



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
VERACRUZ

Expediente: CEDH/1VG/COA/0132/2019

Recomendación 084/2022

Caso: Impedimento del libre ejercicio de un oficio debido a condiciones serológicas por el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz.

Autoridades responsables:
Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz

Víctimas: V1, V2, V3, V4

Derechos humanos violados: Derecho a la seguridad. Derecho al trabajo. Derecho a la igualdad ante la ley no discriminación. Derecho a la integridad personal

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE	1
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	1
I. RELATORÍA DE HECHOS	2
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	3
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	4
V. HECHOS PROBADOS	4
VI. OBSERVACIONES	5
VII. DERECHOS VIOLADOS.....	8
DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA	8
DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO (EN SU MODALIDAD DE LIBERTAD DE EJERCICIO)	13
DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN	16
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	25
VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	28
IX. PRECEDENTES	33
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	33
XI. RECOMENDACIÓN N° 084/2022.....	33

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz a los siete días del mes de diciembre de dos mil veintidós, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM); 4 y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constituye la **RECOMENDACIÓN 084/2022**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. **AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS, VERACRUZ**, de conformidad con los artículos 17, 34, 35 fracción XXV, inciso j); 40 fracción V, 49 fracción IV y 151 fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; 2, 3 fracción VI, 3, 6, 7 y 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz; y 126 fracción VIII de la Ley Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se mencionan los nombres y datos de las personas agraviadas, toda vez que no existió oposición de su parte.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de esta CEDHV, se procede al desarrollo de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. RELATORÍA DE HECHOS

5. El once de marzo de dos mil diecinueve se recibió en la Delegación Regional de este Organismo con sede en Coatzacoalcos, Veracruz, queja¹ presentada por V1 y V2², quienes expusieron hechos que consideran violatorios de sus derechos humanos y que atribuyen a personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, de la siguiente manera:

[...] V1: “[...] trabajo en el Bar [...] de 11 de la noche a 11 de la mañana, mi función es ser [...], ahora bien desde el mes de agosto del 2018 han ido al bar los empleados de profilaxis y me han pedido la Boleta o Carnet de Profilaxis; la última vez que fueron fue en febrero de 2019, me amenazaron que si yo no iba a sacar mi boleta entonces ahí mismo me harían la prueba rápida. [...] Yo acudí a la oficina de Profilaxis para hacer el trámite de la Boleta (fui 3 veces) y en esas 3 ocasiones me la han negado. Me han dicho que no me pueden dar la boleta porque tengo el [...] y que no puedo trabajar en el lugar porque me van a llevar los del operativo. Yo hablé con el jefe del departamento y con la muchacha que están a cargo de las boletas. [...] Yo soy portador del [...] y llevo mis tratamientos y cuidados tal y como me lo indican en el CAPASITS. [...] Yo únicamente me dedico al trabajo de [...], no me vendo ni me prostituyo, considero que no es justo que me amenacen con que me van a levantar en el operativo si no presento la famosa Boleta o Carnet de Profilaxis, mismo que no me dan por mi estado de salud; entonces por qué me amenazan con hacerme una prueba rápida cuando no tienen ningún derecho para hacerla, no me pueden obligar. [...] Yo trabajo con miedo de que lleguen y cumplan y que me amenazaron, yo trabajo por necesidad y quiero que se me respete como ser humano que soy y repito sí tengo [...] pero yo no me prostituyo. [...] Yo en este acto presento mi queja en contra del Presidente Municipal [...]; la Regidora de la Comisión de Salud [...]; Director Médico Municipal [...], todos adscritos al H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz [...] [sic]” -----

