y como consecuencia de tal omisión, ha sido sujeto de recomendaciones por parte de la CIDH, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, y sometido un litigio internacional ante la CrIDH.

La referencia directa a México en casos de desaparición forzada de personas, es la sentencia Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, emitida el noviembre del año 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta resolución,

---

[488] *Ibídem*, Artículo 2
[489] Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas, del Estatuto de la Corte Penal Internacional y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada
[490] Ratificada por México el 28 de octubre de 2005, entrada en vigor para México el 1 de enero de 2006
[491] Ratificación de la competencia contenciosa el 16 de diciembre de 1998

el Tribunal analizó la situación del estado mexicano frente a las obligaciones internacionales relativas a la desaparición forzada de personas, verificando que existían graves falencias en materia legislativa e institucional.

## 5.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 5.4.1 FEDERAL



En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra reconocido de manera literal el derecho a no ser víctima de desaparición forzada, no obstante, nuestra Carta Magna, en sus artículos 14 y 16, establece las condiciones legales que deben observarse para llevar a cabo una restricción legítima a la libertad personal, esta regulación constituye una medida indirecta de garantía en contra de esta práctica.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en consideración que, posterior a la reforma constitucional del año 2011, mediante la cual se elevan a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y tras la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010[492], relativo a la determinación de las obligaciones concretas que corresponden al Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de la Sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco vs México; en la que se establece la obligatoriedad de todos los jueces de aplicar el control de convencionalidad *ex officio*; todos los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte, específicamente y para el tema que nos ocupa, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, conforman el núcleo de derechos tutelados constitucionalmente.

[492] Publicado en la Gaceta Oficial de la Federación el 04 de octubre de 2011. Disponible para consulta en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011

Además del reconocimiento constitucional, en el ámbito federal, el Código Penal en su artículo 215-B, establece que "*comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención*".

La Procuraduría General de la República, es la autoridad competente para conocer de este delito, a través de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas[493]. Asimismo, cuenta con el Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes[494], el cual tiene la función primordial de coadyuvar a la localización de personas mediante la distribución en las delegaciones estatales, de cédulas que contienen fotografía, datos de media filiación de la persona extraviada y números telefónicos en los que se pueda proporcionar cualquier información.



Otro de los mecanismos legales relacionados con la figura de la desaparición forzada de personas, es la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas[495], la cual tiene como propósito organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas; así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización o ubicación de su familia y lugar de residencia[496].

---

[493] Acuerdo A/066/13 de la Procuraduría General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013.
[494] Este programa tiene fundamento en los artículos 4, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 64, fracciones I, VI y X de su Reglamento.
[495]Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.
[496] Artículo 2 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.

Por cuanto hace a los recursos legales disponibles para combatir esta violación a derechos humanos, la mayoría de las legislaciones latinoamericanas consagran para dicho fin el *habeas corpus*, recurso que tiene como objeto la verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad. Si bien este recurso no existe bajo dicha denominación en la legislación mexicana, este mismo fin es perseguido a través de la promoción de un amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:



> *Artículo 15. […]*
>
> *"Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona.*

### 5.4.2 ESTATAL

La desaparición forzada de personas también es considerada como conducta delictiva dentro del marco normativo del estado de Veracruz, el cual mediante la adición del Capítulo II BIS al Código Penal, establece que: "comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice, ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes hipótesis:



a). Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad;
b). Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad;
c). Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima;
d). Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima;
e). Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima".

Para la investigación de dicho delito, la PGJ, ahora FGE, creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas no Localizadas[497], el 12 de marzo del año 2014, la cual, debido a las exigencias de los familiares de personas desaparecidas, y con la finalidad de armonizar la terminología empleada en el tipo penal y los Lineamientos previamente emitidos, modifica su denominación por Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas (FEADPD), el 24 de abril del año 2014[498].

---

[497] Acuerdo 02/2014 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas no Localizadas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 12 de marzo de 2014, folio 251.
[498] Acuerdo 11/2014 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas no Localizadas se denominará la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 23 de abril de 2014, folio 471 Bis.

Si bien, tanto la tipificación del delito, como la instauración de la Fiscalía Especializada para su investigación son de reciente creación, desde el año 2010, existen dentro del ordenamiento legal veracruzano, instrumentos jurídicos que regulan la actuación de los servidores adscritos a las Agencias del Ministerio Público Investigador, a la Dirección General de la Policía Ministerial y de Servicios Periciales, en materia de denuncias de desaparición forzada.



El primer instrumento en la materia fue el Acuerdo 30/10, mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Atención Inmediata de Denuncias con motivo de la Desaparición de Niñas y Mujeres, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 12 de octubre del año 2010, los cuales establecían normas mínimas a observarse en la atención a dichos casos. Estas disposiciones quedaron superadas e incorporadas dentro del Acuerdo 25/2011, que establece los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas[499], mismos que se encuentran vigentes desde el año 2011, y pretenden homogeneizar los criterios de actuación institucionales y garantizar la efectiva atención a la ciudadanía que enfrente una problemática derivada de la no localización de un familiar. Dentro de los imperativos que establecen estos Lineamientos, encontramos la implementación del Sistema de Registro Único de Personas Desaparecidas, y la obligación de todo servidor del Ministerio Público, de la Policía Ministerial[500] y de Servicios Periciales, que tenga conocimiento, por cualquier medio, de la desaparición de una persona, de proceder inmediatamente al llenado del Formato de Registro Único de Personas Desaparecidas, y remitirlo a la Dirección del Centro de Información de la Procuraduría General de Justicia del Estado (ahora FGE), así como a la Agencia del Ministerio Público que corresponda para el ejercicio de sus atribuciones[501].

---

[499] Acuerdo 25/2011 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 19 de Julio de 2011.

[500] La literalidad de los Lineamientos enuncian a la Agencia Veracruzana de Investigaciones, no obstante, por Decreto número 249, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 25 de Abril del 2014, se modificó su nombre a "Policía Ministerial"

[501] Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas. Art. 2

Derivado del Acuerdo 25/2011 y a efecto de dar el debido cumplimiento al mismo, la PGJ[502] emitió la Circular 01/2012[503], por la cual se establece el protocolo a seguir por parte de los servidores públicos de dicha instancia, para el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las denuncias de personas desaparecidas.

Finalmente, en el año 2013, la PGJ, creó la Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en materia de personas desaparecidas, la cual tiene como principal objetivo supervisar el estricto cumplimiento de los lineamientos y ordenamientos que estén vinculados a la atención de investigaciones ministeriales o carpetas de investigación iniciadas con motivo de personas desaparecidas o de las que se desconoce su paradero y fallecidas no identificadas.[504]



Este órgano colegiado, se encuentra integrado, entre otros, por los titulares de: la Fiscalía General del Estado, las Subfiscalías, la Dirección General de Investigaciones Ministeriales, la Dirección del Centro de Información, la Dirección de los Servicios Periciales y la Dirección de la Policía Ministerial[505], de modo tal que ejerce funciones de fiscalización respecto de las actuaciones de todos los servidores públicos involucrados en la debida integración de las investigaciones por este delito.

A su vez, esta Comisión tendrá la obligación de supervisar la generación y actualización permanente del banco de datos de ADN de personas desaparecidas o de las que se desconoce su paradero y fallecidas no identificadas, que de manera oportuna puedan servir para cruce de información; y de vigilar que se proporcione de manera adecuada la atención a las víctimas del delito.

---

[502] En el momento de la firma no se había realizado la modificación de la institución.

[503] Circular 01/2012 de fecha 31 de enero del 2012, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz

[504] Acuerdo 23/2013 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en materia de personas desaparecidas, artículo 4. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 12 de septiembre de 2013, folio 1130.

[505] La literalidad del artículo 2 del Acuerdo 23/2013 que crea la Comisión, enuncian a la Agencia Veracruzana de Investigaciones, no obstante, por Decreto número 249, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 25 de Abril del 2014, se modificó su nombre a "Policía Ministerial"

## 5.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como se analizó en el apartado anterior, la legislación veracruzana instrumenta diversas políticas públicas encaminadas a la investigación y sanción del delito de desaparición forzada. En este sentido, se debe reconocer el adelanto que existe en el diseño de estrategias para el combate a esta práctica, específicamente, la creación del Registro Único de Personas Desaparecidas, del Banco de Datos de ADN, así como la existencia de la Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en materia de personas desaparecidas, destacando que este órgano *ex profeso* de fiscalización y control, es el único en su especie dentro del país, no obstante, esta Comisión no ha tenido un impacto real debido a la falta de visibilidad y difusión acerca de sus funciones y actuación.



Dentro de las mesas de trabajo celebradas en las ciudades de Xalapa, Veracruz, Papantla y Coatzacoalcos para la consolidación del presente programa, se detectó como foco rojo, el vacío que existe en el diseño e implementación de políticas enfocadas a la prevención de la práctica de desaparición forzada; y al tratamiento y apoyo integral a los familiares de las personas desaparecidas, puntualizando que tanto la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, como la Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito, no cuentan con unidades ni programas específicos destinados a la atención de casos de desaparición forzada de personas.

## 5.6 CONCLUSIONES

Son dos los principales retos a los que se enfrenta el Gobierno de Veracruz en materia de prevención, sanción y erradicación de la práctica de desaparición forzada de personas; de una parte, la armonización de su legislación de

conformidad con los estándares internacionales de protección a derechos humanos; y de otra, el fortalecimiento y transparencia de los programas y políticas públicas ya existentes.

En este sentido es necesario optimizar, a través de una perspectiva de derechos humanos, las acciones y atribuciones de la Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y de la Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en Materia de Personas Desaparecidas, para así garantizar la adecuada investigación y sanción de esta conducta delictiva y salvaguardar los derechos de las víctimas.



Asimismo, es necesario implementar medidas preventivas dirigidas a las fuerzas de seguridad y policiales, tendientes a garantizar que toda detención realizada sea en estricto cumplimiento de la ley y en cabal respeto a los derechos humanos de los detenidos.

## 5.7 PLAN OPERATIVO

| Tema prioritario: Prevenir, sancionar y erradicar la práctica de la desaparición forzada de personas en el Estado. | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 1 Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 1.1 Garantizar de manera efectiva el derecho a no ser víctima de una desaparición forzada y desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación. | Titular de Poder Ejecutivo del Estado<br><br>Congreso del Estado | Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa de Ley contra la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Veracruz, compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, de modo que se garantice que todas las denuncias por desapariciones forzadas se investiguen exhaustivamente, con independencia de quién sea el presunto autor, y que el delito de desaparición forzada se enjuicie | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | cuando haya indicios de implicación de funcionarios públicos mediante autorización, apoyo o aquiescencia. Esta Ley, deberá derogar el Artículo 318 BIS del Código Penal del Estado. | |
| 1.2 Reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima de desaparición forzada y asegurar a sus familiares el acceso a atención de la salud, vivienda y otras prestaciones de seguridad social, especialmente cuando el limbo jurídico derivado de la desaparición, pueda llevar a que los miembros de la familia pierdan la prestación de estos servicios. | Titular de Poder Ejecutivo del Estado<br><br>Congreso del Estado | Secretaría de Gobierno | Crear una propuesta de Procedimiento de Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas que permita responder a la realidad que enfrentan las víctimas de desaparición, y facilitar no sólo la preservación de su personalidad jurídica, sino la posibilidad de que sus familiares puedan representar y ejercer su interés y derechos. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

**Áreas transversales del PVD**:
[VI. 4.3 i] El Plan Veracruzano de Desarrollo 2011 – 2016, coloca al ciudadano y a sus derechos y deberes, como centro y fundamento de la vida y actividad política. El ciudadano debe ser considerado desde diversos ángulos: derechos civiles, que permiten la libertad individual; derechos políticos, que consienten la participación en el ejercicio del poder; y derechos sociales, que garantizan a las personas la cobertura de las necesidades más básicas, y que son una condición necesaria para poder disfrutar de los demás derechos.
[VI. 4.3 ii] La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local, que se compone de 148 códigos y leyes, para actualizarla mediante propuestas de reforma, adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan al desarrollo económico y social del Estado.

Estrategia 2 Instrumentar una política Estatal en Derechos Humanos

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de impleme ntación |
|---|---|---|---|---|
| 2.1 Garantizar el desarrollo de medidas integrales y efectivas para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la práctica de la desaparición forzada de personas. | FGE<br><br>FEADPD | Secretaría de Gobierno | Elaborar un informe que, a partir del cruce de datos de los sistemas de información existentes, permita estimar el universo general de personas desaparecidas en el Estado e identificar patrones en la comisión del delito. | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | FGE<br><br>FEADPD | Secretaría de Gobierno<br><br>SSP<br><br>FEADPD | Crear un Protocolo Estatal de Búsqueda de Personas Desaparecidas que contemple la participación activa de los familiares del desaparecido y de las OSC, para incrementar sustancialmente la posibilidad de encontrar con vida a las personas desaparecidas. | Corto plazo |
| | Titular de Poder Ejecutivo del Estado | Secretaría de Gobierno<br><br>SSP<br><br>FGJEV<br><br>FEADPD | Elaborar lineamientos de actuación para asegurar que los agentes estatales se abstengan de realizar declaraciones públicas que pudieran descalificar, estigmatizar, criminalizar o poner en riesgo a las personas desaparecidas, sus allegados o a los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas. | Corto plazo |
| 2.2 Garantizar que las detenciones efectuadas por la policía y las fuerzas de seguridad se registren de forma inmediata y con precisión, y que los detenidos sean presentados ante el ministerio público sin demora. | SSP | FGE | Crear una base de datos estatal donde se registren las detenciones efectuadas por la policía y fuerzas de seguridad, detallando la ubicación, hora, fecha, motivo legal, funcionarios implicados y posteriores traslados. Dicha base, debe ser accesible a las y los abogados defensores así como a los familiares de las y los detenidos. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Prevenir violaciones de derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**
[VI.1.2 i] Fortalecer a la Secretaría de Seguridad Pública como dependencia responsable de garantizar los derechos de la población a la vida, a la libertad, a la integridad física, al patrimonio. Así como el orden y la paz públicos.
[VI.1.3] Impulsar la cultura de la legalidad, lo cual implica el conocimiento de la ley y la importancia de su cumplimiento.

