

## LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ: LA GARANTIA DE LEY

Fabián CASTILLO GONZÁLEZ\*  
Carolina VIVEROS GARCÍA\*\*

### I. INTRODUCCIÓN

La igualdad jurídica es “la igual titularidad de situaciones jurídicas”.<sup>1</sup> Sin embargo, en cuestión de género, la igualdad jurídica es el derecho a la diferencia.<sup>2</sup> En cuestión de género, la igualdad entre hombres y mujeres exige no sólo la igualdad formal, expresada en la limitada fórmula “todos son iguales ante la ley”, sino que exige simultáneamente el reconocimiento de identidades (igualdad orientada por cuestiones de género o diferenciación de género) y la redistribución (igualdad orientada en criterios socioeconómicos que permitan un real y efectivo acceso de las mujeres a los recursos y oportunidades de realización personal).<sup>3</sup>

\* Doctor en derecho por la Universidad Veracruzana.

\*\* Candidata a doctora en derecho público y candidata a doctora en derecho constitucional por la Universidad Veracruzana.

<sup>1</sup> Ferrajoli, L., *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005, p. 329.

<sup>2</sup> Tal como declara Aristóteles en *La Política*: “Parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no es para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece justa, y lo es, en efecto, pero no para todos sino para los desiguales”.

<sup>3</sup> Para profundizar al respecto léase Fraser, Nancy, “Redistribución, Reconocimiento y Participación: Hacia un Concepto Integrado de la Justicia”, UNESCO, *Informe Mundial sobre Cultura 2000-2001: diversidad Cultural, Conflicto y Pluralismo*, Montevideo, 2001, pp. 55 y 56.

En este sentido, se proclama Boaventura de Souza Santos cuando sostiene que:

tenemos el derecho a ser iguales cuando nuestra diferencia nos hace inferiores; y tenemos el derecho a ser diferentes cuando nuestra igualdad nos priva de nuestras características. De ahí la necesidad de una igualdad que reconozca las diferencias y de una diferencia que no produzca, aliente o reproduzca las desigualdades.<sup>4</sup>

En México, la igualdad de género se reconoció, como derecho fundamental, por primera vez en 1974, mediante reforma del artículo 4o. de la Constitución federal de 1917, que a partir de esa fecha dispone la frase: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”.<sup>5</sup> Otra mención sobre paridad entre los géneros ocurre en 1986, con la reforma del artículo 123 constitucional, el cual en su fracción VII señala: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.<sup>6</sup> De ahí, es hasta el 2001, cuando se hace una nueva mención constitucional en relación con la equidad de género, al reformarse el artículo 1o. para señalar, en su párrafo segundo, lo siguiente: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen (...) (de) género”.<sup>7</sup> Estos artículos son las únicas referencias constitucionales, a nivel federal, que hacen algún señalamiento sobre la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Boaventura de Sousa. Santos, “Introdução: para Ampliar o Cânone do Reconhecimento, da Diferença e da Igualdade”, en Santos Boaventura de Sousa (org.), *Reconhecer para Libertar: os Caminhos do Cosmopolitanismo Multicultural*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, p. 56.

<sup>5</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, del 31 de diciembre de 1974.

<sup>6</sup> Reforma publicada en el *DOF*, del 6 de octubre de 1986.

<sup>7</sup> Reforma publicada en el *DOF*, del 14 de agosto de 2001.

<sup>8</sup> Ciertamente existen otras disposiciones constitucionales que hacen referencia especial hacia las mujeres pero no hacen referencia de ellas por su condición igualitaria o de paridad con los hombres. Entre estas disposiciones podemos encontrar: el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres consagrado en el artículo 34 que a la letra dice: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres (...).” La purgación de penas privativas de libertad en lugares especiales, como lo dispone el párrafo segundo del artículo 18 cuando señala: “Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”. La adquisición de la ciudadanía por nacimiento o nupcias con mujer mexicana, como lo dispone el artículo 30. El reconocimiento de derechos laborales propios del género femenino que dispone el artículo 123, como: el

En el 2001 se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>9</sup> y en el 2006 la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>10</sup> Ambas leyes se originan, en mayor medida, por los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano a partir de la firma de tratados internacionales que como resultado de la interpretación de los textos constitucionales.<sup>11</sup> Groso modo, este es el armazón jurídico para el reconocimiento, promoción y protección de los derechos sobre equidad de género en el ámbito federal.

En el ámbito local, la mayoría de los estados establecen andamios jurídicos similares al federal y, en sus Constituciones sólo hacen una mención general a la igualdad entre hombre y mujeres, o incluso reproducen el texto de la Constitución federal.<sup>12</sup> Sin embargo, existen algunas Constituciones locales que se destacan, porque el texto constitucional mediante el cual establecen la igualdad de género, es mucho más explícito y detallado que el texto de la Constitución federal. Por lo que, en teoría,

descanso previo y posterior al parto, descansos extraordinarios en el periodo de lactancia, servicio de guardería o que durante el embarazo no se realizaran trabajos peligrosos, etcétera.

<sup>9</sup> Publicada en el *DOF*, del 12 de enero de 2001.

<sup>10</sup> Publicada en el *DOF*, del 2 de agosto de 2006.