V2: “[...] yo trabajo como cocinera en el Bar [...] resulta que en noviembre de 2018 llegaron personal de profilaxis del Ayuntamiento a pedir la famosa Boleta o Carnet de Profilaxis, como yo me encontraba en la cocina me llamaban para que saliera, cada 8 días iban a pedir la tarjeta, la última vez que yo los vi fue el 22 de diciembre de 2018. Estos hombres le dijeron al encargado del Bar que [...] si yo no presentaba la tarjeta me iban a hacer la prueba rápida de [...], yo fui a las oficinas de Profilaxis [...] y hablé con el Encargado de la oficina, este joven fue amable, me atendió bien, ya que yo le expliqué que soy portadora del [...] y que estoy en tratamiento en CAPASITS, este joven amable me dijo que no se me podía expedir la boleta o carnet de profilaxis por mi situación de salud, que buscara trabajar en otra cosa a lo que le respondí qué tiempo he trabajado en la cocina, él me dijo que lo disculpara pero que no podía hacer nada al respecto. [...] Yo por el miedo de que me detengan en algún operativo cuando van a los bares a buscar las boletas o carnet de profilaxis, ya no estoy trabajando. [...] Yo considero que no es justo que me discriminen por ser portadora de [...], yo solo soy cocinera no me dedico a la prostitución, yo no me vendo con nadie, tampoco es justo que quieran obligar a un a hacerse la prueba de [...], estos de Profilaxis no pueden obligarme a ello, además si ya saben que soy portadora por qué me tratan así, me humillan con su actuar, me discriminan. [...] Yo en este acto presento queja en contra del Presidente Municipal [...]; la Regidora de la Comisión de Salud [...]; el Director Médico Municipal [...], todos ellos trabajan en el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, ya que estos servidores públicos están violando mis derechos humanos, me están discriminando con su actuar, no permiten que yo trabaje de lo que sé hacer y he hecho toda mi vida, trabajar en la cocina, reitero que aunque soy portadora del [...] yo no me ando prostituyendo, yo soy simplemente cocinera, más estos servidores públicos interpretan las leyes como quieren y hacen lo que quieren, ya que las leyes claramente dicen personas que sean sexo servidoras, personas que se dediquen a la prostitución y yo no me dedico a la prostitución, yo sólo trabajo en bares en la cocina, por eso digo que con su mal actuar y como según ellos aplican la ley me están violando mis derechos humanos y me están discriminando es por ello que acudo a este Organismo para que se me ayude a hacer valer mi derecho a trabajar [...] [sic]” -----

¹ Fojas 3-4 y 10-11 del Expediente.

² Datos en sobre cerrado anexo a la presente como parte integral de la misma. Ver apartado “Consideraciones Previas” (infra párr. 20 a 24)

SITUACIÓN JURÍDICA

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

6. Las instituciones públicas de derechos humanos como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales y su competencia está fundamentada en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 4 fracciones I y III de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 del Reglamento Interno de esta Comisión.

7. En consecuencia, este Organismo Autónomo es autoridad competente en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.

8. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, se procede a conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- 8.1. En razón de la **materia** —*ratione materiae*—, por tratarse de violaciones a los derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, trabajo e integridad.
- 8.2. En razón de la **persona** —*ratione personae* porque las presuntas violaciones son atribuidas a personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, es decir, una autoridad de carácter municipal
- 8.3. En razón del **lugar** —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz, específicamente en Coatzacoalcos, Veracruz.
- 8.4. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos se suscitaron desde agosto del año dos mil dieciocho y se solicitó la intervención de este Organismo el once de marzo del dos mil diecinueve. Es decir, se presentó dentro del término al que se refiere el artículo 112 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta

Comisión determinar si los hechos investigados constituyeron, o no, violaciones a derechos humanos.

Con base en lo anterior, el punto a dilucidar es:

- Establecer si el requerimiento de la Tarjeta de Salud que el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, exigió a V1 y V2 para trabajar como [...], violenta su derecho humano a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y derecho al trabajo (libertad de ejercicio).
- Determinar, además, si personal del citado Ayuntamiento discriminó a V1 y V2 con base en su expresión e identidad de género.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

10. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- 10.1.** Se recabó la queja de personas agraviadas.
- 10.2.** Se obtuvo el testimonio de las personas involucradas en los hechos.
- 10.3.** Se solicitaron informes al Ayuntamiento de Coatzacoalcos.
- 10.4.** Se realizaron informes de impacto psicosocial a las víctimas.

V. HECHOS PROBADOS

11. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprende como probado el siguiente hecho:

- 11.1.** Exigir la *Tarjeta de Salud* para trabajar como [...] dentro de Coatzacoalcos, Ver., configura un acto de discriminación por parte del Ayuntamiento en perjuicio de V1 y V2, contrario al marco legal aplicable, e impidió que pudieran desempeñar libremente sus oficios.
- 11.2.** Además, personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., ejerció actos de discriminación hacia V1 y V2 basados en su condición por ser personas que viven con [...] y que forman parte de la comunidad LGBTIQ.