Estrategia 3 Acceso a la Justicia e Investigación Efectiva

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 3.1 Elaborar, implementar y supervisar protocolos de investigación, en consulta con | FGJ | Secretaría de Gobierno | Elaborar lineamientos de exhumación de restos humanos, que contemple el | Mediano plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| OSC, que garanticen la coordinación de las autoridades municipales, estatales y federales con el objetivo de asegurar que se lleven a cabo investigaciones prontas, exhaustivas y eficaces de todas las desapariciones denunciadas, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. | | SSP<br><br>FEADPD | protocolo modelo propuesto para exhumar y analizar restos óseos del Protocolo de Minnesota, y en específico, los siguientes aspectos:<br>1) Participación de personal experto, recursos, materiales y equipos de trabajo e infraestructura necesaria;<br>2) Programación de actividades y planes de contingencia;<br>3) Plan de Seguridad que incluya riesgos en terreno y condiciones sanitarias<br>4) Responsable de la cadena de custodia en las actividades de campo donde se puedan recuperar restos humanos y evidencia. | |
| | | | Generar un mecanismo de información que permita entregar reportes periódicos a los familiares y sus representantes legales, de manera completa, veraz, eficiente y oportuna, acerca de las diligencias emprendidas para dar con el paradero de las víctimas y el avance de las investigaciones. | Corto plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye:** Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**
[VI.3.3 i] Reforzar la investigación del delito, la persecución del delincuente, la efectividad en el ejercicio de la acción penal, la justificación para la aplicación de sanciones por parte del órgano jurisdiccional, y la obtención de la efectiva reparación del daño material y moral causados por el delito.
[VI.3.3 ii] Promover la unificación de criterios de actuación que eviten la discrecionalidad en la aplicación del derecho por parte de quienes tienen la función de procurar justicia.
[VI.3.3] Lograr que los agentes del ministerio público fomenten la colaboración de las víctimas en la integración de las averiguaciones.

Estrategia 4 Fortalecer la asistencia, compensación y ayuda urgente a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad.

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de impleme |
|---|---|---|---|---|

| | | | | ntación |
|---|---|---|---|---|
| 4.1 Proporcionar servicios integrales a las víctimas y ofendidos de los delitos. | Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito | | Diseñar un Programa de Acompañamiento a Familiares de Personas Desaparecidas durante todo el proceso de búsqueda de el/la desaparecido/a. | Mediano plazo |
| | | | Crear y distribuir folletos informativos a familiares de personas desaparecidas donde se les informe acerca de sus derechos. | Corto plazo |
| | FGE<br><br>FEADPD | Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito | Hacer un cruce de datos para verificar que los familiares y víctimas inscritas en el Registro Único de Personas Desaparecidas de la Fiscalía Especializada, se encuentren a su vez inscritos en el Registro Estatal de Víctimas de la CEAIVD. | Corto plazo |
| | Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en Materia de Personas Desaparecidas | | Crear un sitio web institucional mediante el cual se visibilice la existencia y actuación de la Comisión de Vigilancia, mismo que deberá establecer un mecanismo para orientar y atender las quejas de los familiares de las víctimas con motivo de probables irregularidades en la integración de las investigaciones ministeriales o carpetas de investigación iniciadas con motivo de personas desaparecidas. | Corto plazo |
| 4.2 Garantizar la seguridad de los familiares, testigos y defensores (as) de derechos humanos. | FGE<br><br>FEADPD | | Crear un programa de denuncia confidencial y de protección a testigos en los casos de desaparición forzada. | Mediano plazo |
| | | | Habilitar una línea telefónica de denuncia ciudadana. | Corto plazo |
| | | | Implementar las medidas de protección previstas por el Código de Procedimientos Penales en vigor, en favor de los familiares, de manera *ex officio,* cuando existan indicios suficientes para determinar | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | que se trata de una desaparición forzada. | |
| 4.3 Garantizar el trato digno y diligente a las víctimas. | FGEV<br><br>FEADPD | Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito<br><br>CEDH | Generar un manual sobre cómo informar a los familiares de personas desaparecidas acerca de la identificación positiva de restos de la víctima y la devolución de los mismos de manera digna, desde una perspectiva de los derechos humanos. | Mediano plazo |



**Objetivo del PNDH al que contribuye**: Fortalecer la protección de los derechos humanos

**Áreas transversales del PVD:**
[VI.3.3] Proporcionar atención a las víctimas del delito de manera integral, otorgando asesoría jurídica y sin discriminación alguna, mediante la provisión de información sobre el desarrollo de la investigación ministerial y el proceso.
[VI.3.2 iii] Apoyar a las víctimas de delitos.

Estrategia 5 Coordinación y Articulación

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 5.1 Fomentar la coordinación entre las autoridades estatales y federales responsables de la seguridad pública y procuración de justicia con el objetivo investigar diligentemente las denuncias por desapariciones forzadas | FGE<br><br>FEADPD | | Firmar un convenio de cooperación con la PGR para fortalecer las capacidades de búsqueda mediante la implementación de la base de datos AM/PM | Mediano plazo |

**Objetivo del PNDH al que contribuye**: Generar una adecuada coordinación y articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos

**Áreas transversales del PVD:**
[VI.1.2 vi] Incrementar la coordinación y cooperación con otros actores relevantes con el propósito de combatir la delincuencia.
[VI.2.2 iii] Mejorar la coordinación institucional, tanto del Gobierno Estatal con las autoridades federales, como entre éste y los gobiernos municipales.

Estrategia 6 Transparencia acceso a la información

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Generar información confiable y accesible para desarrollar políticas de prevención, investigación, sanción, erradicación y reparación. | FGE<br><br>FEADPD | | Implementar y operativizar la Base de Datos Ante Mortem- Post Mortem, y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas. | Mediano plazo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Crear un portal en línea que contenga información cuantitativa, en un formato accesible, sobre el número de investigaciones iniciadas contra funcionarios públicos por el delito de desaparición forzada, así como el número de sentencias relacionadas a este delito. | Mediano plazo |
| | Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en Materia de Personas Desaparecidas | A través de su sitio web institucional, hacer públicos, en un formato accesible, los informes semestrales de diagnóstico con relación a la incidencia de indagatorias por desaparición de personas, por zona, así como las recomendaciones que al respecto procedan para atender y resolver lo observado. | Corto plazo |
| | | Hacer públicos, en formato accesible, los informes mediante los cuales reporta el incumplimiento de los agentes del Ministerio Público o de todo aquel funcionario que esté obligado a reportar información concerniente a personas desaparecidas. | Corto plazo |
| | | Hacer públicos, en formato accesible, los reportes remitidos a la Subprocuraduría de Supervisión y Control con motivo de las irregularidades cometidas por los servidores públicos vinculados a la correcta integración de las | Corto plazo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | investigaciones ministeriales o carpetas de investigación iniciadas con motivo de personas desaparecidas. | |
| **Objetivo del PNDH al que contribuye:** Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas | | | |
| **Áreas transversales del PVD:**<br>[IV.5.3] Promover acciones e instrumentar estrategias legales que conduzcan a procedimientos más ágiles y transparentes, que cumplan con el mandato constitucional de impartición de justicia pronta y expedita.<br>[V.1.3] Fomentar el acceso a la información y las políticas de transparencia en la operación gubernamental y la rendición de cuentas.<br>[VI.1.3] Perfeccionar los mecanismos de transparencia y acceso a la información en las dependencias del sector.<br>[VI.2.2 iv] Consolidar y mejorar los mecanismos de participación de la sociedad en tareas de seguridad, en especial en lo que se refiere a la evaluación de la gestión pública. | | | |

# CAPÍTULO VI. DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

## 6.1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad, no existe consenso sobre cuál es la edad única para considerar una persona como adulta mayor. Nuestro país[506] adoptó la edad establecida por la Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, que acepta como senescentes a todas las personas mayores de 60 años,[507] pero la comunidad internacional admite que en algunos países, por las condiciones de vida de su población, se determine una base menor o mayor para considerarlos miembros de este grupo, siempre y cuando este límite no sea superior a los 65 años[508].



En el anterior sentido, el reconocimiento de la vejez como una etapa natural del ser humano, así como el incremento de la esperanza de vida y el aumento poblacional de este grupo a nivel mundial, ha generado que los países se replanteen la eficacia e idoneidad de las políticas públicas que hasta la fecha han implementado.[509]

En este orden de ideas, la ONU ha proyectado que para el año 2025, un 23% de la población mundial contará con 60 o más años de edad,[510] situación que también impactará a México, en donde se estima que para ese mismo año, las personas mayores representen el 23.29% de la población total[511], siendo el crecimiento demográfico grupacional más significativo.

---

[506] Art. 3 Fracción I, *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. DOF, 23 de abril de 2009.
[507] Asamblea General sobre el Envejecimiento. *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.* 26 julio a 6 de agosto de 1982, Viena, Austria.
[508] OEA. Artículo 2. *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores*, OEA/Ser.P 15 2015 AG/doc.5493/15, aprobada el 9 de junio de 2015.
[509] *Cfr.* ONU. Declaración Política y Plan de Acción Internacional De Madrid Sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Madrid, España, 2002.
[510] Asamblea General sobre el Envejecimiento. *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Op. cit. Supra* nota 507.
[511] CONAPO. Envejecimiento: Índices Demográficos Para Adultos Mayores. Disponible en : http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Envejecimiento (8 de agosto de 2015).

Según datos arrojados por el último censo poblacional del INEGI, en Veracruz, se estima que de un total de 7,643,194 habitantes, 798,557 son adultos mayores[512], ubicándose como la tercera entidad federativa a nivel nacional con alto índice poblacional, concentrando la mayor población de senescentes, los municipios de Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Córdoba y Poza Rica de Hidalgo.

En los últimos 40 años el índice de mortalidad en nuestro país ha ido en descenso, así como el índice de natalidad, generando que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) proyectara que en el 2020, la población de 65 años y más dentro de nuestro estado, alcanzará un estimado de 1,020,434 personas. Debe destacarse que la tendencia para el periodo proyectado al 2030, es que este grupo poblacional duplique su volumen, lo que significaría un reto demográfico para las políticas públicas.[513]



Asimismo, esta situación recobra mayor interés, si tenemos en cuenta que históricamente las y los adultos mayores han presentado dificultades en el acceso a sus derechos y oportunidades, y que se ha entendido a la vejez como un déficit de capacidad. En otras palabras, las personas mayores son concebidas como perpetuos niños, carentes de independencia por su condición de edad, no se les piensa como ciudadanos, o al menos no de carácter activo, sino que en el mejor de los casos son meramente coprotegidos, y aunque se emprendan actividades destinadas a mejorar determinadas capacidades individuales (de liderazgo o de participación), en raras ocasiones se piensa realmente en incluirlas de manera plena. [514]

El actual enfoque de los derechos humanos conlleva un cambio paradigmático en la concepción de las personas adultas mayores, toda vez que promueven su

---

[512] INEGI. Sistema Nacional y Municipal de Base de Datos. Disponible en: http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=41&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199

[513] CONAPO. Proyecciones por Estado. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/30_Cuadernillo_Veracruz.pdf (02 de agosto de 2015)

[514] *Cfr.* Etxeberría, X. La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual, Bilbao, Universidad de Deusto, 2008.

empoderamiento, y la generación de una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que las personas mayores son sujetos de derechos, no solamente beneficiarios, y que, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen determinadas responsabilidades respecto de sí mismos, su familia, la sociedad, su entorno inmediato y las futuras generaciones.[515]

Por lo anterior, el gobierno estatal, asumiendo el papel de órgano garante de los derechos humanos, así como de generador de espacios idóneos para su desarrollo, en coparticipación con el gobierno federal, determinó realizar audiencias públicas,[516] enfocadas a conocer, desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, académicos, servidores públicos de distintos niveles de la administración pública, así como de la población en general, sobre las condiciones actuales que guardan los derechos de este grupo poblacional, a fin de generar insumos, que permitieran la construcción de una agenda política encaminada a mejorar las condiciones de los adultos en plenitud dentro del estado, con el objetivo de armonizarla con la agenda que ha trazado el Gobierno Federal a través del PND 2013-2018 y el Programa Nacional de Derechos Humanos.



Considerando lo anterior, y para efectos de determinar el estado que guarda el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, los participantes dentro de las mesas de trabajo realizadas en los municipios de Coatzacoalcos, Veracruz, Xalapa y Papantla, identificaron que las principales problemáticas que afectan a las personas mayores, se pueden englobar en cuatro ejes temáticos: discriminación, condiciones laborales, salud y educación, que a su vez tienen incidencia en otros derechos fundamentales.

a) Discriminación

[515] CEPAL. Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Disponible en: http://www.inpea.net/images/envejecimiento_y_derechos_humanos.pdf (05 de agosto de 2015)

[516] Dentro del territorio veracruzano, se realizaron cuatro audiencias públicas los días 23 de junio, 7, 14 y 24 de julio de 2015.

El DIDH, considera como trato discriminatorio toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas[517], o en otras palabras, toda exclusión, restricción o privilegio que carezca de una base objetiva y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos. [518]



En este orden de ideas, se ha considerado que la principal problemática que presentan las personas adultas mayores, es la discriminación en razón de su edad, en virtud de que se obstaculiza o se deja sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, exponiendo a las personas mayores a la pobreza, la invisibilización o la fragilización, en esta etapa de la vida. [519]

Bajo esta óptica, las y los participantes en las audiencias públicas, identificaron algunos actos que hacen parte de los patrones de discriminación que padecen las personas adultos mayores en sus actividades cotidianas tales como: la falta de dignificación dentro de su núcleo familiar; la violencia institucional por parte de servidores públicos de los tres niveles de gobierno, al dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de uno o varios derechos; la construcción de estereotipos y conductas paternalistas por parte de la sociedad y el gobierno, cuyo resultado es la disminución del desarrollo personal de los adultos mayores; la desvalorización de las actividades que realizan, así como la concepción predominante de la vejez como una etapa de carencias de todo tipo. Lo anterior,

---

[517] ONU. Comité de Derechos Humanos, *Observación General 18, No discriminación*, 10/11/89, CCPR/C/37, párr. 7.
[518] Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. *Op. cit. Supra* nota 259.
[519] CEPAL. Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. *Op. cit. Supra 515*.

se ve agravado cuando los integrantes de este grupo poblacional se encuentran, además, dentro de otras categorías sospechosas.[520]

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación ha manifestado su preocupación, en el sentido de que la mayoría de las mujeres y hombres en México, transcurren sus últimos días sumidos en la depresión, la desconexión con la realidad y la pérdida progresiva de facultades, ocasionada no sólo por la edad sino por la inmovilidad, la incomunicación y el aislamiento. Lo anterior es un problema que afecta gravemente la dignidad de las personas. La eliminación de la discriminación hacia los adultos mayores pasa necesariamente por la devolución, en respeto y servicios, de sus aportaciones a la sociedad realizadas durante su vida productiva.[521]



El estado de Veracruz no cuenta con estudios que permitan establecer cuál es el nivel de discriminación que padecen las personas adultas mayores, ni cuáles son los ámbitos de mayor incidencia, pero a nivel nacional, el CONAPRED ha señalado que casi una cuarta parte de esta población considera que la edad es una de las tres principales condiciones por las que sus derechos no han sido respetados.[522] Asimismo, el 78% de este grupo poblacional sostiene que está insuficientemente protegido contra el abuso de la autoridad. Por otro lado el 9.9% de la población adulta mayor dentro de México, identifica a la intolerancia y el maltrato como uno de los principales problemas que enfrentan.[523]

Considerando lo anterior, no podemos perder de vista que la discriminación hacia los senescentes no sólo se refleja en un trato inferior, sino también en acciones de abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que ponen en riesgo su persona, bienes y derechos.[524] Al respecto, los participantes de las audiencias

---

[520] Anne F. Bayefsky. *El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf (16 de julio de 2015)
[521] *Cfr.* CCED. *Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*, México 2001, pp. 165.
[522] CONAPRED. Enadis 2010, *Op. cit. Supra* nota 371, p. 38.
[523] *Cfr. Ibídem*, p.57
[524] CONAPRED. Encuesta Enadis 2010, *Op. cit. Supra* nota 371.

públicas, mencionaron que a su consideración, dentro de todo el espacio territorial de Veracruz, existen casos de abandono, violencia intrafamiliar, condiciones de mendicidad y despojo, sometiendo al adulto mayor a sufrimientos innecesarios, deteriorando su calidad de vida.