<sup>11</sup> En nuestro país, en relación con la protección, promoción y reconocimiento de los derechos de las mujeres, están vigentes los siguientes tratados: Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (*DOF*, 7 de abril de 1936); Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (*DOF*, 25 de enero de 1936); Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (*DOF*, 21 de junio de 1938); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (*DOF*, 16 de noviembre de 1954); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (*DOF*, 25 de octubre de 1979); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (*DOF*, 28 abril de 1981); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*DOF*, 12 de mayo 1981/Fe de erratas: *DOF*, 18 de junio de 1981); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (*DOF*, 29 de abril de 1981); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*DOF*, 19 de enero de 1999). Por último no podemos dejar de mencionar la importancia de adhesión de México a La Convención Americana de Derechos Humanos, que si bien no es un tratado relativo exclusivamente a las mujeres, hace mención de la igualdad de género y es una pieza esencial para la protección de los derechos humanos dentro del sistema interamericano (*DOF*, 7 de mayo de 1981).

<sup>12</sup> Entre estos encontramos las Constituciones locales de Aguascalientes (artículo 4), Baja California (artículo 98), Baja California Sur (artículo 9), Campeche (artículo 126), Durango (artículo 12) e Hidalgo (artículo 5).

contendrían “elementos jurídicos” adicionales aplicables a los habitantes de aquellos estados.<sup>13</sup> Entre este grupo de estados sobresale Veracruz.

Tratándose del derecho de igualdad entre los hombres y las mujeres la Constitución de Veracruz hace una primera referencia general en el artículo 4o., cuando dispone que: “El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley”. Esta cláusula de igualdad formal es muy similar a la establecida en el artículo 4o. de la Constitución federal. En relación con las implicaciones jurídicas de esta cláusula, Miguel Carbonell nos explica:

<sup>13</sup> Entre éstos encontramos las disposiciones constitucionales de los estados de Coahuila (Artículo 173. “Se reconoce la igualdad de derechos del hombre y de la mujer en todos los ámbitos de la vida cultural, social, jurídica, política y económica”), Colima (Artículo 1. “Esta Constitución, para todos los efectos legales a que diere lugar, cuando haga referencia a los vocablos persona, individuo u hombre, incluyendo en su respectivo plural, así como, a la calidad de su función, se entenderá indistintamente al género femenino o masculino. De igual forma, cuando sea el caso de denominaciones a cargos públicos, se enunciarán en el género femenino o masculino que corresponda con el propio de quienes los ocupen o desempeñen”), Morelos (Artículo 19. La mujer y el varón tienen igualdad de derechos ante la ley. Los ordenamientos respectivos tutelarán la igualdad de estos derechos y sancionarán cualquier tipo de discriminación o menoscabo producido en relación al género masculino y femenino, a la edad, religión, etnia, condición social, discapacidad, y cualquiera otra que vulnere o dañe la dignidad, la condición y los derechos humanos reconocidos por esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados, acuerdos e instrumentos internacionales a los que el país se haya adherido. De igual manera protegerán la organización y desarrollo de la familia, incluidas las familias monoparentales, entre las que se dará protección al menor de edad, la mujer, las personas con capacidades diferentes y los ancianos...”), San Luis Potosí (Artículo 8. “En el Estado de San Luis Potosí todos los habitantes son libres e iguales en dignidad y derechos. El varón y la mujer son iguales ante la ley. El Estado promoverá la igualdad de oportunidades de los varones y las mujeres potosinas en la vida pública, económica, social y cultural.”), Sinaloa (Artículo 13. “El varón y la mujer son iguales ante la ley. La familia constituye la base fundamental de la sociedad. Los niños y las niñas deberán ser objeto de especial protección. Las personas de la tercera edad y los discapacitados deben recibir apoyo permanente. Toda medida o disposición en favor de la familia y de la niñez, se considerará de orden público. La ley garantizará 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, con el fin de que desarrolle sus potencialidades”), Tamaulipas (Artículo 17. “El Estado reconoce a sus habitantes:... III.- El derecho de los varones y las mujeres a la igualdad de oportunidades en los ámbitos político, económico, social y cultural,”) y Zacatecas (Artículo 22. “La mujer y el varón son iguales ante la ley y deben gozar de las mismas oportunidades para el desenvolvimiento de sus facultades físicas e intelectuales, así como de las mismas seguridades para la preservación de su vida, integridad física y moral, y su patrimonio.”).

Al disponer en el artículo 4o. la igualdad entre el hombre y la mujer, lo que está haciendo en realidad es establecer una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género: frente a la ley el hombre y la mujer deben de ser tratados por igual. Se trataría por tanto de un ‘límite material’ a la legislación en la medida en que el texto constitucional está vinculado —en el caso concreto, restringiendo— el contenido posible de las leyes.<sup>14</sup>

De esta manera, el artículo 4o. de la Constitución de Veracruz no tiene implicaciones jurídicas distintas a las ya establecidas en la Constitución federal. Sin embargo, en otra de sus disposiciones, la Constitución del Estado de Veracruz, reconoce la igualdad entre hombres y mujeres con un texto muy diverso a aquél señalado en la constitución federal o por las Constituciones de otros estados. Por lo que, los elementos jurídicos que se desprenden de una de sus disposiciones, no tienen parangón en el ámbito nacional. En este caso estamos refiriéndonos específicamente al artículo 6o. de la Constitución de Veracruz.

En el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución local se hace una primera referencia de equidad cuando señala que:

Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no-discriminación de las personas...” esta disposición como se puede apreciar es general y su trascendencia puede reducirse a la simple obligación de “promoción.<sup>15</sup>

Sin embargo, en relación con la igualdad entre hombres y mujeres, la originalidad de la Constitución veracruzana la encontramos, cuando en el párrafo segundo, del mismo artículo 6o., dispone:

<sup>14</sup> Carbonell, Miguel, “La igualdad en la Constitución mexicana”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad*, México, núm. 31, 2001, pp. 344 y 345.