VI. OBSERVACIONES

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoce que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos de jerarquía. Una vez que un tratado con disposiciones de derechos humanos es incorporado al orden jurídico mexicano, las obligaciones que éstos contengan se integran al parámetro de regularidad constitucional, de modo tal que forman parte del conjunto normativo de supremacía constitucional.³

13. Sostiene, además, que la fuerza vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se extiende a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), toda vez que la jurisprudencia interamericana desarrolla el significado de cada uno de los derechos contenidos en la Convención.

14. Bajo esta lógica, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos verificará si las acciones imputadas al Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, comprometen la responsabilidad institucional del Estado⁴ a la luz de los estándares interamericanos y constitucionales en la materia.

15. Es preciso destacar que los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no tienen como objetivo acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional, toda vez que la determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;⁵ mientras que en el rubro administrativo corresponde a la autoridad correspondiente en la materia

16. En tal virtud, el estándar probatorio que rige al procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁶.

³ Pleno de la SCJN. Tesis jurisprudencial 20/2014 (10a.), Publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁴ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

⁵ Cfr. SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. Incidente de inejecución 493/2001, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002

CONSIDERACIONES PREVIAS

Reconocimiento de la identidad de género de V2

17. Una de las víctimas directas de la presente Recomendación es una persona que no se encuentra dentro del parámetro heteronormativo⁷, y se identifica a sí misma con el nombre de V2. Si bien, la víctima directa no ha realizado los trámites legales correspondientes para el cambio de nombre e identidad de género, ello no representa un obstáculo para que este Organismo autónomo protector de derechos humanos, en respeto a su derecho a la identidad y la dignidad humana, se refiera a ella de acuerdo a su identidad de género y con el nombre social con el que se ostentan

18. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado que el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género se encuentra protegido por la Convención Americana a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (artículos 7 y 11.2), el derecho a la vida privada (artículo 11.2), el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18).

19. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual, protegen la forma en que el individuo se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo⁸.

20. Asimismo, la SCJN señala que la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a su orientación sexual sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia y no conforme al sexo que legalmente le fue asignado al nacer, es un elemento esencial de la persona y de su psique. Por tanto, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo y es un derecho de defensa y garantía esencial para la condición humana⁹.

21. En el caso que nos ocupa, V2 adaptó su apariencia física a su realidad psíquica y social, e incluso, en la fotografía de su identificación oficial expedida por el Instituto Nacional Electoral, la víctima utiliza vestimenta comúnmente asignada al género femenino, maquillaje y cabello largo.

⁷ Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, Párrafo 115.

⁸ Amparo En Revisión 40/2018. Congreso Del Estado De Guanajuato. 17 De Mayo De 2018

⁹ Pleno de la SCJN. Derechos a la intimidad, propia imagen, identidad personal y sexual. Constituyen derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana. Tesis: p. Lxvii/2009.



Durante el trámite del presente expediente, solicitó que al dirigirse hacia su persona se utilizaran pronombres femeninos, acordes a su identidad de género¹⁰. De tal suerte, en respeto a sus derechos humanos, en el desarrollo de esta Recomendación será identificada como V2. Lo anterior, sin detrimento de que su nombre legalmente reconocido sea el que se plasma en su documentación oficial, el cual se encuentra anexo a este documento mediante sobre cerrado.

Delimitación de la materia de la Recomendación

22. V1 y V2 señalaron que personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., se negaba a otorgarles la *'Tarjeta de Salud'* (a la que también se refieren como *'Boleta'* y/o *'Carnet de profilaxis'*) que les era exigida para *'poder laborar'* como [...] respectivamente, en bares, restaurantes y centros nocturnos de dicha ciudad, por haber sido detectados como personas que viven con [...].

23. Si bien el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., negó otorgar *'permisos'* para ejercer dichos oficios en esos giros comerciales, de las constancias que integran el presente expediente se advierte que, a través de la Dirección de Salud Pública Municipal, la autoridad expedía una *'Tarjeta de Salud Municipal'* para *"controlar y evitar [...] la propagación de [...] enfermedades transmitidas por el [...] ser humano"*¹¹, y que éstas eran *exigidas* a todas las personas que laboraban en bares y centros nocturnos, bajo la amenaza de que, en caso de no tenerlas, serían *detenidos* y serían *clausurados* los establecimientos.

24. En ese sentido, la materia de la presente Recomendación se circunscribe a analizar los alcances de la exigencia de dicho documento a las personas que viven con [...], y no a la propia negativa de su expedición.