En este tenor, la FGE, en los reportes brindados en el marco del proceso de elaboración del Plan Estatal de Derechos Humanos, indicó que en el período 2011-2014,[525] los principales delitos donde se vieron involucrados como sujetos pasivos los adultos mayores, son: despojo, lesiones dolosas, coacción y amenazas, violencia familiar, abuso de confianza y lesiones culposas. Otro dato significativo proporcionado por la FGE fue que de las 19,475 investigaciones ministeriales iniciadas por personas adultas mayores, sólo 1,897 fueron turnadas a un juez competente, es decir, el 9.47%.



b) Condiciones Laborales

La mayor parte de las personas adultos mayores que continúan ocupados lo hacen en la economía informal o en la economía formal en carácter de ocupados no registrados[526]. La calidad del empleo de la persona adulto mayor en su etapa activa, afecta no solamente sus ingresos futuros, sino también algunos aspectos no monetarios. Las menores oportunidades de acceder a un trabajo decente se traducen en condiciones de trabajo poco apropiadas, que probablemente afecten las posibilidades de continuar en el mercado de trabajo.[527]

---

[525] Datos otorgados en respuesta a la solicitud de información realizada en el proceso de construcción del Programa Estatal Derechos Humanos de Veracruz.

[526] Se considerarán informales a los asalariados a los que no se les practica descuento jubilatorio, o trabajadores por cuenta propia (independientes) que no aportan voluntariamente. El enfoque asociado más con la idea de "sector informal" identifica como tales a los trabajadores por cuenta propia que realizan tareas no profesionales, a los que trabajan en unidades productivas pequeñas, etc. Para conocer aunque más no sea parte de esta discusión pueden consultarse, entre otros, los documentos siguientes: OIT (2002), Hussmanns (2004) y Tokman (2007).

[527] CEPAL. Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. *Op. cit. Supra 515*.

De la cantidad de personas adultos mayores que se encuentran dentro del estado, tenemos que 510,990 pertenecen a la población económicamente no activa, y de ésta el 72.68% son mujeres.[528] Por su parte, la población activa adulta mayor se integra por un total de 273,952, de los cuales 217,256 son hombres económicamente activos ocupados, es decir, el 63.98% de la población total de este grupo poblacional se encuentra inactivo económicamente, y de éstos, sólo 41,367 presenta una limitación física o mental que les impide trabajar.[529]



Es necesario incorporar a este análisis un hecho demográfico fundamental: Las mujeres viven más que los hombres, [530] en consecuencia, tienen que afrontar un período más extenso de vida, muchas veces con menos recursos de los que dispone el hombre para hacer frente a las contingencias económicas. La escasez relativa de esos recursos proviene no solamente de la menor participación absoluta en el mercado laboral, además de la mayor interrupción de la participación femenina durante su vida activa, así como también de las diferencias de remuneraciones entre géneros, partan o no de patrones de discriminación.[531]

Un claro ejemplo de lo anterior, es que en Veracruz, en el año 2013, hubo un total de 48,453[532] fallecimientos, de los cuales 26,641 fueron hombres y, en específico 13, 894[533] hombres de edad avanzada mayores de 65 años.

Dentro del proceso de consulta pública, los participantes externaron su preocupación sobre la falta de condiciones laborales estables de las personas adultos mayores, ya que mencionaron la disparidad de oportunidades laborales que presentan, a diferencia de otros grupos poblacionales. Puntualizaron que

---

[528] Gobierno del Estado de Veracruz. Anuario Estadístico y Geográfico 2014. Disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2015/02/AEyGVeracruz.pdf (22 de junio de 2015)
[529] *Ídem.*
[530] *Pan American Health Organization*. *Envejecimiento Saludable y Enfermedades No Transmisibles*. Disponible en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=17755&Itemid= (28 de junio de 2015)
[531] CEPAL. *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*. *Op. cit. Supra 515*.
[532] INEGI. *Mortalidad. Defunciones generales por entidad federativa de residencia habitual del fallecido y sexo, 2011, 2012 y 2013*. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo35&s=est&c=23576 (30 de julio de 2015)
[533] *Ibídem.*

dentro de las empresas, principalmente las privadas, existen prácticas recurrentes de despido hacia este grupo poblacional, apostando más por la segregación generacional que por la inclusión profesional, de igual forma manifestaron que empresas del sector privado como público, establecen límites de edad dentro de los requisitos para poder aspirar a ciertos puestos laborales.

c) Salud



La OMS ha definido a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades[534], y para que esta finalidad pueda ser alcanzada, es necesario que se cuente con una cobertura sanitaria que asegure que todas las personas reciban los servicios médicos que necesiten, sin tener que pasar dificultades financieras para cubrirlos.

En este orden de ideas, datos aportados por el INEGI dan cuenta de que dentro del estado de Veracruz, la cobertura de servicios de salud de las personas adultas mayores abarca un 100%, precisando que 4,723 personas de este grupo poblacional, recurren a instituciones privadas para ser tratadas, lo que se traduce en un 0.59% del total. En el sector público, las instituciones con más derechohabientes afiliados dentro de la entidad federativa, son el IMSS y el Seguro Popular, el primero con una población total de 262,611 personas adultos mayores, significando un 33.08% de esta población, mientras que el segundo, tiene un alcance de 160,774, representando un 20.13% de este grupo. De acuerdo al INEGI, la cobertura restante de servicios de salud, es atendida por diversas instituciones, tales como, el ISSSTE, PEMEX, Secretaría de Marina, Secretaría de Defensa y otras instituciones.[535] Ahora bien, es importante puntualizar que no basta con que los adultos mayores tengan acceso a servicios de salud, sino que dicha atención sea de calidad.

---

[534] OMS. *Constitución de la Organización Mundial De La Salud*, *Op. cit. Supra* nota 163.

[535] INEGI. Tabuladores Básicos. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est (25 de julio de 2015)

En el anterior sentido, los participantes en las audiencias públicas identificaron distintas problemáticas, entre ellas, la falta de sensibilización y capacitación del personal de la salud, médicos/as, enfermeras y/o enfermeros, trabajadoras y trabajadores sociales, para brindar un trato digno a las personas adultas mayores, al señalar que prolongan la atención sin ningún motivo, no prestan el servicio por no ir acompañado por algún familiar; vulnerando con ello su derecho a la salud, a no ser discriminados por razones de edad y su dignidad. Así como, la preocupación sobre la escasez en la capacitación a la población potencialmente adulta mayor, sobre medicina preventiva.



Si bien, existe un vínculo indisoluble entre la enfermedad y el envejecimiento, en otras palabras, "las enfermedades incrementan con el paso del tiempo", esto no quiere decir que todas las enfermedades aumenten en función de la edad,[536] o que existan enfermedades que padecerán por el sólo hecho de ser adultos mayores, sino que el avance de las diversas enfermedades, dependerá en mayor medida de la calidad de vida que disfrutan y disfrutaron las personas mayores, por ello es importante tomar medidas de carácter preventivo.

En los últimos años, el índice de fallecimientos por enfermedades crónicas o por los efectos residuales de enfermedades infecciosas adquiridas en alguna etapa de sus vida, han disminuido, pero las muertes por padecimientos crónico degenerativos, han aumentado, tendencia que se va a acentuar en el futuro por el aumento de la población senescente, por lo que los costos de atención a la salud de este grupo poblacional se van a incrementar.[537] En el 2013, las principales cinco causas de defunción de los adultos mayores dentro del estado fueron:

---

[536] OPS. Módulo 1: "Valoración Clínica del Adulto Mayor". Disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/modulo1.pdf (15 de junio de 2015)

[537] INAPAM. Modelos de Atención Gerontológica. Disponible en: http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_(web).pdf (20 de enero de 2015)

enfermedades del corazón, diabetes *mellitus*, tumores malignos, enfermedades cerebrovasculares y enfermedades del hígado.[538]

d) Educación

Para la UNESCO, la educación es un bien público y un derecho humano del que nadie puede estar excluido[539], es por ello que la calidad de la educación implica disponer de un programa de estudios amplio, pertinente e inclusivo, que habilite a las personas con las competencias cognitivas básicas y las competencias esenciales para la vida, necesarias para la toma de decisiones, gozar de una vida sana, y sostener relaciones sociales satisfactorias. [540] La calidad de la educación en este contexto, se concibe como un medio para que el ser humano se desarrolle plenamente como tal, ya que gracias a ella crece y se fortalece como persona al contribuir al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y su cultura.[541] En esta línea argumentativa, debemos de reconocer que la educación para las personas adultas mayores juega un papel importante, toda vez que les permite seguir siendo independientes, mantenerse al tanto de las transformaciones de la sociedad y vivir una vida más plena. En el campo de la educación, a menudo se da por hecho que las personas mayores son clientela difícil. Se cree que son educandos lentos y pasivos y que no tienen capacidad de retención para el proceso de aprendizaje.[542]

En este ámbito, se detectó durante las audiencias públicas realizadas dentro del estado, que en materia educativa, las personas adultas mayores presentan como



[538] INEGI. Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido: Tabulados básicos. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp (04 de septiembre de 2015)

[539] UNESCO. Declaración pública de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe con motivo de la votación de la Ley General de Educación en Chile. Disponible en: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=9334&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (04 de septiembre de 2015)

[540] *Cfr.* UNESCO. Educación Integral de la Sexualidad: Conceptos, Enfoques y Competencias. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232800s.pdf (04 de septiembre de 2015)

[541] *Cfr.* UNESCO. Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://unesdoc. unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf (04 de septiembre de 2015)

[542] *Cfr.* UNESCO. Las personas de edad La educación de adultos y las personas de edad. Disponible en: http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/8a_span.pdf (28 de julio de 2015)

principales problemáticas: la falta de programas especiales dirigidos a la enseñanza de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC´s), así como, los altos niveles de analfabetismo que aún hay en las distintas zonas de Veracruz.

De la cifra total de adultos mayores mencionada al inicio de este acápite, 266,975 son analfabetas, lo cual representa el 32.95% de esta población. Pero resulta más preocupante, que de esta cifra, 167,215 son mujeres, es decir un 62.63%, lo cual las coloca en una doble vulnerabilidad, pues tradicionalmente éstas han sufrido discriminación por su condición de mujer.[543]



La percepción de que los adultos mayores son educando lentos y pasivos carece de sustento, toda vez que, el conjunto de habilidades de aprendizaje de sus experiencias previas, juegan un rol esencial en la adquisición de nuevas habilidades, por lo tanto, no se puede presumir que son educandos menos activos o menos motivados que la gente joven, ya que han sido este tipo de estereotipos, lo que ha generado que los propios adultos mayores se autoexilien de actividades que tienen derecho de disfrutar.[544]

Los estudios que se han hecho sobre la capacidad de aprendizaje demuestran que no existe ninguna disminución importante en tal capacidad antes de los 75 años. Su capacidad para aprender no disminuye, ni necesariamente permanece estática. En algunos casos incluso puede aumentar la capacidad para aprender.[545]

De ahí que, con el fin de identificar el alcance de los derechos involucrados y las obligaciones estatales, el desarrollo del presente capítulo versará sobre el contenido de los derechos humanos de este grupo vulnerable a la luz del DIDH, tanto en el ámbito universal como regional, así también, en la normativa interna federal y local; para posteriormente, en el acápite de políticas públicas y

---

[543] Gobierno del Estado de Veracruz. Anuario Estadístico y Geográfico 2014. Disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/anuario-estadistico-y-geografico-2014/ (08 de agosto de 2015)
[544] *Cfr.* UNESCO. Las personas de edad La educación de adultos y las personas de edad. Disponible en: http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/8a_span.pdf (28 de julio de 2015)
[545] Ídem.

programas, analizar si las acciones emprendidas dentro de la entidad veracruzana, han permitido el ejercicio y disfrute de los derechos que posee este grupo poblacional, y de manera ulterior, dar paso a la construcción de las estrategias y políticas públicas que permitan garantizar plenamente los derechos de las personas adultas mayores que se encuentran residiendo o transitando dentro de Veracruz, bajo el principio de igualdad y no discriminación.



## 6.2 CONTENIDO DEL DERECHO

Dentro de la discusión del Proyecto de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, llevada a cabo por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (CPOEA), se argumentó que la dispersión normativa de los derechos de las personas adultas mayores, limitaba su protección efectiva, ya que las normas internacionales existentes no dotaban de principios normativos coherentes para guiar las acciones y las políticas públicas de los Estados[546], y por lo tanto, era necesario la creación de un instrumento vinculante que detallara los derechos de este grupo en particular.[547] Si bien, diversos Organismos Internacionales de Protección de Derechos Humanos a través de los años, habían desarrollado criterios protectores para los senescentes, éstos solamente cubrían aspectos específicos de su competencia material.

Un ejemplo de ello, lo tenemos en el Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)[548], el cual exhortó a los Estados Miembros de la OEA, a que abogaran por la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas adultas mayores a través de la adopción

---

[546] CPOEA. Documento Base para el Grupo de Trabajo Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores Resumen de Conclusiones de la Sesión Especial Del Consejo Permanente del 28 de Octubre De 2010. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp#Docs (04 de septiembre de 2015)

[547] El 15 de julio de 2015, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su 45° periodo de sesiones.