<sup>15</sup> En relación con este primer párrafo del artículo 6o., en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: comentada, elaborada por la Universidad Veracruzana podemos encontrar el siguiente comentario: “En la primera parte de este artículo la obligación de las autoridades del Estado de Veracruz recae en *promover* ...en caso de incumplimiento relacionado con el respeto y garantía...el argumento de que su obligación se limita a un deber de promoción y fomento...representaría una grave dificultad para que la Sala constitucional del TSJEV pudiera pronunciarse sobre una violación de tales derechos. Véase Brena Sesma, Ingrid y Anaya Soto Estuardo, “Comentarios al artículo 6o. de la Constitución del Estado”, en Díaz y otros (coords.), *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: comentada*, Xalapa de Enríquez, Universidad Veracruzana, 2007, p. 67.

La ley garantizará 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. Asimismo, promoverá que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los encargos públicos.

El impacto jurídico del texto constitucional lo encontramos en la cláusula que ordena: “La ley garantizara que la mujer no sea objeto de discriminación”. Esta singularidad es la piedra angular del presente estudio y es la que provoca nuestros cuestionamientos del precepto constitucional ¿Qué nos está mandando el texto constitucional? ¿La legislación secundaria emanada de este precepto cumple con lo dispuesto en el mandato? ¿Qué opinión nos merece la interpretación de la cláusula “La ley garantizara”?

Nuestra hipótesis es que, el precepto constitucional ordena una garantía mediante ley, que no se cumple con las facultades y atribuciones de los instrumentos estatales en materia de igualdad emanados de este precepto, dado que el mandato de garantía de ley significa, grosso modo, una disposición de recursos legales que permitan a las mujeres el acceso expedito y eficiente, por la vía administrativa o jurisdiccional, que reivindiquen sus derechos a condiciones de igualdad con los hombres en los diversos ordenes que manifiesta el precepto.

## II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ

En 1999, a iniciativa del gobernador en turno, se efectuó una reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz. Esta reforma es importante porque modifica bajo principios políticos filosóficos, la parte dogmática del texto normativo. Uno de los aspectos más importantes de esta reforma es que adopta, en lugar de la denominación “garantías individuales”, la denominación “derechos humanos” permitiendo con ello un reconocimiento más amplio y universal de los derechos. En relación con los artículos 4o. y 6o., quienes hacen referencia a la igualdad, el Dictamen señala:

Artículos 4o. y 6o. Se adopta la denominación más genérica y apropiada de “Derechos Humanos”, que además de reiterar la vigencia de las garantías individuales para los veracruzanos, reconoce como tales a: los que por resolución judicial se califiquen como derechos humanos (artí-

culo 4o.), y expresamente otros como el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, el libre desarrollo de la personalidad, y el derecho a estar informados sobre las actividades que lleven a cabo sus representantes políticos.<sup>16</sup>

De esta manera, en la *Gaceta Oficial del Estado* del 3 de febrero de 2000, se publica, la primera mención de igualdad en el artículo 6o. de la constitución, mediante el texto siguiente:

Artículo 6o. Las autoridades del estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.

Este párrafo del artículo 6o. constitucional se mantiene vigente en la actualidad. Hay que destacar que, la relevancia de este precepto es enorme, en tanto es considerado derecho humano, lo que permite una interpretación mucho más amplia que si fuese tratado como una “garantía individual”. Sin embargo, en relación con la igualdad entre hombres y mujeres, aún no tiene mayor impacto jurídico puesto que sólo hace mención a una “promoción” de la “igualdad” y “la no discriminación de las personas”.

En el 2005, se adiciona un segundo párrafo al artículo 6o. de la Constitución. Este párrafo sí tiene un gran impacto jurídico. Primero, porque está considerado un derecho humano y ello permite una amplia interpretación del texto; segundo porque hace referencia específica de la mujer y su discriminación y; tercero y más importante, manda que sea garantizado por ley. El segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución veracruzana dispone:

<sup>16</sup> LVIII Legislatura 1996-1999, *Dictamen y texto de Ley Aprobado por el Congreso del Estado de la Iniciativa de Reforma Integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, del 27 de diciembre de 1999, p. 9. Puede ser consultado en la página web del Congreso de Veracruz en: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/DICTAMEN.pdf>. Un excelente compendio de documentos legislativos sobre la reforma integral a la Constitución de 1999 y las reformas subsiguientes hasta el 2006 se puede encontrar en Álvarez Montero, José Lorenzo, *Constitución Política del Estado libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa de Enríquez, Ed. H. Ayuntamiento de Xalapa, 2007, p. 163.

La ley garantizará 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. Asimismo, promoverá que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los cargos públicos.

¿Cuál fue el objeto de la adición de este segundo párrafo al texto constitucional? Para entenderlo hay que seguir el espíritu del legislador. Así, en la exposición de motivos de la iniciativa de propone reformas al artículo se puede leer:

Si bien es cierto que en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se reconoce la igualdad jurídica entre varones y mujeres, como un principio que consagra y garantiza dicha igualdad, y que debe ser un ordenamiento observado por todos los y las mexicanas, considero indispensable que las leyes del Estado de Veracruz la establezcan también de forma expresa, para que no existan ambigüedades, ni se admita ninguna otra interpretación, sin ignorar que aún persisten —o mejor dicho, para crear condiciones jurídicas que nos permitan detectar y superar— actitudes de discriminación y marginación que afectan a las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida económica, política y social de la entidad.<sup>17</sup>

En la iniciativa de ley se manifiesta que el objeto de esta adición es que se establezca “de forma expresa, para que no existan ambigüedades, ni se admita ninguna otra interpretación” sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el base normativa del estado de Veracruz.