Temporalidad de las violaciones de derechos humanos

25. Por otro lado, si bien es cierto que los testigos (trabajadores y propietarios de los bares, restaurantes y centros nocturnos) entrevistados por personal de este Organismo refirieron que la Tarjeta de Salud ya no les era requerida desde el mes de febrero de dos mil diecinueve aproximadamente, se encuentra acreditado que, durante un periodo de tiempo, en el cual las víctimas se desempeñaron como [...], sí les fue exigida.

¹⁰ Evidencia 11.14.

¹¹ Evidencia 11.3



26. En tal virtud, el hecho de que los actos materia de la presente resolución hayan cesado momentáneamente, no implica que no se hayan actualizado violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad.

27. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrollaron tales violaciones y las obligaciones concretas para reparar el daño.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

28. La seguridad jurídica implica la certeza, protección, firmeza, claridad y aplicación de las normas jurídicas. Para ello, exige que todas las autoridades realicen sus actividades de acuerdo con la legislación vigente y dentro de los límites de su jurisdicción.

29. En un *Estado de derecho*, el poder público está controlado y regulado por la ley. El artículo 16 de la CPEUM reconoce el derecho a la seguridad jurídica como la certeza que se debe tener sobre situaciones legales propias, consecuencia del respeto al que la autoridad debe sujetar sus actuaciones a determinados supuestos, requisitos o procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes. Así, sus actuaciones estarán previamente definidas por las normas y los gobernados están en condiciones de prever las reacciones del Estado en situaciones fácticas determinadas.

30. Lo anterior tiene como finalidad otorgar certidumbre al individuo sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al poder público, permitiendo que el gobernado tenga los elementos necesarios para defenderse¹².

31. El concepto de seguridad jurídica tiene dos dimensiones: la primera se relaciona con la previsibilidad de las consecuencias legales de las acciones individuales frente al poder público; y la segunda, de carácter fundamentalmente procedimental, se refiere al respeto de la organización y funcionamiento del Estado de derecho; esto es, a la sujeción de los poderes públicos a la normatividad vigente.

32. Se trata de un derecho que cumple una función esencial, pues otorga la certeza de que las autoridades no actuarán discrecionalmente, ya que sus acciones deberán encontrar sustento en la

¹² Amparo directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



legislación vigente para generar una afectación válida en la esfera jurídica de las personas, sin que se vulneren sus derechos humanos.

33. En el presente asunto, V1 y V2 ejercieron los oficios de [...] de la ciudad de Coatzacoalcos, desde el año 2000. A partir de agosto de 2018, las víctimas precisaron que personal de dicho Ayuntamiento acudía a los negocios en donde trabajaban, exigiéndoles tramitar una Tarjeta de Salud, también conocida como *boleta y/o tarjeta profilaxis*, en la que se documentaba si eran portadores de alguna enfermedad transmisible y, en caso de registrarse alguna, o no tramitar dicho documento, eran amenazados con ser *detenidos y encarcelados*¹³ y clausurar los centros de trabajo.

34. Derivado de lo anterior, todos los empleados de dichos giros comerciales acudían regularmente a tramitar y renovar la Tarjeta de Salud Municipal mediante un *pago* de \$30.00 (TREINTA PESOS 00/100 M.N.)¹⁴ cada semana ante el Departamento de Salud Pública del Ayuntamiento de Coatzacoalcos. Ahí, les eran requeridas además *tres fotografías, una identificación oficial y el pago de análisis para VIH*¹⁵ para realizarles exámenes respecto de su condición de salud.¹⁶

35. En enero de dos mil diecinueve, V1 y V2 solicitaron por escrito¹⁷ al Ayuntamiento de Coatzacoalcos conocer el fundamento legal y requisitos para la Tarjeta de Salud, y pidieron les fuera especificado en qué casos ésta no era otorgada. La entonces Regidora XI les respondió en el mes de marzo siguiente¹⁸, señalando como fundamento para emitir la Tarjeta, los artículos 4, fracción III¹⁹,

¹³ Evidencias. 11.8.5,11.8.6,11.8.7,11.8.8, 11.8.9 y 11.8.10

¹⁴ Evidencia 11.9

¹⁵ Evidencia 11.6,11.7,11.8.9, 11.10 y 11.9.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Evidencia 11.9