[548] Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos.

de marcos legales y mecanismos de implementación, principalmente en el contexto de los servicios de cuidado de largo plazo.[549]

Por otro lado, la OIT señaló que los trabajadores de edad deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de otros trabajadores.[550]

Incluso, los *Principios de las Personas Adultas Mayores* que promulgó la ONU, en el cual se declara que "Los derechos humanos fundamentales no disminuyen con la edad y convencidos de que, en razón de la marginación y los impedimentos que la vejez pueda traer consigo, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de ser rechazadas por la sociedad a menos que estos derechos se reafirmen y respeten"; el uso de la terminología *principio,* reduce el alcance de las recomendaciones, centrándolas en el individuo más que en una responsabilidad colectiva.[551]



En el anterior sentido, no podemos obviar que las personas adultas mayores, no sólo son titulares de derechos individuales, sino también colectivos, por lo tanto, se requiere que junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales, puedan disfrutar también del ejercicio de derechos sociales, para lograr envejecer con seguridad y decoro, lo que exige un papel activo del Estado, la sociedad y de sí mismos.[552] Así considerado, su participación debe ser de manera plena durante todo el proceso de desarrollo de políticas públicas, así como en todos aquellos aspectos en los que se encuentren involucrados sus derechos.

---

[549] *Cfr.* OPS. *Resolución Cd49.R19*: Eliminación De Las Enfermedades Desatendidas Y Otras Infecciones Relacionadas Con La Pobreza, 28 de septiembre al 2 de octubre del 2009. Washington, D.C. Disponible en: http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R19%20(Esp.).pdf (04 de septiembre de 2015)

[550] Art. 5, OIT. *Reconocimiento sobre los trabajadores de edad núm. 162,* Ginebra , 66°reunión, 23 de junio de 1980.

[551] CEPAL. *Los derechos de las personas mayores Materiales de estudio y divulgación*. Disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/43684/Modulo_2.pdf (04 de septiembre de 2015)

[552] Sandra Huenchuan Navarro. *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Naciones Unidas – CEPAL, abril de 2014, Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/15343/lcl2115-p.pdf (3 de octubre de 2014)

Sin embargo, para ello es necesario en un primer momento, que los Estados protejan la capacidad jurídica de las personas mayores, evitando que sean privadas de ésta de una manera arbitraria o discriminatoria[553], por lo que están obligados a proporcionar información sobre sus derechos y los mecanismos de exigibilidad con los que cuentan frente a la violaciones de éstos[554], poniendo a su disposición procedimientos sencillos y eficaces, así como personal capacitado y sensibilizado en el tema.



Teniendo en cuenta la necesidad de una normativa específica, el 15 de julio de 2015, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su 45° periodo de sesiones, comprometiéndose los Estados Parte a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la "persona mayor" sin discriminación de ningún tipo, enunciando ésta los derechos específicos de este grupo; los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

| Independencia | Participación | Cuidados | Autorrealización | Dignidad[555] |
|---|---|---|---|---|
| • **Derecho a la independencia y a la autonomía**<br>• **Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación** | • Derecho a la participación e integración comunitaria<br>• Derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte<br>• Derecho de | • Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia<br>• Derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos | • Derecho a la libertad personal<br>• Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información<br>• Derecho al | • Derecho a la Igualdad y no discriminación por razones de edad<br>• Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez<br>• Derecho a la privacidad y a la |

[553] *Cfr.* Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Derechos de las Personas Adultas Mayores,* CNDH, México, 2012, pp.12-14.
[554] *Cfr.* Parlamento Latinoamericano. *Proyecto de Declaración de los derechos del Adulto Mayor,* Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Madrid, España, art. 15, 9 de abril de 2012; Naciones Unidas. *Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder,* Adoptada en Nueva York por la Asamblea General en su resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985.
[555] ONU. *Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*, en la resolución 46/91, 16 de diciembre de 1991.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| • **Derecho a la propiedad**<br>• **Derecho a la vivienda**<br>• **Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal**<br>• **Derechos políticos**<br>• **Igual reconocimiento como persona ante la ley** | reunión y de asociación<br>• Acceso a la justicia | crueles, inhumanos o degradantes<br>• Derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud<br>• Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo<br>• Derecho a la seguridad social<br>• Derecho a la salud<br>• Derecho a un medio ambiente sano<br>• Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias | trabajo<br>• Derecho a la educación<br>• Derecho a la cultura | intimidad |
| Fuente: Elaborado sobre la base de Asamblea General sobre el Envejecimiento. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. 26 julio a 6 de agosto de 1982, Viena, Austria; OEA. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 45° periodo de sesiones, 15 de junio de 2015, Washington, D.C., Estados Unidos. | | | | |



## 6.3 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

### 6.3.1 SISTEMA UNIVERSAL

Si bien las personas adultos mayores son titulares de los derechos consagrados en el PIDCP[556], la Declaración Universal de Derechos Humanos [557] y el PIDESC[558], fue en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento[559] (PAIVE), en donde la AGNU reconoció por primera vez a las personas adultas mayores, en el sentido de que la calidad de la vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las "personas de edad" deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria y ser estimadas como parte integrante de la sociedad, constituyendo el primer antecedente que otorga a este grupo un trato diferente, teniendo en cuenta sus condiciones particulares, con el fin de asegurar un nivel adecuado de vida, en la última etapa natural del ser humano.



Posteriormente, y en cumplimiento del PAIVE, en 1991 la AGNU proclamó los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad* (PNUPE)[560], en los que se reconoce la diversidad de las personas de edad, no sólo teniendo en cuenta la ubicación geográfica, sino las necesidades particulares de cada individuo, y, en atención a ello, insta a los Estados a considerar los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad, en la creación de acciones, políticas y mecanismos, para las personas de edad mayor.

Además, en 1992, en la *Conferencia Internacional sobre el Envejecimiento* (CIE), la AGNU realizó la *Proclamación sobre el Envejecimiento* (PSE)[561], en la que instó a la comunidad internacional a tener en cuenta a las personas de edad mayor en sus programas de desarrollo, así como la urgencia de implementación de políticas

---

[556] Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Op. cit. Supra* nota 287.
[557] Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, *Op. cit. Supra* nota 30.
[558] Naciones Unidas. *Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* Adoptada en la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Ratificada por México el 15 de marzo de 2002
[559] Asamblea General sobre el Envejecimiento. *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Op. cit. Supra* nota 507. Este plan forma parte del llamado *soft law*,, compromisos que no son obligatorios jurídicamente pero los Estados se comprometen a cumplirlo.
[560] Naciones Unidas. *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.* Adoptada en la Resolución 46/91, el 16 de diciembre de 1991. Estos principios forman parte del llamado *soft law*.
[561] Naciones Unidas. *Proclamación sobre el Envejecimiento*. Adoptada en la Resolución A/RES/47/5, el 16 de octubre de 1992. Esta proclamación forma parte del llamado *soft law*,.

públicas y que éstas fueran adecuadas a las necesidades de las personas de edad, de igual manera resaltó el papel primario que tienen la sociedad y los medios de comunicación en la toma de consciencia del envejecimiento.

En el año 2002, en la *Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* (SAME)[562], celebrada en la ciudad de Madrid, España, la AGNU adoptó la *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (DPPAIM)[563], en el cual, se reiteró el compromiso de los Estados Partes en adoptar medidas a todos los niveles, principalmente en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y la vejez, y el entorno de emancipadores y propicios, así como el potencial de las personas de edad.



A esta línea de esfuerzos por reconocer las necesidades particulares del adulto mayor, se sumó la creación en el 2010, del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de Naciones Unidas (GTCAENU), cuyo objetivo principal ha sido debatir y analizar la necesidad de implementar nuevos instrumentos legales internacionales para proteger los derechos de las personas mayores.[564]

De igual manera, diversos órganos de vigilancia de tratados en el marco del sistema Universal, a lo largo de estos años, han realizado pronunciamientos específicos sobre los derechos de las personas adultas mayores, tal es el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien en 1999, a través de su *Observación General N°6,*[565] determinó cuáles eran las obligaciones en esta materia de los Estados Partes; más adelante, este mismo Comité desarrolló en su

---

[562] Naciones Unidas. *Informe de la Segunda. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002. Este plan forma parte del llamado *soft law*,

[563] Naciones Unidas. *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, *Op. cit. Supra* nota 509. Esta declaración y plan, forma parte del *soft law.*

[564] AGNU. *Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento,* Doc. O.N.U. A/RES/65/182, 21 Dic. 2010.

[565] CESC. *Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995). Esta observación forma parte del *soft law.*

*Observación General Nº 14*[566] del año 2000, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, toda vez que se encuentra estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos, así como la necesidad de que éste se encuentre al alcance de todas las personas, principalmente de los grupos vulnerables, para posteriormente abordar mediante su *Observación General Nº 19*[567] del año 2008, el derecho a la seguridad social, en el que determinó la importancia de este derecho, debido a su carácter redistributivo, el cual desempeña un papel trascedente para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social y, en el caso de la vejez, puntualizó que los Estados parte deberán procurar una edad determinada para que dichas prestaciones les sean otorgadas. En su *Observación* más reciente sobre el tema, la *Nº 20,* denominada *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales" (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)*[568], el Comité destacó la necesidad de ocuparse de la discriminación contra los trabajadores desempleados de más edad que buscan trabajo o acceso a la capacitación y readiestramiento profesional, y contra las personas de más edad que viven en la pobreza con acceso desigual a las pensiones universales como resultado de su lugar de residencia.



El Comité de la CEDAW, en el año 2010, a través de la *Observación General Nº 27*, señaló las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan las mujeres a medida que van envejeciendo, toda vez que la discriminación de género que sufren durante toda su vida tiene un impacto acumulativo en la vejez, por lo cual, los países miembros deberán de considerar el carácter multidimensional de la discriminación contra la mujer y velar porque el principio de igualdad entre los géneros se aplique a lo largo del ciclo vital de la mujer, en la ley y en la práctica.

---

[566] CESC. *Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, *Op. cit. Supra* nota 181. Esta observación forma parte del *soft law.*

[567] CESC. *Observación general 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Esta observación forma parte del *sof law.*

[568] CESC. *Observación general 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).* Esta observación forma parte del *soft law.*

Se instó a que los Estados Partes derogaran o realizaran enmiendas a las leyes, reglamentos y costumbres vigentes, que discriminan a las mujeres de edad.

Por otro lado, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (CATUN), en su *Observación General N°2*[569], destacó que los Estados deben de proporcionar protección a ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas, como el caso de personas en estado de vejez.



La OIT, también se ha pronunciado sobre los derechos específicos con los que deben contar las personas adultas mayores en la esfera laboral, toda vez que el Convenio 102[570] sobre la seguridad social (norma mínima), establece que todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio, deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez; de igual forma, el Convenio 111[571] sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el Convenio 87[572] sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, así como el Convenio 128[573] sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y la Recomendación 162[574] sobre los trabajadores de edad, la cual establece que no deben de sufrir discriminación por razón de edad, y que deben adoptar las medidas apropiadas para lograr que los servicios de orientación, formación y colocación, faciliten a los trabajadores de edad el asesoramiento y la ayuda que puedan necesitar para disfrutar plenamente de la igualdad de oportunidades y de trato con respecto de otros trabajadores.

### 6.3.2 SISTEMA REGIONAL

---

[569] CATUN. *Observación General N°2,* Documento CAT/C/GC/2, versión en español del 24 de enero de 2008. Esta observación forma parte del *sof law.*

[570] OIT. *Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social núm. 102,* Ginebra, 35ª reunión, 28 junio 1952. Ratificado por México el 12 de octubre de 1961.

[571] OIT. *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) Op. cit. Supra* nota 294.

[572] OIT. *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación núm. 87,* San Francisco, 31ª reunión, 09 julio 1948. Ratificado por México el 1 de abril de 1950.

[573] OIT. *Convenio 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, Ginebra,7 junio 1967. Aún no se encuentra ratificada por México*

[574] OIT. *Recomendación sobre los trabajadores de edad núm. 162,* Ginebra, 66ª reunión, 23 junio 1980. *Aún no se encuentra ratificada por México*

En el sistema regional, la CADH[575] , en su artículo 4, establece la no imposición de la pena de muerte para los mayores de 70 y en el artículo 23, la posibilidad de reglamentar el ejercicio de cargos públicos a partir de una determinada edad. A su vez, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADHDESC) [576], establece en sus artículos 9 y 17, el derecho a la seguridad social para proteger a los adultos mayores contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que los imposibilite física o mentalmente para obtener los medios que les permita llevar una vida digna y decorosa, así como la especial protección que tiene toda persona durante su ancianidad.



Si bien el proceso de creación de estándares en la esfera regional ha sido más lento en comparación con el sistema universal, no podemos perder de vista, que mucho se debe a la falta de mención directa de este grupo vulnerable en los principales tratados internacionales del continente.

En el anterior sentido, la Jurisprudencia Interamericana con respecto a los derechos de las personas adultas mayores, ha sido desarrollada por la CrIDH en los casos Cinco pensionistas[577] y, Acevedo Buendía y otros[578], ambos contra Perú, en donde la Corte interpretó que el derecho de propiedad abarcaba la prohibición de modificar la prestación de jubilación mediante enmiendas a las regulaciones internas con posterioridad a la fecha del retiro, en estos casos en particular, las personas que acudieron al sistema de peticiones individuales eran adultos mayores. Por cuanto hace a la CIDH en el caso "Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros (Sistema previsional) v. Argentina[579], los peticionarios eran personas

---

[575] OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Op. cit. Supra* nota 75.
[576] OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *Op. cit. Supra* nota168.
[577] Corte IDH. *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.
[578] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 210.
[579] CIDH. Informe N° 03/01. *Caso 11.670 Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional) Vs. Argentina*, 19 de enero de 2001

adultas mayores ya jubiladas, a las cuales no se les permitía el acceso a servicios de salud, por lo que la CIDH declaró su admisibilidad por considerar que existían presuntas violaciones al derecho a la preservación de la salud, al bienestar y a la seguridad social previstos en la Declaración Americana de Derechos del Hombre.

No obstante lo anterior, tanto la CIDH como la CrIDH tienen la posibilidad, a través del sistema de peticiones individuales, de ir desarrollando dichos estándares al interpretar las normas contenidas en los instrumentos internacionales sobre los que tienen competencia material.



Adicionalmente, el sistema regional cuenta con Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores[580], cuyo principal objetivo es analizar la situación de éste grupo en el hemisferio y la efectividad de los instrumentos universales y regionales vinculantes de derechos humanos con relación a la protección de los derechos de las personas mayores.

En ese sentido, la AGOEA el 15 de junio de 2015, promulgó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, con el propósito de consolidar, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona,[581] la que actualmente se encuentra abierta a firma, ratificación y adhesión por parte de todos los Estados miembros de la OEA. [582] Si bien, nuestro país aún no ha ratificado dicho instrumento, ello no implica dejar de reconocer que éste, sumado a los demás tratados de derechos humanos, conforma un amplio *corpus iuris* de derechos, a

---

[580] OEA. *Plan de Trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2010 -2011)*, Aprobado en la sesión del Grupo de Trabajo celebrada el 20 de octubre de 201, CAJP/GT/DHPM 1/11 rev. 2.