<sup>17</sup> LX Legislatura 2004-2007, “De decreto que reforma los artículos 4o., párrafo primero y 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentada por la ciudadana Senadora de la República por el Estado de Veracruz, Noemí Guzmán Lagunes”, *Gaceta Legislativa*, núm. 22, 15 de marzo de 2005, pp. 15 y 16. El dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Equidad de Género y Familia, donde se expresa que la adición del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución de Veracruz se origina en esta iniciativa, se puede encontrar en LX Legislatura 2004-2007, “De las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Equidad, Género y Familia, que reforma el artículo 4 y adiciona un párrafo segundo al artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, *Gaceta Legislativa*, núm. 55, 10 de noviembre de 2005, pp. 45-48.

¿Pero qué significa la garantía de ley de acuerdo a la iniciativa? En el texto de la iniciativa se aspira a que todos los ordenamientos jurídicos establezcan indudablemente la plena igualdad de las mujeres. De manera textual, la iniciativa de ley señala:

Reconozco que las reformas de ley no cambian por sí mismas la realidad; pero también que la realidad por sí sola no habrá de modificarse, si no se establecen normas y disposiciones legales que la regulen y conduzcan. Por eso, las transformaciones que demandamos las veracruzanas para participar en condiciones de equidad requieren, como condición necesaria, que todos nuestros ordenamientos jurídicos, y de manera primordial la Constitución Política del Estado de Veracruz, nuestra norma suprema, establezcan indubitablemente la plena igualdad de las mujeres y que los conceptos socialmente más sentidos por nosotras sean incorporados a los textos legales.<sup>18</sup>

La iniciativa de ley no da lugar a ambigüedades o malas interpretaciones, la cláusula que señala que la ley debe garantizar que la mujer no sea objeto de discriminación tiene como sentido la alineación de todos los ordenamientos jurídicos bajo esta perspectiva.

La adición de este segundo párrafo al artículo 60. de la constitución dio origen a la creación de la Ley de Igualdad entre Hombres y mujeres y la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres ¿Con la generación de estas leyes, se cumple con lo dispuesto en el mandato constitucional? Dar respuesta a esta interrogante es la razón de nuestro próximo análisis.

### III. IMPLICACIONES Y ALCANCE DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

En 2007 y 2009 se publican la ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres<sup>19</sup> y la Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>20</sup> respectivamente. Ambas leyes concebidas, en principio, para dar cumplimiento a lo dispuesto en

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>19</sup> Ley publicada en la *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, del 9 de enero del año 2007.

<sup>20</sup> Ley publicada en la *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, del 22 de junio de 2009.

la Constitución del estado, a partir de las modificaciones constitucionales del 2006. Tal como se señala en el dictamen de aprobación de las reformas:

(...) dado que las iniciativas de referencia se orientan a garantizar en nuestro Estado el logro de una sociedad democrática, en la que se haga efectivo el principio de igualdad ante la ley, sobre todo para evitar que la mujer sea objeto de discriminaciones o exclusiones por su sola condición, es pertinente que expresamente se señale en la ley fundamental local el principio de igualdad de género (...) es impostergable la inclusión del citado principio, como primer paso para la expedición de la correspondiente ley reglamentaria en materia de equidad y género, lo que a su vez permitirá la actualización de diversas normas que garanticen dicha equidad en los distintos ámbitos de la sociedad veracruzana y se haga posible la creación del Instituto Veracruzano de la Mujer.<sup>21</sup>

Recordemos entonces que el artículo 4o. de la Constitución de Veracruz se reformó para establecer de manera expresa la igualdad entre el hombre y la mujer y; el artículo 6o. se adicionó, en un segundo párrafo, para establecer que la ley garantice que la mujer no sea objeto de discriminación. ¿Qué facultades, atribuciones o mecanismos, establecen estas leyes para garantizar la equidad de género tal como lo establecen los ordenamientos constitucionales? Ninguna que permita una tutela efectiva del derecho de igualdad entre hombres y mujeres.

El artículo 4o. de la Ley que crea Instituto Veracruzano de las Mujeres señala de manera sucinta las atribuciones y facultades que se le otorgan al mismo:

El objeto del Instituto Veracruzano de las Mujeres será promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten una cultura de equidad de género que elimine los obstáculos para el pleno goce de sus derechos e implementar políticas públicas que favorezcan el desarrollo integral de las mujeres.

<sup>21</sup> Fracciones IV y V de las Consideraciones del Dictamen. LX Legislatura 2004-2007, “De las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Equidad, Género y Familia, que reforma el artículo 4 y adiciona un párrafo segundo al artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, *Gaceta Legislativa*, núm. 55, noviembre 10 de 2005, pp. 46 y 47.

La ley le confiere al instituto únicamente atribuciones de promoción, fomento, coordinación, diseño, evaluación, etcétera; pero ni una sola atribución de fiscalización, vigilancia o sancionadora, que le permita actuar ante la restricción u omisión del derecho de igualdad de las mujeres, es decir, atribuciones que le permitan “garantizar” el derecho de igualdad entre hombres y mujeres.<sup>22</sup>

Sólo una de las atribuciones de las enunciadas en el artículo 8 de la Ley en comento, tiene una cierta relevancia. La fracción IX, del artículo 8, dispone: “El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: (...) Fracción IX. Revisar y de proponer modificaciones a la legislación vigente para combatir y erradicar todas las formas discriminación de las mujeres, en los diferentes ámbitos de la vida familiar, social, económica, política y cultural” y con ello esboza una facultad de iniciativa de ley que, en un momento dado, puede coadyuvar a la generación de los recursos legales que permitan la tutela efectiva del derecho de igualdad.