¹⁸ Evidencia 11.3

¹⁹ III. Autoridades del Estado: *El Gobernador del Estado, la Secretaría de la Salud y Asistencia, los Ayuntamientos en la esfera de su jurisdicción en los términos de los Reglamentos que se expidan LEY DE SALUD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. H. CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ Secretaría General Coordinación de Investigaciones Legislativas Última Actualización publicada en G.O.E 4 DE FEBRERO DE 2020 en cumplimiento de esta Ley y/o de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado en términos del artículo 116, fracción VI de la Constitución General de la República;*

16²⁰ y 25²¹ de la Ley de Salud del Estado de Veracruz y los similares 1.1²², 1.2²³, 4.2.1.3²⁴, 4.2.2.3²⁵ y 6.6²⁶ de la NOM-010-SSA2-2010 para la Prevención y el Control de la Infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana.

36. La autoridad señalada como responsable informó²⁷ a este organismo que la Tarjeta de Salud se emitía de forma gratuita para controlar y evitar la propagación de enfermedades transmitidas por el ser humano, como –específicó– en el caso de las víctimas, quienes ‘*son personas que viven con VIH*’. No obstante, el Ayuntamiento detalló que desde el año dos mil dieciocho ya no se encontraban expidiendo las tarjetas y la Dirección de Salud Pública Municipal no estaba realizando inspecciones al respecto.

37. La Dirección Médica Municipal de Coatzacoalcos precisó que sólo se contemplaba el otorgamiento de ‘*Tarjetas de Control Sanitario*’ a ‘*tatuadores, micropigmentadores, y perforadores*’, de acuerdo con en el artículo 377 de la Ley General de Salud en ‘*apoyo y colaboración con la Jurisdicción Sanitaria del Estado de Veracruz*’, derivado del Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento

²⁰ ARTÍCULO 16.-*Compete a los Ayuntamientos: I.- Asumir, en los términos de los reglamentos de esta Ley y/o de los convenios que suscriban con el Ejecutivo del Estado, los servicios de salud a que se refiere el artículo 3° de este ordenamiento. II.- Administrar los establecimientos de salud que descentralice en su favor el Gobierno Estatal, en los términos de los ordenamientos legales aplicables y/o de los convenios que al efecto se celebren. III.- Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco de los sistemas Nacional y Estatal de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de los planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo. IV.- Vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente Ley y las demás disposiciones generales aplicables.*

²¹ ARTÍCULO 52.-*De conformidad con lo que señalen las disposiciones generales aplicables, los agentes del Ministerio Público que reciban informes o denuncias sobre personas que requieran de servicios de salud de urgencia, deberán disponer que las mismas sean trasladadas de inmediato al establecimiento de salud más cercano.*

²² 1.1 Esta norma tiene por objeto establecer y actualizar los métodos, principios y criterios de operación de los componentes del Sistema Nacional de Salud, respecto de las actividades relacionadas con la prevención y control, que abarcan la detección, el diagnóstico oportuno, la atención y tratamiento médico de la infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH), ya que constituye, por su magnitud y trascendencia, un grave problema de salud pública en México.

²³ 1.2 Las disposiciones de esta norma son de orden público e interés social y por tanto de observancia obligatoria en todo el territorio nacional para todas las instituciones y personal del Sistema Nacional de Salud involucrado en la atención a las personas que viven con el Virus de Inmunodeficiencia Humana y el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida, incluyendo al personal que realice acciones de promoción y prevención de la salud, protección específica, tratamiento, atención primaria y control epidemiológico, así como para el personal que labore en unidades de salud que incluye a quienes laboren en laboratorios públicos y privados.

²⁴ 4.2.1.3 Las personas que tengan o hayan tenido accidentes con material punzo-cortante contaminado con sangre y/o salpicadura de sangre, hemoderivados o productos biológicos contaminados con el VIH y que están en seguimiento serológico y que tengan prácticas de riesgo con sus parejas sexuales.

²⁵ 4.2.2.3 Personas trabajadoras del Sistema Nacional de Salud que tienen exposición percutánea o en mucosas a fluidos potencialmente contaminantes.

²⁶ 6.6 El SIDA es una de las enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica y es obligatoria su notificación inmediata a la autoridad sanitaria más cercana.

²⁷ *íbidem*



Sanitario²⁸, entre la Secretaría de Salud Federal –a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) – y el Estado de Veracruz.