[581] OEA. *Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores.* Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

[582] OEA. *Firmas y ratificaciones de la Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores.* Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp (04 de septiembre de 2015)

través de los cuales los adultos mayores pueden satisfacer sus necesidades básicas de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.[583]

## 6.4 MARCO JURÍDICO NACIONAL

### 6.4.1 FEDERAL



Dentro de este ámbito tenemos la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM)[584], que tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento a través de la regularización de las políticas públicas, así mismo, sirve como marco regulatorio del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

También, la Ley de General de Salud (LGS)[585], que contempla aquellos servicios de atención médica integrada de carácter preventivo, que consisten en las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y psíquicos de las personas adultas mayores. Además, la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, determina las funciones del Instituto Nacional de Geriatría (ING)[586], para la formación de recursos humanos y la investigación del envejecimiento, de las enfermedades y cuidados del adulto mayor.

De otra parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT)[587], reconoce el derecho de toda persona que ha llegado a la edad de jubilación, de contar con las prestaciones económicas adquiridas por sus años de trabajo.

---

[583] ONU. *Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*, *Op. cit. Supra* nota 555.
[584] *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. Diario Oficial de la Federación. 25 abril de 2012.
[585] *Ley General de Salud.* Diario Oficial de la Federación. 04 de junio de 2014.
[586] *Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, determina las funciones del Instituto Nacional de Geriatría. Diario Oficial de la Federación. 27 de enero de 2015.
[587] *Ley Federal del Trabajo*. Diario Oficial de la Federación. 30 de noviembre de 2011.

También se cuenta con una Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)[588], la cual establece la adopción de acciones afirmativas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de los adultos mayores, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular.

Adicionalmente, las NOM´s constituyen regulaciones técnicas de observancia obligatoria. [589] En el tema que nos ocupa, existe "la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad",[590] la cual tiene por objeto establecer las características de funcionamiento, organización e infraestructura que deben observar los establecimientos de los sectores público, social y privado, que presten servicios de asistencia social a personas adultas y adultas mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. [591]



Asimismo, la "Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997. Para la Prestación de Servicios de Asistencia Social Para Menores y Adultos Mayores",[592] tiene por objeto establecer los procedimientos para uniformar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores.

### 6.4.2 LOCAL

En nuestra entidad, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Veracruz (LDPAMEV)[593], establece las bases y disposiciones para mejorar la calidad de vida de dichas personas y promover su plena integración al

---

[588] *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. *Op. cit. Supra nota* 211.
[589] NOM. Normas Oficiales Mexicanas. Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/normas-oficiales-mexicanas (15 de julio de 2015)
[590] la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Diario Oficial de la Federación. 13 de septiembre de 2012.
[591] NORMA Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012 (22 de julio de 2012)
[592] Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997. Para la Prestación de Servicios de Asistencia Social Para Menores y Adultos Mayores. Diario Oficial de la Federación. 14 de septiembre de 1999
[593] *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Veracruz*, *Op. cit. Supra* nota 584.

desarrollo social, económico y cultural de la entidad. Están obligados a la observancia, aplicación y seguimiento de las disposiciones de esta ley, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado; los Ayuntamientos de la entidad y el Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor; con respecto a este Consejo, es de vital relevancia puntualizar que para la selección de sus integrantes, no establece ningún mecanismo que asegure la participación de personas pertenecientes a este grupo poblacional, sólo considera la inclusión de representantes sociales destacados en la materia.



Por otro lado, tenemos la Ley que Reconoce el Derecho de las Personas Físicas, Mayores de setenta años de edad, que no tengan ingreso alguno, ni la protección de los Sistemas de Seguridad Social del Estado o de la Federación, a recibir una pensión alimenticia del Gobierno del Estado De Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 223)[594], para lo cual, el Ejecutivo deberá establecer un monto en el Presupuesto de Egresos y, será obligación del DIF Estatal en coordinación con los DIF Municipales, detectar y vigilar la distribución de estos apoyos económicos. Por cuanto hace a la Ley de Asistencia Social del Estado de Veracruz (LASEV)[595], observa como beneficiarios de los servicios a los adultos mayores en desamparo y como autoridades responsables, al DIF Estatal en su carácter de coordinador, así como a la Secretaría de Salud Estatal.

Existen otras leyes estatales que, sin hacer referencia específica a los adultos mayores, éstos entran bajo su protección, por ejemplo la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LPEDEV)[596], que contempla la edad como un factor que puede dar lugar a un trato diferenciado que tenga por resultado obstaculizar, restringir, impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y la igualdad real de

---

[594] *Ley que Reconoce el Derecho de las Personas* Físicas, Mayores se Setenta Años de Edad, que no tengan ingreso alguno y sin la Protección de los Sistemas de Seguridad Social del Estado o de la Federación, a recibir una Pensión Alimenticia del Gobierno del Estado De Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 14 de febrero de 2005.

[595] la Ley de Asistencia Social del Estado de Veracruz. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 26 de febrero de 1987.

[596] *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, *Op. cit. Supra* nota 322.

oportunidades y de trato de las personas, o cualquier otro efecto que atente en contra de la dignidad humana.

Por cuanto hace a la Ley de Fomento al Empleo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LFEEV)[597], permite la integración de todos los adultos mayores en las actividades de inclusión laboral, aunque el rango de edad que contempla la legislación es a partir de los cincuenta años, siendo la responsable de crear estas oportunidades, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.



Finalmente, la Ley para el Funcionamiento y Operación de Albergues, Centros Asistenciales y sus similares del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LFOACAS)[598], tiene por objeto regular el funcionamiento, la vigilancia y la supervisión de los entes públicos y privados denominados albergues, centros asistenciales o sus similares establecidos en el estado, que tengan por objetivo la prestación de servicios a los adultos mayores, por parte del Ejecutivo del Estado, a través del DIF Estatal.

## 6.5 PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Gobierno de Veracruz a través de sus diversas Secretarías de Estado y Órganos Descentralizados, ha implementado una serie de políticas públicas, programas de carácter asistencialista, así como adecuaciones legislativas, a fin de generar condiciones más favorables para los miembros de este grupo vulnerable.

a) Sistema Integral de Asistencia Social

El Sistema Integral de Asistencia Social, conformado por el Sistema DIF y la SSA, "son los principales encargados de llevar a cabo acciones encaminadas a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral

[597] *Ley de Fomento al Empleo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Op. cit. Supra* nota 243.
[598] *La Ley para el Funcionamiento y Operación de Albergues, Centros Asistenciales y sus similares del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 13 de septiembre de 2013.

del individuo , así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y/o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".[599]

a.1) DIF

El DIF Estatal ha incorporado ocho programas dirigidos especialmente a la población de personas adultas mayores, a través de los cuales busca contrarrestar las situaciones de vulnerabilidad de este grupo poblacional; las acciones emprendidas son las siguientes:



- Asistencia Alimentaria para el Adulto Mayor: Este programa busca contribuir a la seguridad alimentaria de las personas mayores, mediante la entrega de un suplemento alimenticio con los aportes nutrimentales que requieren. Se acompaña de acciones de orientación alimentaria para asegurar su calidad de vida,[600] en el 2014, este programa alcanzó una cobertura de 105,000 adultos mayores, a los cuales se les proporcionó 1.9 millones de sobres alimenticios, en los 212 municipios.[601]
- Asesoría y Gestión Jurídica para la Defensa del de los Derechos del Adulto Mayor: Como su propio nombre le indica, consiste en proporcionar a las personas mayores que tengan problemas legales, asesoría, principalmente en la protección de su persona, sus bienes materiales, en materia de alimentos y asuntos administrativos, en el año 2014, en materia de violencia familiar, se asesoró a 300 adultos mayores.[602]
- Casas Club para Adultos Mayores: A través de éstas, se proporciona asesoría a los Sistemas Municipales del DIF e instituciones de los sectores público y privado, para crear espacios de convivencia en los que se brinden servicios para el sano y desenvolvimiento físico y mental, durante el 2014

[599] Art. 3 de la Ley, http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/L60SAS.pdf
[600] Los requisitos para poder acceder al programa son: 1. Pagar la cuota de recuperación; 2. No permanecer a otro programa de asistencia social, ya sea estatal o federal; 3. Estar en lista en espera del programa de pensión alimentaria.
[601] 1.1.7 Asistencia Alimentaria para el Adulto Mayor. IV Informe de Gobierno,
[602] 5.1.1. Asistencia jurídica familiar en el IV Informe de gobierno, pág. 187

se impulsaron 49 casas de día para el adulto mayor, en los cuales se imparten de manera permanente talleres de bordado, manualidades, danzón y activación física.[603]

- Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años: Consiste en entregar un apoyo económico de forma trimestral, equivalente a la mitad salario mínimo de la ciudad de Xalapa, Veracruz, en este rubro el Gobierno del Estado destinó 412[604] millones para el pago del padrón de beneficiarios.[605]
- Programa Veracruzano de Testamento: Es un programa de gestión que realiza el DIF ante el Colegio de Notarios, para que los adultos mayores de escasos recursos, puedan realizar su testamento a un costo fijo.
- Centro de Atención Integral al Adulto Mayor Quinta de las Rosas: El Centro brinda servicios y convivencias, a fin de favorecer el sano desenvolvimiento físico y emocional de los adultos mayores, fomentando su participación en actividades recreativas, culturales y terapia ocupacional, privilegiando un esquema de autogestión, en el año 2014, se impartieron 33 talleres, 109 eventos deportivos, culturales, artísticos y recreativos, así como la celebración de 31 fiestas cívicas y culturales, beneficiando a 956 personas mayores.[606]
- Reactivación Física y Deportiva: Busca fomentar la cultura del deporte y la actividad física, en los adultos mayores, a fin de crear interés y conciencia de los beneficios que le generan en su salud física y mental, como también en su socialización, el principal deporte que se fomenta, por considerarlo el deporte oficial para los adultos mayores, es el cachibol, durante el transcurso del año anterior, se impartieron seis cursos regionalizados de activación física para brindar herramientas a 137 municipios, 40 pláticas y conferencias con la temática de envejecimiento activo y saludable, además,



[603] 6.2 Atención Integral al Adulto, en el IV Informe de gobierno, pág. 194.
[604] 6.2.1. Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años, IV Informe de Gobierno, pág. 194
[605] Los requisitos para poder acceder al programa consisten en: 1. Contar con más de 20 años de residencia en el Estado de Veracruz; 2. Tener 70 años cumplidos en la fecha de la solicitud; 3. Carecen de alguna pensión de cualquier sistema de pensiones ya sea privado o estatal, y 4. Realizar su inscripción en el DIF correspondiente.
[606] 6.2.1. Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años, IV Informe de Gobierno, pág. 194

en coordinación con el DIF Nacional, se instalaron 14 gimnasios exclusivos para la población adulta mayor, sumando un total de 43 gimnasios instalados en toda la entidad.[607]

- Rescate de la Cultura, las Tradiciones y las Artes: Busca emprender acciones de reconocimiento y valoración de la sabiduría, experiencia y conocimientos de los adultos mayores, mediante actividades artísticas, recreativas, sociales y culturales para la convivencia e interacción entre ellos, y a la vez contribuir con la preservación y rescate de las tradiciones que nos dan identidad. Como parte de las actividades de este programa, el DIF Estatal ofreció en el Balneario Mocambo, terapia recreativa a 104 adultos mayores. [608]



a.2) Secretaría de Salud

De conformidad con lo establecido en la normativa legal aplicable, la Secretaría de Salud, es la autoridad local en materia de salubridad general, que deberá de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, dentro de su jurisdicción territorial y con base a las normas técnicas que al efecto establezca.[609]

Con respecto a los adultos mayores, la Secretaría cuenta con un Oficina del Adulto y el Adulto Mayor, la cual se encarga de implementar programas preventivos, a fin de generar en esta población una cultura de vida saludable, fortaleciendo las acciones encaminadas a disminuir aquéllas enfermedades crónicas no transmisibles, que por lo general padece la población de personas mayores y en especial, se encarga de realizar acciones de detección de depresión geriátrica, alteraciones de la memoria, caídas e incontinencia urinaria en hombres y mujeres

[607] 6.2 Atención Integral al Adulto Mayor, IV Informe de Gobierno, pág. 193
[608] 6.2 Atención Integral al Adulto Mayor, IV Informe de Gobierno, pág. 194
[609] *Cfr.* Ley sobre el Sistema Estatal De Asistencia Social, Gaceta Oficial. Disponible en: http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/L60SAS.pdf (25 de julio de 2015)

y de sintomatología prostática en hombres,[610] dicho programa se mantiene activo en las unidades de salud y las Unidades de Especialidades Médicas de Enfermedades Crónicas.

Por otra parte, en coordinación con el DIF Estatal, durante el 2014 se llevaron a cabo 12 jornadas médicas en las Unidades Sanitarías distribuidas en el Estado, beneficiando a 6,000 adultos en plenitud.[611] En el rubro de medicina preventiva, se aplicó 390,700 vacunas de influencia estacional; 31, 523 vacunas antineumócocica; y 78, 369 antitetánicas.[612]



Además de lo anteriormente señalado, la Secretaría de Salud impulsó dentro de los municipios de Boca del Río, Coatepec, Cosamaloapan, Orizaba, Tantoyuca, Veracruz y Xalapa,[613] el programa federal "Fomento a la Salud", con el cual se buscó mejorar las condiciones de la salud de los adultos mayores a través de pláticas y talleres, teniendo una participación total de 1,435 personas mayores.

Sumando a lo anterior, a través del convenio DGPLADES-CETR-CALIDAD-VER-01/2013, la Secretaría construye en la ciudad de Xalapa, la Clínica de Geriatría, con una aportación federal de 14.8 millones de pesos, buscando beneficiar a 17,852 adultos mayores.[614]

b) Secretaría de Trabajo

La Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad, ha implementado un programa de vinculación al trabajo para la persona adulto mayor, a fin de generar oportunidades laborales para este sector, uno de los beneficios otorgados a las empresas privadas que contratan a integrantes de esta población, es la exención de pago de impuestos, de conformidad con los requisitos establecidos en el

---

[610] SS. Oficina del Adulto y Adulto Mayor. Disponible en: http://web.ssaver.gob.mx/cronicasnotransmisibles/2015/02/06/adulto-y-adulto-mayor/ (29 de julio de 2015)
[611] Atención Integral a la Salud del Adulto Mayor, IV Informe de Gobierno, pág. 214.
[612] Ídem.
[613] 1.1.7 Educación Física, IV Informe de Gobierno, pág. 241.
[614] 4. Formación del personal de Salud, IV Informe de Gobierno, pág. 230.

artículo 103, fracción IV del Código Financiero del Estado y en la Ley del Fomento al Empleo del Estado de Veracruz.[615]

## 6.6 CONCLUSIONES

La situación demográfica es un factor elemental para poner en marcha políticas públicas que mejoren la situación de vida de cualquier grupo poblacional y, en específico, de las personas adultas mayores, cuyo incremento estadístico cobra mayor importancia. Dentro del estado existen programas dirigidos a otorgarles una mejor calidad y nivel de vida, pero este esfuerzo aún no ha alcanzado a la mayor parte de esta población, e incluso, la cobertura sólo ha impactado a ciertos derechos.