En relación con la Ley de Igualdad, el objeto de esta ley es “regular y garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (...)”<sup>23</sup> Para el cumplimiento de este objetivo se dispone que:

El logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (...) deberá hacerse a través de la ejecución de de políticas públicas que contengan acciones afirmativas y en favor de las mujeres; el establecimiento de mecanismos interinstitucionales que definan las facultades y obligaciones de las autoridades competentes en el Estado en el cumplimiento de esta

<sup>22</sup> Las atribuciones del Instituto Veracruzano de las Mujeres se encuentran enunciadas en el artículo 8o. de la ley de creación del mismo. Sólo una de las atribuciones de las enunciadas en el artículo 8o. de la ley en comento, tiene una cierta relevancia. La fracción IX, del artículo 8o., esboza una facultad de iniciativa de ley que en un momento dado

<sup>23</sup> El artículo 1o. de la Ley para la Igualdad entre hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone en su totalidad “Artículo 1o. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del estado de Veracruz y tiene por objeto regular y garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales para eliminar la discriminación de la mujer, cualquiera que sea su circunstancia o condición, tanto en el ámbito público como en el privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres”. Nosotros hemos resaltado únicamente la parte donde establece el objeto de “garantía” por ser esta la razón de nuestro estudio.

Ley, y la promoción de la autonomía de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.<sup>24</sup>

Sin embargo, al momento de construir la infraestructura jurídica que daría el soporte al mandato constitucional y al objeto de la ley, la Ley para la Igualdad entre hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz se armoniza con la estructura federal. De esta manera:

La columna vertebral de la Ley son los instrumentos de la política en materia de igualdad, que son el Sistema Estatal para la igualdad entre mujeres y Hombres el Programa estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Observancia y Vigilancia Estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, los cuales tienen como objetivos principales, el diseño elaboración, aplicación y seguimiento de la Política de Igualdad, la cual tendrá como fin principal promover y procurar la igualdad entre mujeres y hombres.<sup>25</sup>

Grosso modo, la Ley para la Igualdad entre hombres y Mujeres de Veracruz, establece la misma estructura y otorga las misma atribuciones que se dispone en la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres<sup>26</sup> Sin embargo, el mandato establecido en la Constitución de Veracruz en mucho más amplio y ex-

<sup>24</sup> Artículo 2o. de la Ley para la Igualdad entre hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

<sup>25</sup> Véase, LXI Legislatura 2007-2010, “Iniciativa De Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz”, *Gaceta Legislativa*, núm. 45, 2 de mayo de 2008, pp. 32 y 33

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 31 y 32. De hecho, en la iniciativa de Ley se establece que “(...) el Gobierno de la República ha planteado en el Plan Nacional de Desarrollo su compromiso a promover acciones para fomentar una vida sin violencia, ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad (...) Ante tales compromisos asumidos, el Estado Mexicano ha diseñado y, planteado a los poderes de la Unión y a los gobiernos de las entidades y poderes locales, la firma del Acuerdo Nacional para la igualdad entre Mujeres y Hombres, en el cual se plasma el compromiso de las autoridades federales y locales de todo el país a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres; es importante señalar que dicho instrumento nacional ha sido suscrito por el Gobernador Fidel Herrera y en días pasados este Poder Legislativo aprobó su adhesión a dicho Acuerdo (...)ahora corresponde armonizarnos con la Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres, ese es el fin de esta iniciativa, dar a luz a la Ley para la igualdad entre mujeres y hombres para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuya obligación de contar con esta normatividad, se establece en la Ley General en su artículo 14.

plicito que aquél que dispone la Constitución federal. De esta manera tenemos la obligación de preguntarnos ¿Son suficientes las estructuras y atribuciones que la ley de igualdad local establece para regular el mandato del segundo párrafo del artículo 60. de la Constitución del estado? La respuesta es no. A pesar que la ley reitera, en diversas disposiciones, la obligación de garantizar la igualdad entre los géneros dentro del estado, determinando quienes son los sujetos obligados, que deberán garantizar y, de manera muy vaga, el cómo, no se instituyeron los elementos suficientes como para hacerla efectiva.

La Ley para la Igualdad entre hombres y Mujeres para el Estado de Veracruz establece algunas disposiciones, muy explicitas, que reivindican las garantía constitucional. Así, por ejemplo, el artículo 37, dispone:

Las Dependencias del Ejecutivo del estado, los Órganos que conforman la Administración Pública, los Órganos Autónomos por ley y aquellos que la legislación reconozca como de interés público, están obligados a garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave. Para lo cual, deberán garantizar: I. El derecho a una vida libre de discriminación por razón de sexo. II. La convivencia armónica y equilibrada en los ámbitos de la vida personal, laboral y familiar, lo que se considerará como el derecho de conciliación, encaminado a lograr el pleno desarrollo de los individuos: a) Para contribuir al reparto equilibrado de las responsabilidades familiares se promoverá el reconocimiento del derecho de los padres a un permiso por paternidad de ocho días. III. El derecho a la información necesaria para hacer efectiva la igualdad, para lo cual los entes públicos pondrán a disposición de los individuos la información sobre políticas, instrumentos y normas relativas a la igualdad entre mujeres y hombres. IV. El derecho a una vida libre de estereotipos de género. V. El derecho a una vida libre de violencia de género.

De hecho en el artículo 20, de la misma ley, establece que “La Política en materia de igualdad sustantiva que se desarrolle en todos las dependencias del Ejecutivo del estado, deberá considerar los siguientes lineamientos (...)”<sup>27</sup> y en su fracción VII dispone:

Garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral y social, con el fin

<sup>27</sup> Artículo 20 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz.

de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias remuneratorias, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico (...).<sup>28</sup>

Hasta aquí, la ley nos ha mostrado quienes y qué deben de garantizar. El cómo lo determina en el artículo 16, cuando dispone: “Los poderes públicos y los organismos públicos autónomos del estado deberán: I. Ceñir sus actuaciones y comprometerse con la efectividad del derecho de igualdad entre mujeres y hombres (...).”<sup>29</sup>

En esta interpretación integral de la ley debemos concluir que, todos los poderes públicos tiene la obligación de establecer políticas que garanticen las condiciones de igualdad y no discriminación estipuladas en la ley y ceñirse a ellas. Sin embargo, ahora debemos preguntar, en caso de restricción, negación del derecho u omisión de las obligaciones que marca la ley ¿Se establecieron las bases para la tutela efectiva de los mismos? Es decir, ¿Se estableció la garantía?

En toda la estructura creada por la ley, las facultades y atribuciones que se le otorgan tanto al sistema como al programa, como a la estructura de observancia y vigilancia, son atribuciones de fomento, promoción, evaluación, etcétera. Incluso, al Instituto Veracruzano de la Mujer, quien por disposición de la ley es la encargada de coordinar las acciones del Sistema, la ley le otorga únicamente las siguientes atribuciones:

Artículo 13. Corresponde al Instituto Veracruzano de las Mujeres, I. Fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la participación equitativa entre mujeres y hombres en los ámbitos, social, económico, político, civil, cultural y familiar; II. Concertar acciones afirmativas en los ámbitos gubernamental, social y privado a fin de garantizar en el estado de Veracruz la igualdad de oportunidades; III. Establecer vínculos de colaboración permanente con organismos públicos, privados y sociales, para la efectiva aplicación y cumplimiento de la presente ley; IV. Suscribir los convenios necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

<sup>28</sup> *Ibidem*, fracción VII.

<sup>29</sup> Artículo 16 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz.

Como podemos apreciar, el órgano encargado de coordinar las acciones para garantizar la igualdad entre los hombres y las mujeres, se le inviste sólo de atribuciones de fomento, instrumentación, concertación, establecimiento de vínculos y de “suscripción de convenios para el cumplimiento de la ley”. Es difícil imaginar el logro del cometido, de garantizar el derecho constitucional otorgado a las mujeres veracruzanas, en el máximo ordenamiento del estado con tan endebles facultades.

Conforme a la ley secundaria<sup>30</sup> ¿Quién se encarga de la fiscalización en el cumplimiento de sus disposiciones? Conforme al artículo 52, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. ¿Qué facultades tiene en este respecto? El artículo 55 nos dice que “podrá recibir quejas, formular recomendaciones y presentar informes especiales en la materia objeto de esta ley”. ¿Son suficientes las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para garantizar el respeto de éstos? La respuesta es no. ¿Existe sanción por el incumplimiento de esta ley? En su artículo 56 se señala que:

La violación a los principios y programas que esta ley prevé, por parte de las autoridades del Estado de Veracruz, será sancionada de acuerdo a los dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz o en su caso por las Leyes aplicables del Estado...

Lo mismo dispone, en el párrafo segundo, para el caso de las personas físicas o morales.

En el caso de la vulneración del derecho por una persona física o moral, si existe el tipo penal o la conducta civil o administrativa expresa en el ordenamiento respectivo, la sanción esta “garantizada” por los procesos jurisdiccionales correspondientes.

Establecer la responsabilidad de las autoridades del estado de Veracruz ante la falta de “promoción, fomento, fortalecimiento, etcétera”, resultaría muy difícil en las condiciones que marca la ley actual. Incluso si se pudiese hacer evidente que alguno de los poderes públicos u organismos públicos autónomos no “ciñe sus actuaciones con la efectividad del derecho de igualdad entre el hombre y la mujer” (tal como marca el artículo 16, fracción I). ¿Una recomendación o informe especial de la

<sup>30</sup> Nos referimos a la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz.

Comisión estatal de Derechos Humanos será el recurso eficaz y suficiente como para desalentar la conducta y restituir el derecho? No, y no es el recurso idóneo conforme a la jurisprudencia internacional.

La garantía del cumplimiento de los derechos humanos requiere de atribuciones que permitan la restitución del derecho vulnerado o restringido. En el sistema interamericano de protección de derechos humanos se hace explícita referencia que, la razón por la cual el sistema puede “garantizar” el respeto de los mismos, es debido al carácter jurisdiccional de la Corte<sup>31</sup> y de las facultades con que esta investida. Esclarecer el significado de “garantía” en el contexto de los derechos humanos que dicta el mandato de la Constitución de Veracruz es el sentido de nuestro siguiente apartado.