Un claro ejemplo de lo anterior lo encontramos en el sector educativo, pues a pesar de que en el estado el 32.95% de este grupo es analfabeta, el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos, en sus estadísticas no contempla la cifra de beneficiarios de sus programas, ni tampoco cuáles son las acciones que han tomado para reducir el rezago educativo en la que se encuentra más de la cuarta parte de las personas en edad avanzada.

Desafortunadamente, este grupo poblacional históricamente se ha situado en la invisibilidad, por ello, es importante la divulgación de los programas que el estado ha implementado a través de las diversas Secretarías, a fin de mejorar sus condiciones de vida. En las audiencias públicas, fue recurrente que se pusiera en evidencia el desconocimiento de dichos programas, así como la falta de campañas de sensibilización a la ciudadanía sobre los derechos que tienen las y los adultos mayores, y más lamentable, la falta de conocimiento de los derechos de los que son titulares. De la información obtenida para la construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos, no se encontró registro de que existieran campañas para dar a conocer los derechos de las personas adultas mayores por parte de alguna

[615] A la fecha no se cuentan con datos duros que permitan identificar, si existen empresas que se han visto beneficiadas con esta exención de datos.

institución gubernamental, situación que se torna alarmante, toda vez que una población que no se encuentre conocedora de los derechos que le son propios, se encuentra imposibilitada para exigir el cumplimiento de los mismos.

De otra parte, es importante señalar que por cuanto hace a la asignación de apoyos y el proceso de retiro de los mismos, no se encontró registro sobre el proceso de asignación, así como las causales que provocan la separación del padrón de beneficiarios, ni los procedimientos de vigilancia para la entrega de apoyos.



Adicionalmente, en el sector de salud, no existen datos que nos permitan conocer el número de integrantes de la plantilla médica que se encuentran capacitados para brindar atención a los adultos mayores, ni los lineamientos que tienen para la atención de las personas de edad avanzada, ni cuántas quejas se han iniciado por malos tratos a los integrantes de este sector poblacional, y si existen programas de vigilancia para los albergues temporales de día o permanentes, en donde se encuentran los senescentes.

Si bien la efectividad de varios de los derechos abordados puede darse de manera progresiva, es menester que se tomen líneas de acción de cumplimiento inmediato, a fin de garantizar el piso mínimo de los derechos que deben gozar los adultos mayores.

## 6.7 PLAN OPERATIVO

| Personas Adultas Mayores | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 1 Armonizar la legislación estatal con las normas internacionales de derechos humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.1 Garantizar la protección de los derechos y la seguridad de las personas adultas mayores. | Titular del Poder Ejecutivo del Estado<br><br>Congreso del Estado | Secretaría de Gobierno | Presentar una iniciativa de reforma al Código Penal de Veracruz, para crear medidas especiales de protección para el adulto mayor, incorporando agravantes con respecto al abandono y violencia intrafamiliar. | Corto Plazo |
| | | | Modificar la Ley que regula el Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor, para que se establezca la periodicidad de las reuniones de trabajo, al igual que la inclusión de miembros de este grupo poblacional dentro de la institución. | |
| Objetivo del PNDH al que contribuye: Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos | | | | |
| Áreas transversales del PVD:<br><br>[VI.4.3] La Secretaría de Gobierno, efectuará el análisis y revisión de la legislación local que se compone por 148 códigos y leyes para actualizarla mediante propuestas de reforma, adición, expedición de nuevas leyes y para que se abroguen aquellos ordenamientos que obstaculizan al desarrollo económico y social del Estado.<br><br>[III.1.3.3] Avanzar hacia una política de atención universal para jóvenes y adultos mayores y de esta forma revertir la situación de abandono, marginación y pobreza en que vive la mayoría de los adultos mayores y lograr así su atención integral.<br><br>[IV.4.4] Como cauce a la deliberación entre poderes, con pleno respeto a su división, operar un | | | | |

| mecanismo permanente de diálogo y concertación Ejecutivo-Legislativo y Ejecutivo-Judicial. | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Estrategia 2 Instrumentar una política Estatal en Derechos Humanos | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de Implementación |
| 2.1 Generar mecanismos de coordinación institucional y políticas de seguridad social y económica dirigidas al envejecimiento de la población | Secretaría de Gobierno<br>DIF Estatal<br>Secretaría de Educación de Veracruz<br>Secretaría de Desarrollo Social<br>STPSyP<br>Secretaría de Salud | Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor | Diseñar manuales de actuación y capacitación a funcionarios/as que trabajen con personas adultas mayores. | Mediano Plazo |
| | | | Establecer una periodicidad para las ferias de trabajo dirigidas a los adultos mayores. | Mediano Plazo |
| 2.2 Salvaguardar los derechos de las personas adultas mayores y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral; contribuir a eliminar la discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente. | | | Generar una bolsa de trabajo en las instituciones públicas para las personas adultas mayores. | Corto Plazo |
| | | | Proporcionar información a las empresas del sector privado sobre los estímulos fiscales que existen dentro del estado por contratar adultos mayores. | Corto Plazo |
| 2.3 Diseñar e instrumentar con enfoque basado en los derechos humanos, políticas públicas que incorporen como | DIF Estatal<br>Secretaría de | Secretaría de Gobierno | Realizar una evaluación semestral de la calidad de los servicios que prestan los asilos, casas hogar, | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ejes rectores la no discriminación y la inclusión social. | Salud | CEDH | estancias de cuidado de día para personas mayores, con enfoque de derechos humanos. | |
| | | | Capacitar periódicamente al personal médico de las instituciones del sector salud, sobre los derechos humanos de las personas adultas mayores. | Corto plazo |
| 2.4 Garantizar el derecho a la salud de las personas adultas mayores a través de capacitación del personal médico y de enfermería sobre temas geriátricos, gerontológicos y la adecuada atención al adulto mayor. | Secretaría de Salud | Secretaría de Gobierno | Reforzar el programa del adulto mayor y medicina preventiva a fin de que se permita disminuir enfermedades degenerativas y/o complicaciones crónicas, además de fortalecer los programas especiales de tanatología para los adultos mayores. | Corto Plazo |
| | | | Diseñar protocolos de actuación, para el manejo del paciente adulto mayor, con respeto a sus derechos humanos y a su | Corto plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | dignidad. | |
| 2.5 Promover la participación en el diseño de programas y políticas públicas | Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor | Secretaría de Gobierno<br><br>DIF Estatal | Establecer reuniones con las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en la defensa de los Derechos de los Adultos Mayores, a fin de integrarlos en el diseño de políticas públicas, así como a personas de este grupo poblacional. | Mediano Plazo |
| 2.6 Desarrollar un modelo de educación inclusiva con medidas positivas necesarias para asegurar que los adultos mayores, puedan seguirse capacitando. | Secretaría de Educación | IVEA | Elaborar un plan de estudios, dirigidos únicamente a los adultos mayores, a fin de disminuir la tasa de analfabetismo existente en el estado. | Corto Plazo |
| | | | Proporcionar oportunidades educativas para que los adultos mayores puedan concluir sus estudios en los diferentes niveles educativos. | Mediano Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Generar un currículo que permita a los adultos mayores capacitarse en el manejo de las TIC´s. | Corto Plazo |

Objetivo del PNDH al que contribuye: Fortalecer las instituciones a fin de contribuir en el disfrute de los derechos humanos de los adultos mayores.

Áreas transversales del PVD:

[III.1.1.4] La calidad y cobertura de los servicios públicos básicos, como infraestructura, salud y educación.

[III.1.3.3] Realizar un proceso de organización y planeación estratégica del DIF Estatal, enfocado a los nuevos programas como parte de un nuevo modelo de atención. Este modelo deberá atender a elementos de soporte, sustentabilidad y transferencia hacia el nivel municipal.

[III.1.3.3] Fomentar entre los funcionarios y trabajadores de la institución valores y actitudes enfocadas a lograr su evolución hacia una Entidad eficiente y promotora de una auténtica misión de respaldo a grupos sociales vulnerables, impulsándolos en la búsqueda de su superación y desarrollo.

[III.1.3.4] Diseñar y ejecutar programas que propicien la transformación social que Veracruz requiere para alcanzar los niveles de desarrollo y bienestar que demandan los veracruzanos.

[III.3.3] Apoyar con programas específicos a los adultos mayores.

[III.3.3] Verificar que los establecimientos de servicios de atención médica y auxiliar de diagnóstico y tratamiento cumplan con la normativa aplicable.

[III.3.3] Diseñar un programa con énfasis en la prevención de la demencia senil, osteoartritis, osteoporosis, accidentes y enfermedades crónicas no transmisibles con el propósito de que contribuya al desarrollo y mantenimiento de las funciones físicas, mentales y sociales, y que responda a las necesidades reales de la población adulta mayor.

[III.4.3] Ampliar las oportunidades de aprendizaje con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los tipos y modalidades del Sistema Educativo Veracruzano.

| | Estrategia 3 Justiciabilidad y exigibilidad | | | |
|---|---|---|---|---|
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3.1 Garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia y al debido proceso de las personas adultas mayores. | DIF<br><br>Fiscalía General<br><br>Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor | Secretaría de Gobierno | Establecer un protocolo para la atención de delitos cometidos contra adultos mayores. | Corto Plazo |
| 3.2 Brindar información para promover la denuncia y justiciabilidad de los derechos de los adultos mayores. | CEDH<br><br>Coordinación General de Comunicación Social | Fiscalía General<br><br>DIF Estatal | Habilitar en las agencias del ministerio público módulos de atención para personas adultas mayores que hayan sido víctimas de delitos. | Mediano Plazo |
| | | | Elaborar una estrategia de comunicación masiva, para dar a conocer los derechos humanos de las personas adultas mayores, a fin de que puedan exigir la justiciabilidad de los mismos. | Mediano Plazo |
| Objetivo del PNDH al que contribuye: Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos | | | | |
| Áreas transversales del PVD:<br><br>[III.1.3.3] Desarrollar y fortalecer los servicios de denuncia, defensa legal y apoyo psicológico.<br><br>[VI.3.3] Reforzar la investigación del delito, la persecución del delincuente, la efectividad en el ejercicio de la acción penal, la justificación para la aplicación de sanciones por parte del órgano jurisdiccional, y la obtención de la efectiva reparación del daño material y moral causados por el delito. | | | | |
| | Estrategia 4 Fortalecer la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos, así como apersonas en situación de vulnerabilidad | | | |

| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
|---|---|---|---|---|
| 4.1 Fortalecer la atención a las víctimas de los delitos y destinar recursos para la reparación integral de las víctimas. | Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito | Secretaría de Gobierno<br><br>DIF Estatal<br><br>CEDH | Asegurar que los adultos mayores que sean víctimas de delitos o violaciones a DDHH, tengan acceso a atención médica, psicológica y jurídica. | Corto plazo |
| 4.2 Difundir entre las personas adultas mayores sus derechos cuando han sido víctimas de delitos. | CEDHV<br><br>Coordinación General de Comunicación Social<br><br>Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito | Fiscalía General | Distribuir folletos a las personas adultas mayores, en los que se les indiquen sus derechos cuando han sido víctimas de delitos. | Mediano plazo |
| Objetivo del PNDH al que contribuye: Fortalecer la protección de los derechos humanos | | | | |
| Áreas transversales del PVD:<br><br>[III.i.3] Prevención de violencia familiar y atención a sus víctimas.<br><br>[VI] Participación ciudadana para denunciar los delitos de los cuales son víctimas.<br><br>[VI.3.2] iii. Apoyar a las víctimas de delitos. | | | | |
| | Estrategia 5 Coordinación y articulación | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5.1 Establecer un mecanismo para evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas. | Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor | Secretaría de Gobierno<br><br>DIF Estatal<br><br>CEDHV | Efectuar sesiones semestrales en las que se invite a las OSC´s para evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas estatales en favor de los adultos mayores. | Corto plazo |
| Objetivo del PNDH al que contribuye: Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos | | | | |
| Áreas transversales del PVD:<br><br>[III.1.1.3] Promover la participación organizada y solidaria de la sociedad, para mejorar el desarrollo humano, y para fomentar la autogestión en zonas urbanas y rurales. | | | | |
| | | | | |
| Línea de Acción | Entidad Responsable | Entidad Corresponsable | Metas | Plazo de implementación |
| 6.1 Generar información confiable y accesible para desarrollar políticas de prevención, investigación, sanción, erradicación y reparación, de las acciones y omisiones que lesionan los derechos de los adultos mayores. | Secretaría de Gobierno | DIF Estatal<br><br>Consejo Estatal para la Atención del Adulto Mayor<br><br>Secretaría de Desarrollo Social<br><br>Secretaría de Salud | Recolectar, analizar y hacer públicos datos actualizados y desagregados por edad, sexo, distribución geográfica, situación ocupacional y económica de las personas adultas mayores, incluyendo aquellas que viven en áreas rurales, las que pertenecen a grupos vulnerables.<br><br>Generar información estadística del número de adultos mayores que cuentan con | Mediano Plazo |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | pensión alimentaria brindada por la Secretaría de Desarrollo. | |
| Objetivo del PNDH al que contribuye: Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas | | | | |
| Áreas transversales del PVD:<br><br>[III.1.1.3] Integrar el desarrollo social y humano bajo esquemas de focalización, planeación y ejecución, con instrumentos convergentes de registro, sistematización y evaluación, hacia los tres órdenes de Gobierno.<br><br>[III.1.1.3] Promover la participación organizada y solidaria de la sociedad, para mejorar el desarrollo humano.<br><br>[III.1.1.4] Fomentar alianzas entre el Gobierno del Estado y la sociedad, a fin de optimizar la eficiencia de los recursos utilizados en el desarrollo social.<br><br>[VI.7.2.] Consolidar en la Administración Pública Estatal el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personal. | | | | |



## PARTE VI. MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ

La implementación de las estrategias y metas desarrolladas en el Programa Estatal de Derechos Humanos, requerirá de la participación y coordinación de las autoridades de los tres poderes del Estado, así como de las autoridades municipales.