#### IV. LA GARANTÍA DE LEY EN EL MANDATO CONSTITUCIONAL

Como ya hemos señalado anteriormente, la Constitución de Veracruz considera la igualdad entre el hombre y la mujer un derecho humano. ¿Qué significa “La ley garantizará” en un contexto de protección de derechos humanos? Cuando la Constitución veracruzana utiliza la fórmula “la ley garantizara”, establece una similitud con la fórmula utilizada por la Convención Americana de Derechos Humanos cuando dispone: “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”.<sup>32</sup>

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han hecho referencia al significado de esta fórmula jurídica y las obligaciones que resultan para su debida aplicación. Cuando Estado mexicano se adhiere a la Convención y se somete a la jurisdicción de la Corte<sup>33</sup> conforme al artículo 133 en relación con el 1o. de la Constitu-

<sup>31</sup> Nos referimos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>32</sup> Artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>33</sup> La adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos se publicó en el *DOF*, 7 de mayo de 1981. El Decreto por el que se aprueba la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue publicado en el *DOF*, el 8 de diciembre de 1998. Para profundizar sobre el tema puede consultarse Corcueras, Santiago y Guevara, José A., *Méjico ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003. También puede consultarse a Fix-Zamu-

ción federal, las disposiciones, opiniones y jurisprudencia que emanen de ellas se convierten en la ley suprema de toda la unión y, por tanto también son de observancia obligatoria para el sistema jurídico veracruzano.<sup>34</sup> De esta manera, una interpretación conforme a las disposiciones, opiniones y jurisprudencia que emanen de estos órganos es perfectamente válida.

A la luz de lo anterior, podemos entender la garantía de ley, conforme a lo sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando recomendó que:

(...) para garantizar los derechos fundamentales de la mujer debe prestarse urgente atención a la reforma jurídica y a un mejor acceso a la justicia, y es preciso adoptar medidas eficaces que reflejen, en la práctica, los compromisos adoptados por el Estado. Entre las medidas que se requieren figuran la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos de las políticas y la adopción de decisiones por parte del Estado, la asignación de recursos suficientes para que ello sea posible, una mayor coordinación de la adopción de políticas con respecto a los derechos de la mujer, y la determinación de responsabilidades cuando los agentes estatales no cumplen las obligaciones del Estado en materia de igualdad y no discriminación.<sup>35</sup>

dio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.

<sup>34</sup> En el *Caso Radilla vs. El Estado Mexicano*, la Corte Interamericana determinó: “En el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior”. En relación con este caso el Ministro José Ramón Cossío, señala: “habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011 la reforma en materia de derechos humanos y, específicamente, que al disponer el nuevo artículo 1o. en sus tres primeros párrafos el contenido y alcance de tales derechos, resulta claro que todas las autoridades del país se encuentran obligadas a velar por el cumplimiento de esos derechos, bien sean de fuente nacional (constitucional) o internacional (convencional); que en lo tocante a los jueces, el mandato del artículo 1o. debe leerse conjuntamente con el del 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad, ‘lo cual claramente será distinto al control que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico’”. Cossío, José Ramón, “Primeras Implicaciones del Caso Radilla”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 26, México, 2012, p. 43

<sup>35</sup> Comisión I.D.H. *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V.II.118 Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003, párrafo 269. Puede ser consultado en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo5.htm>.

En este mismo documento, la Comisión señaló que: “Debe atenderse y preservarse el imperio de la ley y el respeto de los derechos básicos por medio de un sistema jurídico que garantice esos derechos”.<sup>36</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en este respecto y ha sostenido que:

(...) el derecho de protección igualitaria de la ley y la no discriminación, implica que los Estados tienen la obligación de (i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población, (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, (iii) combatir las prácticas discriminatorias, y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.<sup>37</sup>

En este contexto debemos preguntarnos ¿La estructura jurídico-administrativa que ha creado el Estado de Veracruz para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres conforme a la Constitución cumplen con estas características? De manera evidente, se puede señalar la ausencia de dos de estas características: facultades o mecanismos para la determinación de responsabilidades cuando los agentes estatales no cumplen las obligaciones del Estado en materia de igualdad y no discriminación y; un sistema jurídico que garantice el imperio de la ley.

En otra argumentación interpretativa la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> *Ibidem*, párrafo 282.

<sup>37</sup> Corte I.D.H. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, párrafo 141. Puede ser consultado en internet en la siguiente dirección electrónica: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_156\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_156_esp.pdf).

<sup>38</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 166. Puede ser consultado en internet en la siguiente dirección electrónica:

De igual manera, la Corte interamericana ya ha establecido cuándo no se cumple con la obligación de garantizar un derecho humano, señalando que:

Se incumple con la obligación mencionada si la violación queda impune o se tolera que particulares o grupos de ellos actúen impunemente y no se restablece, en la medida de lo posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos.<sup>39</sup>

De esta manera, se hace evidente que, en el contexto de protección de derechos humanos, el vínculo entre garantía y mecanismos de restitución en el uso y disfrute del derecho violentado es indisoluble. Por lo que, el mandato constitucional “la ley garantizará” no puede interpretarse de manera ajena a esta característica.

Otro enfoque relevante en el análisis de la garantía de ley, se desprende del alcance que tiene dicho mandato constitucional. Como señalamos en el punto de análisis del artículo 6, cuando el legislador estipuló “la ley garantizará” esperaba que este permeara en todos los ordenamientos jurídicos para asegurar la efectiva tutela del derecho.

Este criterio está en consonancia con la correcta interpretación de la protección de derechos humanos. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

[E]l Estado mexicano, desde el ámbito internacional, se ha comprometido a sancionar determinadas conductas, como en el caso de la [...] la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, establece en su artículo 7, inciso c) el compromiso de los Estados partes para: “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (...).<sup>40</sup>

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf).

<sup>39</sup> *Ibidem*, párrafo 176.

<sup>40</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos reproductivos*, Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, Acuerdo del 28 de agosto de 2008: [http://www.inb.unam.mx/bioetica/lecturas/iab\\_abortomexico\\_08.pdf](http://www.inb.unam.mx/bioetica/lecturas/iab_abortomexico_08.pdf).

Como podemos apreciar el compromiso de garantía de ley abarca todo el universo normativo interno, incluyendo normas y medidas administrativas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha fijado una posición similar en su Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile, cuando señala: “la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la discriminación y la violencia contra las mujeres”.<sup>41</sup>

Como podemos apreciar, la Comisión es mucho más explícita cuando hace mención no sólo de leyes sino también de reglamentos. Las declaraciones de la Suprema Corte y la Comisión Interamericana, son relevantes si se observan en referencia con lo dispuesto en el artículo 16, fracción I, de la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Veracruz. Cuando la ley señala la obligación de los poderes públicos y organismos públicos autónomos a “ceñir sus actuaciones y comprometerse con la efectividad del derecho de igualdad entre hombres y mujeres”.

A la luz de lo anterior, debemos preguntarnos si los poderes públicos de Veracruz tienen la obligación de adaptar sus reglamentos internos para incorporar la perspectiva de género y establecer todas las condiciones necesarias para “garantizar” el derecho de igualdad de la mujer conforme a los cánones marcados por la Constitución y la jurisprudencia internacional. Sin duda alguna, la incorporación de la perspectiva de género en los reglamentos de todos los poderes públicos del Estado otorgaría una mayor fortaleza del derecho porque obligaría a reformar estructuras y agregaría instancias jurisdiccionales conforme al marco regulatorio. Sin embargo, como también ya hemos señalado, la legislación secundaria no proporciona las facultades, atribuciones o mecanismos necesarios para forzar el apego irrestricto a las condiciones de igualdad que la ley pretende garantizar.

De esta manera, como cierre de apartado debemos señalar que, en materia de derechos humanos, la garantía de cumplimiento de derecho implica siempre posibilidad de llevar a cabo el libre ejercicio del mismo,

<sup>41</sup> Comisión I.D.H, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: la igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política de 2009*, párrafo 42. Puede ser consultado en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cidh.org/countryrep/ChileMujer2009sp/Chilemujer09i-iii.sp.htm>.

asegurando dicha libertad mediante el establecimiento de recursos que restituyan el uso y goce de los derechos vulnerados. Si la legislación secundaria no ofrece condiciones para ello, entonces no está ofreciendo la garantía.

#### V. CONCLUSIONES

Al establecer la garantía de ley en el texto normativo, la Constitución de Veracruz ofrece a las mujeres dentro de su territorio, un derecho de igualdad y no discriminación superior a aquél que se ofrece en otros textos constitucionales en la República mexicana.

A la luz de la jurisprudencia internacional y los compromisos internacionales del gobierno federal, atribuibles también al estado de Veracruz, la obligación de “garantizar” un derecho humano implica no sólo la instauración de un orden normativo, sino que este orden normativo debe estar dirigido a hacer posible el cumplimiento de la obligación. Por lo cual, el Estado debe reorganizar 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, en este caso del derecho de igualdad y no discriminación de la mujer. Resultando de vital importancia en este proceso, que las estructuras creadas no permitan que la violación del derecho quede impune y, que se restablezca a la víctima, en la medida de lo posible, la plenitud de sus derechos en todas las esferas política, económica y cultural del estado.

Al confrontar el mandato constitucional con la ley secundaria que pretende regular el mandato, nos encontramos que existe un desfasamiento entre la intención de garantía de la constitución y la orientación que para su cumplimiento tomaron los poderes públicos del estado y las disposiciones de la legislación secundaria creada para tal efecto.

La obligación establecida en la cláusula “la ley garantizara” no termina con la creación de una ley secundaria, en este caso con la ley de igualdad entre hombres y mujeres del Estado de Veracruz o la ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres. La “ley garantizará” implica una obligación que debe permear a todo el orden normativo debajo de la Constitución. El adecuar el universo de estructuras legales del estado para el cumplimiento garantizarle a las mujeres la igualdad ante los hom-

bres y la no discriminación obliga a una verdadera y profunda restructuración. Los aparatos gubernamentales tendrían, en principio que ajustar sus reglamentos internos de manera tal que “garanticen” de manera expresa el derecho de igualdad de la mujer evitando así que en el momento de su aplicación conduzcan a un efecto discriminatorio.

En el orden jurídico actual del estado de Veracruz, las disposiciones de las leyes secundarias se orientan a la promoción, fomento, diseño, evaluación, derecho de propuesta, etcétera, para lograr el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres; pero no disponen facultades o atribuciones explícitas que garanticen el acatamiento de las obligaciones que se desprenden del mandato constitucional. Por lo que, la garantía ofrecida por la Constitución local aún está lejos de ser cumplida por fuerza de ley.

La obligación de restructuración de los poderes públicos conforme a la perspectiva de género; la capacitación de su personal en el respeto y observancia del derecho de igualdad de las mujeres; la creación de políticas públicas eficaces; la programación, presupuesto y utilización efectiva de recursos públicos destinados al cumplimiento de esta garantía; no deben ser el resultado de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres o de la suscripción de convenios para el cumplimiento de la ley, sino que debe ser resultado del cumplimiento de una obligación de respeto a un derecho humano establecido en el texto normativo supremo del estado de Veracruz.

De esta manera, la garantía ofrecida por la Constitución veracruzana en materia de equidad de género, no podrá ser satisfecha en tanto no existan los recursos, administrativos o jurisdiccionales, que restituyan a las mujeres en sus derechos de igualdad ante los hombres cuando estos sean restringidos o ignorados en cualquiera de las esferas política, económica o cultural del estado de Veracruz.