Por lo tanto, es necesario establecer un mecanismo que dé seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados en el Programa, evalúe los resultados de su implementación e identifique dificultades y obstáculos para su cabal cumplimiento.

En consecuencia, el Ejecutivo Estatal, deberá conformar un Comité de Seguimiento y Evaluación de este Programa, que estará integrado por un representante de:

a) Dirección General de Derechos Humanos del Gobierno del Estado;
b) Comisión Estatal de Derechos Humanos (observador);
c) Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (observador);
d) Tribunal Superior de Justicia;
e) Congreso del Estado;
f) Fiscalía General de Justicia del Estado;
g) Secretaría de Gobierno;
h) Secretaría de Seguridad Pública;
i) Secretaría de Salud;
j) Secretaría de Educación;
k) Secretaría de Finanzas y Planeación;
l) Secretaría de Desarrollo Social;
m) Secretaría de Desarrollo Económico;
n) Secretaría de Medio Ambiente;
o) DIF Veracruz;
p) Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad;
q) Secretaría de Medio Ambiente.
r) Consejería Jurídica
s) Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave.
t) Instituto Veracruzano de las Mujeres;

La Secretaría Técnica de este Comité, estará a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Gobierno del Estado de Veracruz.

La toma de decisiones en el Comité, se llevará a cabo de forma coordinada, plural y transparente, ejerciendo sus actividades de acuerdo con sus responsabilidades y atribuciones específicas. Cada uno de los integrantes, tendrá voz y voto. Para la toma de acuerdos, se requerirá el voto de la mayoría.

Cuando se considere pertinente, podrá invitarse a las sesiones del Comité a representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, servidores públicos del ámbito municipal y, en general, a cualquier persona que pueda contribuir al seguimiento y evaluación de este Programa.



Durante la primera sesión del Comité, deberá aprobarse un cronograma en el que se establezca la periodicidad en que las dependencias y órganos de Gobierno deberán entregar informes sobre el avance en la implementación de las metas que les corresponden de acuerdo a sus atribuciones.

Asimismo, el Comité deberá aprobar una metodología general de trabajo, en la que establecerá el modelo de indicadores para medir el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa de Derechos Humanos y se integrarán, al menos, cuatro grupos de trabajo:

a) Grupo de promoción de la armonización legislativa;
   Que se encargará de promover la agenda legislativa en materia de derechos humanos ante el Congreso del Estado de Veracruz, en particular, la promoción de las iniciativas derivadas del Programa de Derechos Humanos.

b) Grupo de políticas públicas;
   Que se encargará de verificar que las dependencias incorporen en sus Programas Operativos Anuales las metas que se derivan del Programa de Derechos Humanos, así como verificar el diseño de indicadores para su evaluación.

c) Grupo de acceso a la justicia;

Que dará seguimiento a las metas establecidas en materia de procuración e impartición de justicia, en colaboración permanente con el Tribunal Superior de Justicia del Estado y la Fiscalía General de Justicia.

d) Grupo de transparencia.

Que verificará que las dependencias y entidades estén generando y sistematizando la información establecida por tema prioritario dentro de la estrategia "Transparencia y Acceso a la Información".



Por otra parte, cada dependencia deberá incorporar a su Programa Operativo Anual para el año 2016, las metas de las que son responsables, debiendo además, elaborar los indicadores para medir su cumplimiento de acuerdo con la metodología previamente aprobada por el Comité.

En noviembre de 2016, se deberá hacer público un informe en que se dé cuenta del avance y resultados de la implementación del Programa de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

**BIBLIOGRAFÍA**


- CCED. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México 2001.
- CDHDF. Ortega, Ricardo. Informe Especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011.
- CIDEM. Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres en Veracruz: una aproximación, Presentación de avances (Primera etapa de investigación documental) 18 de septiembre 2012.
- CIDH, Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007.
- CIDH. Discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales, 140° periodo ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010

- CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011.
- CIDH. Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres, OEA/ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos de las Personas Adultas Mayores, CNDH, México, 2012.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 136. Recomendación 26/2001, Noviembre de 2001.
- CONAPRED. Enadis 2010, Adultos Mayores, México, D.F. 2010.
- Etxeberría, X. La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual, Bilbao, Universidad de Deusto, Madrid, 2008.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María. La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano, Estudios Constitucionales, Año 10, Nº 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2012.
- Jiménez Benítez, William Guillermo. El enfoque de los Derechos Humanos y Políticas Públicas, Escuela Superior de Administración Pública Universidad Sergio Arboleda, Colombia, 2007.
- Gobierno del Estado de Veracruz, IV Informe de Gobierno 2013- 2014, 2015.
- Human Rights Watch. Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública. 2009.
- Human Rights Watch. Informe Anual 2014.
- Human Rights Watch. Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada. 2013.

- IIDH. Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Escuela de Investigaciones Policiales (ESCIPOL) – Chile, Policía de Investigaciones (PDI) – Chile, San José, Costa Rica, 2011.
- Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, 2010, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- LXI Legislatura Cámara de Diputados y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Descripción sociodemográfica de la población hablante de lengua, autoadscrita como indígena y el resto de la población, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, Número 16, México, diciembre de 2011.
- Nikken, Pedro. El concepto de derechos humanos, Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994.
- OACNUDH. 20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos, México, 2011.
- OACNUDH. Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos, Nueva York y Ginebra, 2008.
- OACNUDH. Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos.
- OACNUDH. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York y Ginebra 2006.
- OACNUDH: México. Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos para servidoras y servidores públicos, México, 2010.
- ONU. Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 16 de diciembre de 2010.
- ONU. Declaración y programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

- ONU. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual, Nueva York y Ginebra, 2004.
- ONU. OACDH. Folleto informativo No.34, El derecho a la alimentación adecuada. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estados Unidos de América.
- SEGOB. Programando con perspectiva de derechos humanos en México, Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México.
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. Los derechos humanos en acción: Operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos, FLACSO, México.
- Tamayo Sáez, Manuel. El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997.
- UNESCO. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, La educación para todos, 2000-2015: Logros y desafíos, Ed. UNESCO.
- UNICEF. Buaiz, Yuri. Todos los niños y niñas tienen derechos, 2ª edición, febrero de 2005, Venezuela.


**DOCUMENTOS LEGALES**

**UNIVERSAL**


- AGNU. Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Doc. O.N.U. A/RES/65/182, 21 Dic. 2010.
- Asamblea General sobre el Envejecimiento. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. 26 julio a 6 de agosto de 1982, Viena, Austria.
- CATUN. Observación General N°2, Documento CAT/C/GC/2, versión en español del 24 de enero de 2008.

- CESC. Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).
- CESC. Observación general 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- CESC. Observación general 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- CESC. Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995).
- Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art.16, adoptado en Ginebra, Suiza. 27 de junio de 1989.
- Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992.
- Estatuto de Roma adoptado durante la "Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, el 17 de julio de 1998.
- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Organización de las Naciones Unidas. Informe de Misión a México, A/HRC/19/58/Add.2. 2011
- OACNUDH. De la exclusión a la igualdad: Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 2007.
- OIT. Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado el 26 de junio de 1957, ratificado por México el 1 de junio de 1959.
- OIT. Convenio 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, Ginebra, 7 junio 1967.

- OIT. Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en Ginebra, Suiza. 27 de junio de 1989.
- OIT. Convenio Nº159, Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, Adoptado en Ginebra, 20 junio 1983.
- OIT. Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social núm. 102, Ginebra, 35ª reunión, 28 junio 1952.
- OIT. Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) N° 111, adoptada el 25 de junio de 1958, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.
- OIT. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación núm. 87, San Francisco, 31ª reunión, 09 julio 1948.
- OIT. Convenio sobre la Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) N° 159, adoptado en Ginebra el 20 junio 1983, ratificado por México el 05 de abril de 2001.
- OIT. Recomendación R99, Recomendación sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos, Adoptado en Ginebra, 22 junio 1955.
- OIT. Recomendación sobre los trabajadores de edad núm. 162, Ginebra, 66ª reunión, 23 junio 1980.
- OMS. Constitución de la Organización Mundial de la Salud, Documentos básicos, modificaciones adoptadas por la 51ª Asamblea Mundial de la Salud, octubre de 2006.
- ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, resolución 2106 A (XX), 4 de enero de 1969
- ONU, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 3 de septiembre de 1981.
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).

- ONU. Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9, CRC/C/GC/9, 27.feb. 2007.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/GC/2009/12, junio de 2009.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 13. El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/GC/2011/13, abril de 2011.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/4, julio de 2003.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No.1. Propósitos de la educación. CRC/GC/2001/1, abril de 2001.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General sobre el artículo 24 de la CDN, 2012.
- ONU. Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional el 7 de abril de 1948.
- ONU. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, publicada el 29 de diciembre de 1993.
- ONU. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969.
- ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, G.A. Res. 2106 (XX) A, Doc. O.N.U. A/RES/2106(XX), 21. dic.1965.
- ONU. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada en Nueva York, A/RES/61/106,13. dic. 2006.

- ONU. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y ratificada por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- ONU. Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptada el 1 de junio de 1999.
- ONU. Convenio sobre la Diversidad Biológica, 29 de diciembre de 1993.
- ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, preámbulo, G.A Res. 295 A, Doc. O.N.U. A/RES/61/295, 10. dic. 2007.
- ONU. Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971.
- ONU. Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 22. Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.
- ONU. Declaración Política y Plan de Acción Internacional De Madrid Sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Madrid, España, 2002.
- ONU. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994.
- ONU. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.
- ONU. Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, Adoptada en Nueva York por la Asamblea General en su resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985.
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada en la Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.
- ONU. Declaración y programa de acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

- ONU. Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas, en la resolución 46/91, 16 de diciembre de 1991.
- ONU. Informe de la Segunda. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002.
- ONU. La participación de la mujer en la política, A /RES/66/130, 19 de marzo de 2012.
- ONU. Normas Uniformes de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993.
- ONU. Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades, A/RES/48/96, 20. Dic. 1993.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art.2, G.A. Res. XXI A, 2200, Doc. O.N.U. A/RES/2200(XXI), 16. dic. 1966.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. XXI A, 2200, Doc. O.N.U. A/RES/2200(XXI), 16 de diciembre de 1966.
- ONU. Principios de las Naciones Unidas de las Personas de Edad. Adoptada en la Resolución 46/91, el 16 de diciembre de 1991.
- ONU. Proclamación sobre el Envejecimiento. Adoptada en la Resolución A/RES/47/5, el 16 de octubre de 1992. Esta proclamación forma parte del llamado sof law.
- ONU. Programa Mundial de Acción para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo séptimo período de sesiones, por resolución 37/52de 3 de diciembre de 1982.
- ONU. Protocolo facultativo de Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006.
- ONU. Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en el conflicto armado. Adoptado el 25 de mayo en Nueva York, EUA, ratificado por México el 15 de marzo de 2002.

- ONU. Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Adoptada en la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- ONU. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Adoptado el 15 de noviembre del 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificado por México el 3 de febrero de 2003.
- Parlamento Latinoamericano. Proyecto de Declaración de los derechos del Adulto Mayor, Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Madrid, España, art. 15, 9 de abril de 2012.
- UNESCO. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.




**REGIONAL**


- AGOEA. Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano**,** p. I, 9 jun. 1995, AG/RES. 1356 (XXV-O/95).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000)**.**
- Comité de DESC. Observación general 5, Personas con discapacidad, adoptada en su 11 período de sesiones, U.N. Doc. E/C.12/1994/13,1994.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, adoptada en Belem Do Para, Brasil el 06 de septiembre de 1994
- OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 2 de mayo de 1948.
- OEA, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ("Protocolo de San Salvador"), 16 de abril de 1996.
- OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

- OEA. Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, adoptada el 7 de junio de 1999.
- OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer " Belém do pará", 9 de abril de 1996.
- OEA. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores, OEA/Ser.P 15 2015 AG/doc.5493/15, aprobada el 9 de junio de 2015.
- OEA. Plan de Trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2010 -2011), Aprobado en la sesión del Grupo de Trabajo celebrada el 20 de octubre de 201, CAJP/GT/DHPM 1/11 rev. 2.




**NACIONAL**


- Acuerdo A/066/13 de la Procuraduría General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013.
- Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Marzo de 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 10 de julio de 2015.
- H. Congreso de la Unión. Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, última reforma 14 de julio de 2014.
- H. Congreso de la Unión. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 21 de mayo de 2003, última reforma 9 de abril de 2012.

- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Diario Oficial de la Federación. 25 abril de 2012.
- Ley de los Institutos Nacionales de Salud, determina las funciones del Instituto Nacional de Geriatría. Diario Oficial de la Federación. 27 de enero de 2015.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el DOF 12 de enero de 2001.
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012
- Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. 30 de noviembre de 2011.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 2014.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007, y reformado el 15 de enero de 2013.
- Ley General de Derechos Lingüisticos de los Pueblos Indígenas, 13 de marzo de 2003, última reforma 9 de abril de 2012.
- Ley General de Desarrollo Social, art.36, publicado en el DOF, el 20 de enero de 2004, última reforma 7 de noviembre de 2013.
- Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación. 04 de junio de 2014.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2011.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, publicada en el DOF, el 14 de junio de 2012, con última reforma el 19 de marzo de 2014.

- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada el 27 de noviembre de 2007.
- NOM-007-SSA2-1993, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, publicada en el DOF el 31 de octubre de 1994.
- NOM-014-SSA2-1994, para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cervicouterino, publicada en el DOF el 16 de enero de 1995 y reformada el 31 de mayo de 2007.
- NOM-014-SSA3-2013, para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, DOF 11/11/2014.
- NOM-015-SSA3-2012, Para la Atención Integral a Personas con Discapacidad, DOF 14/09/2012.
- NOM-016-SSA3-2012, que establece las características mínimas de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada DOF 08/01/2013.
- NOM-030-SSA3-2013, Que establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud, DOF 12/09/2013.
- NOM-034-SSA2-2013, Para la Prevención y Control de los Defectos al Nacimiento, DOF 24/06/2014.
- NOM-035-SSA2-2012, para la prevención y control de enfermedades en la perimenopausia y postmenopausia de la mujer, publicada en el DOF el 13 de enero de 2013
- NOM-035-SSA3-2012, en Materia de Información en Salud, DOF 30/11/2012.
- NOM-041-SSA2-2011, para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama, publicada en el DOF el 9 de junio de 2011.

- NOM-046-SSA2-2005**.** Violencia familiar, sexual y contra las mujeres, publicada en el DOF el 16 de abril de 2009.
- Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Diario Oficial de la Federación. 13 de septiembre de 2012.
- Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997. Para la Prestación de Servicios de Asistencia Social Para Menores y Adultos Mayores. Diario Oficial de la Federación. 14 de septiembre de 1999.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2013- 2018
- Programa Nacional para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad, DOF 30/04/2014.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008.
- Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada el 27 de febrero de 2009.
- SRE. Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo al establecimiento de una Oficina en México. México, 1 de julio

**LOCAL**

- Acuerdo 02/2014 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas no Localizadas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 12 de marzo de 2014, folio 251.
- Acuerdo 11/2014 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas no Localizadas se denominará la Fiscalía Especializada para la

Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 23 de abril de 2014, folio 471 Bis.

- Acuerdo 23/2013 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la Comisión para la Vigilancia de Denuncias y Ordenamientos en materia de personas desaparecidas, artículo 4. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 12 de septiembre de 2013, folio 1130.
- Acuerdo 25/2011 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 19 de Julio de 2011.
- Circular 01/2012 de fecha 31 de enero del 2012, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz.
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- H. Congreso del Estado de Veracruz. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial, el 25 de septiembre de 1917, última reforma 23 de junio de 2014.
- H. Congreso del Estado de Veracruz. Ley 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el 3 de julio de 2015.
- H. Congreso del Estado de Veracruz. Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el lunes 15 de agosto de 2005.
- H. Congreso del Estado de Veracruz. Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial, el día martes 25 de noviembre del año 2008.
- La Ley para el Funcionamiento y Operación de Albergues, Centros Asistenciales y sus similares del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 13 de septiembre de 2013.

- Ley 583 del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta oficial, 17 de noviembre del 2009.
- Ley 822 para la Integración de las Personas con Discapacidad en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial 11 de marzo de 2010.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial el 8 de Septiembre de 2014.
- Ley de Asistencia Social del Estado de Veracruz. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 26 de febrero de 1987.
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia familiar en el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta oficial el 8 de septiembre de 1998 y reformada el 15 de agosto de 2005 y 19 de julio de 2007.
- Ley de Derechos y Culturas Indígenas, para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, GO 22 de agosto 2013.
- Ley de Fomento al Empleo del estado de Veracruz, publicada en la gaceta oficial del estado el 9 de mayo de 2012.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Veracruz. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 31 de julio de 2013.
- Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta oficial 17 de mayo de 1988. Última reforma 30 de abril del 2008.
- Ley Número 613 que crea el Instituto veracruzano de las Mujeres, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 9 de enero de 2007.
- Ley número 879 derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 3 de noviembre de 2010.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 19 de mayo de 2000, última reforma del 1° de febrero de 2008.
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial el 20 de Junio de 2014.

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 31 de julio de 2013.
- Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres. Publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del gobierno del Estado, el día 9 de enero del año.
- Ley que Reconoce el Derecho de las Personas Físicas, Mayores se Setenta Años de Edad, que no tengan ingreso alguno y sin la Protección de los Sistemas de Seguridad Social del Estado o de la Federación, a recibir una Pensión Alimenticia del Gobierno del Estado De Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 14 de febrero de 2005.
- Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016.
- Procuraduría General de Justicia, Acuerdo 11/2012 por el que se expiden el protocolo de diligencias básicas a seguir por el ministerio público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y de feminicidio, y el protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio, Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Número extraordinario 228, 11 de julio de 2012.
- Secretaría de Salud, Programa Veracruzano de Salud 2001-2016.

**CASOS DE LA CORTE IDH**

- CIDH. Caso 12.051, María da Penha Maia Fernandes (Brasil), informe de fondo No. 54/01, 16 de abril de 2001.
- CIDH. Informe N° 03/01. Caso 11.670 Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional) Vs. Argentina, 19 de enero de 2001
- Corte IDH Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C, No. 246.

- Corte IDH Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C, No. 149.
- Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.
- Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 210.
- Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202.
- Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91.
- Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125.
- Corte IDH. Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 79.

- Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124.
- Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185.
- Corte IDH. Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16
- Corte IDH. Caso Gelman vs Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221
- Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240
- Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253.
- Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186
- Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252
- Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245.
- Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209
- Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191

- Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Fondo. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No. 64
- Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- CrIDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, No. 69.
- CrIDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52.




**Comisión Nacional de Derechos Humanos**


- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Expediente CNDH/1/2014/353/Q


**OPINIONES CONSULTIVAS**


- Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18
- Corte IDH. Opinión Consultiva OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17.
- ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/GC/2009/12, junio de 2009.


**RECURSOS VIRTUALES**


- "Contratan 300 empresas Veracruz a más de mil personas con capacidades diferentes" sic, disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/boletines/boletines-2013
- Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las Reglas de Operación del Programa de Atención a

Personas con Discapacidad 2010, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5126655

- Alicia Aguilar Guevara, "Consejo Estatal para Discapacitados, garantiza sus derechos y libertades: Gobernados", periódico electrónico Al Calor Político, disponible en: http://www.alcalorpolitico.com/informacion/consejo-estatal-para-discapacitados-garantiza-sus-derechos-y-libertades-gobernador-76481.html#.VeBxlfl_Oko
- Anne F. Bayefsky. El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf
- Apartado Historia, disponible en: www.conadis.gob.mx
- Bianchini, Carrasco, et al., Guía de conocimiento sobre mujeres y desarrollo I, Publicado en Revista Gloobalhoy nº 14-15. Disponible en http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1824&opcion=documento.
- Brigada de la Discapacidad al Nacer, disponible en http://web.ssaver.gob.mx/equidaddegeneroysaludrep/2015/07/03/brigada-de-la-discapacidad-al-nacer/
- Carbonell, Miguel. Las obligaciones del estado en el artículo 1° de la Constitución mexicana, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf
- Centro de información de Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de la Naciones Unidas para la Mujer, disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/fond/unifem.htm.
- CEPAL. Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Disponible en: http://www.inpea.net/images/envejecimiento_y_derechos_humanos.pdf
- CEPAL. Los derechos de las personas mayores Materiales de estudio y divulgación. Disponible en:

http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/43684/Modulo_2.pdf

- CIDH. Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación, Editado por la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Noviembre 2011. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ESTANDARES%20JURIDICOS.pdf,
- CNDH. ¿Qué son los derechos humanos?, Documento disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Portal de Transparencia. Disponible en: http://cedhvapp.sytes.net:8080/derechos_humanos/file.php/1/Transparencia_PDFs/html/recomenda.html
- CONAPO. Envejecimiento: Índices Demográficos Para Adultos Mayores. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Envejecimiento
- CONAPO. Proyecciones por Estado. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/30_Cuadernillo_Veracruz.pdf
- CONAPRED. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010. Segunda edición, México, 2011. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf
- CONEVAL. La pobreza en la población indígena de México 2012. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf, consultado el 02 de septiembre de 2015.
- CONEVAL. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, consultado el 02 de septiembre de 2015.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, el 5 de febrero de 1917, última reforma 26 de febrero de 2013, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.
- CPOEA. Documento Base para el Grupo de Trabajo Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores Resumen de Conclusiones de la Sesión Especial Del Consejo Permanente del 28 de Octubre De 2010. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp#Docs
- Decreto que reforma los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Viernes 27 de abril de 2001, disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván. El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/art/art12.htm
- Discapacidad y Trabajo, disponible en www.oit.org
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, disponible en: http://ensanut.insp.mx/informes/Veracruz-OCT.pdf
- Florencia Gali, Romina, La mujer y el derecho a la salud, versión digital disponible en; http://riom.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/articulo_juridico_salud_y_mujer.pdf
- Freyermuth Enciso, Gracuela y Luna Contreras, Marisol, "Muerte materna y muertes evitables en exceso" Propuesta metodológica para evaluar la política pública en salud, Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de estadística y geografía, Vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre 2014, disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_13/rde_13_art4.html

- García Muñoz, Soledad, "Género y derechos humanos de las mujeres: Estándares Conceptuales y Normativos en Clave de Derecho Internacional", Derechos de las Mujeres en el Derecho Internacional, 2010, Revista Disponible en: http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/doctrina/70.pdf
- Gobierno del Estado de Veracruz. Anuario Estadístico y Geográfico 2014. Disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2015/02/AEyGVeracruz.pdf
- H. Congreso del Estado de Veracruz. Leyes y Códigos del Estado de Veracruz. Disponible en: http://www.legisver.gob.mx/?p=ley
- http://cedhvapp.sytes.net:8080/derechos_humanos/file.php/1/Transparencia_PDFs/html/recomenda.html
- http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=21&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199
- http://vidasinviolencia.inmujeres.gob.mx/vidasinviolencia/?q=sistemanacional
- https://www.pjeveracruz.gob.mx/
- INAPAM. Modelos de Atención Gerontológica. Disponible en: http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_(web).pdf
- INEGI. Cuéntame información por entidad, disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=30
- INEGI. Mortalidad. Defunciones generales por entidad federativa de residencia habitual del fallecido y sexo, 2011, 2012 y 2013. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo35&s=est&c=23576
- INEGI. Perspectiva estadística Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en:

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/ver/Pers-ver.pdf

- INEGI. Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido: Tabulados básicos. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp
- INEGI. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, Censo de Población 2010. Disponible en: http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=21&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199
- INEGI. Sistema Nacional y Municipal de Base de Datos. Disponible en: http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/resultados.jsp?w=41&Backidhecho=198&Backconstem=197&constembd=199
- INEGI. Tabuladores Básicos. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est
- INMUJERES, datos disponibles en: http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/inicio-noticias/417-el-acceso-a-la-salud-derecho-fundamental-de-las-mujeres
- INMUJERES. Mujeres y hombres en México 2013, disponible en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/63.pdf
- INMUJERES. Participación económica femenina, disponible en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Participacion_economica_femenina.pdf
- Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012. Disponible en: www.ensanut.insp.mx/informes/Veracruz-OCT.pdf
- Instituto Veracruzano del Deporte, Informe 2013 y Plan Operativo Anual, disponible en: http://ivd.gob.mx/Transparencia/fracción VII Planes de Desarrollo, Programas Sectoriales, POA; fracción XI Informes

- La Vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México, Santiago de Chile 2003, disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/12939/eps9_ecaro.pdf
- Lara Ponte, Rodolfo. Derechos humanos y Constitución, Biblioteca Jurídica de la UNAM, disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/130/21.pdf
- Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: Una perspectiva histórica, disponible en: http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm
- Las Obligaciones del Estado, Educación, disponible en www.unesco.org
- Ley sobre el Sistema Estatal De Asistencia Social, Gaceta Oficial. Disponible en: http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/L60SAS.pdf
- Los Principios Rectores, sobre la Extrema Pobreza y los derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, disponibles en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf
- NOM. Normas Oficiales Mexicanas. Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/normas-oficiales-mexicanas
- NORMA Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012
- Observatorio de Mortalidad materna en México, Indicadores 2013, disponible en: http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES%202013%20OPS.pdf
- OEA y Consejo de Europa. Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención de Belém do Pará y el Convenio

de Estambul (MESECVI), 2014, p. IV, este documento se puede consultar en: http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf.

- OEA. Firmas y ratificaciones de la Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp
- OEA. Comisión Interamericana de Mujeres, "breve historia", este documento se puede consultar en http://www.oas.org/es/cim/historia.asp.
- OEA. Comisión Interamericana de Mujeres, "Misión", este documento se puede consultar en http://www.oas.org/es/cim/nosotros.asp.
- OEA. Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- OIT. ¿Qué se entiende por trabajo infantil?, disponible en: http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm
- ONU Mujeres, disponible en: http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women.
- ONU. La Declaración Universal De Derechos Humanos: Fundamento de las normas Internacionales de Derechos Humanos, Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml
- ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponible en http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml
- ONU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mujeres: Participación política en México 2012, disponible en: http://genero.ife.org.mx/docs/docs_mat-PNUD-1_10jul2012.pdf
- OPS. Módulo 1: "Valoración Clínica del Adulto Mayor". Disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/modulo1.pdf

- OPS. Resolución Cd49.R19: Eliminación De Las Enfermedades Desatendidas Y Otras Infecciones Relacionadas Con La Pobreza, 28 de septiembre al 2 de octubre del 2009. Washington, D.C. Disponible en: http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R19%20(Esp.).pdf
- Órgano creado por la resolución 11(II) del Consejo de las Naciones Unidas, del 21 de junio de 1946, dependiente del Consejo Económico y Social. Disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf.
- Pan American Health Organization. Envejecimiento Saludable y Enfermedades No Transmisibles. Disponible en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=17755&Itemid=
- Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres, publicado el 18 de agosto de 2009, Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100919.pdf
- Raymundo Zúñiga Ortiz, Periódico en Línea Al Calor Político, Ni se discrimina ni se ignora en empresas a discapacitados o adultos mayores: SNE, disponible en: : http://www.alcalorpolitico.com/informacion/ni-se-discrimina-ni-se-ignora-en-empresas-a-discapacitados-o-adultos-mayores-sne-177843.html#.Vd953XxRHIV
- Resolución 40/108 de las Naciones Unidas para la Aplicación de las Estrategias de Nairobi Orientadas hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/40/108&Lang=S.
- Sandra Huenchuan Navarro. Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina. Naciones Unidas – CEPAL, abril de 2014, Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/15343/lcl2115-p.pdf

- Secretaría de Trabajo y Previsión Social y Productividad, disponible en: http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de empleo y productividad laboral, disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20veracruz.pdf
- SEV. Carpeta de información jurídica para la atención de quejas o denuncias por violencia, maltrato, acoso escolar y abuso sexual infantil. 2015. Disponible en: http://www.sev.gob.mx/difusion/informacionquejadenunciaescolar/C_ACOSO2015.pdf
- Sistema DIF Veracruz. Platiquemos. 2015, disponible en: http://www.difver.gob.mx/category/dif-ninos/
- SS. Oficina del Adulto y Adulto Mayor. Disponible en: http://web.ssaver.gob.mx/cronicasnotransmisibles/2015/02/06/adulto-y-adulto-mayor/
- STPS. Veracruz en el contexto laboral nacional, 2015. Disponible en: www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20veracruz.pdf
- Tabulados Básicos "Población total por municipio, sexo, y grupos quinquenales de edad y su distribución según condición y tipo de discapacidad", Censo de Población y vivienda 2010, disponible en: inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est
- UNESCO. Declaración pública de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe con motivo de la votación de la Ley General de Educación en Chile. Disponible en: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=9334&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- UNESCO. Educación Integral de la Sexualidad: Conceptos, Enfoques y Competencias. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232800s.pdf
- UNESCO. Indicadores de la educación, especificaciones técnicas, disponible en: http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf
- UNESCO. Las personas de edad La educación de adultos y las personas de edad. Disponible en: http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/8a_span.pdf
- UNESCO. Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf
- www.cdi.ogb.mx