38. Es importante precisar que el citado Acuerdo de Coordinación establece en su Anexo I, apartado de *Criterios de Atención para la Participación de las Entidades Federativas en Materia de Control y Fomento Sanitario*, que los estados coadyuvantes tienen la facultad de fomentar y vigilar el control sanitario. En concordancia, la Ley General de Salud establece que las autoridades competentes podrán requerir la *tarjeta de control sanitario* a las personas que realicen actividades mediante las cuales se pueda propagar alguna enfermedad transmisible

39. En efecto, la NOM-010-SSA2-2010 especifica que la infección por VIH se transmite: a) por vía sexual a través del contacto no protegido con personas infectadas; b) por vía sanguínea a través de transfusión de sangre contaminada, de trasplante de órganos, tejidos contaminados, y del uso de agujas u otros instrumentos punzocortantes contaminados; c) por vía perinatal, a través de la vía transplacentaria, por sangre o secreciones en el canal del parto, calostro o por la leche materna si la madre es una persona que vive con VIH.

40. Ahora bien, contrario a lo señalado por la autoridad municipal, seis testigos entrevistados por este Organismo que trabajaban en diez distintos establecimientos del giro de centros nocturnos, bares y/o cantinas, señalaron que personal del Ayuntamiento exigía la Tarjeta de Salud a *todos* quienes trabajaban en dichos lugares²⁹, es decir, dueños, [...].

41. Se cuenta además con diversas Tarjetas de Salud³⁰ de fechas veinte y veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, tramitadas por compañeros de trabajo de las víctimas ante la Dirección de Salud Pública Municipal, y los correspondientes recibos de pagos realizados para la realización de los exámenes médicos correspondientes, bajo el concepto '*Aportación voluntaria para servicio médico*'. En dichos documentos se pueden observar anotaciones tales como "ayudante de barman, cocinera, intendencia

42. Aunado a lo anterior, la entonces Regidora XI manifestó que no '*negaba el hecho de que efectivamente personal de la Dirección de Salud Pública Municipal haya visitado en el año* [dos mil

²⁸ Anexo I *En cuanto a la vigilancia sanitaria regular: Las visitas de verificación y seguimiento de corrección de irregularidades las realizarán las entidades federativas bajo las políticas, lineamientos y procedimientos que emita la COFEPRIS.*

²⁹ Evidencias. 11.8.5,11.8.6,11.8.7,11.8.8, 11.8.9 y 11.8.10

³⁰ Evidencias. 11.9

dieciocho] *el bar donde* [las víctimas] *trabajaban*’, aunque advirtió que era *‘dudable la forma*’ en la que aquellos llevaban a cabo dichas inspecciones.

43. De lo anterior se desprende que, en efecto, la citada Tarjeta de Salud no sólo era requerida por las autoridades sanitarias municipales a tatuadores, perforadores y micropigmentadores y/o personas ubicadas en alguna de las situaciones de riesgo establecidas en la NOM-010-SSA2-2010 (*supra* párrafo 41), sino que era exigida a personas que ejercían otros oficios, como las víctimas V1 y V2 –[...] respectivamente–, contrario a lo precisado por el marco legal de la materia.

44. Esta extensión en la aplicación de la norma es arbitraria. En efecto, la actividad de las víctimas no es análoga a las previstas en la NOM-010-SSA2-2010; por lo que aplicarla a las víctimas no obedece a razones jurídicas, sino a los prejuicios de la autoridad.

45. Ello resulta violatorio del derecho a la seguridad jurídica, pues V1 y V2 se encontraban ejerciendo oficios y/o acciones que la normatividad correspondiente no especifica como formas mediante las cuales puede realizarse un contagio de VIH, ni se encuentran catalogadas como factores de riesgo³¹.

46. Resulta preocupante además para esta Comisión que, si bien el Ayuntamiento de Coatzacoalcos especificó que la expedición de la Tarjeta de Salud era gratuita y no señaló ningún fundamento en el que se establezca un cobro para ello, todos los testigos y las víctimas especificaron que les era exigida la cantidad de \$30.00 (TREINTA PESOS 00/100 M.N.) de manera semanal; no obstante, el recibo correspondiente se emitía bajo el concepto *‘Aportación voluntaria para servicio médico.’*

47. En tal virtud, cuando una autoridad lleva a cabo actos u omisiones que no se encuentran regulados por la norma aplicable o sujeta a determinados supuestos, genera una incertidumbre sobre

³¹ “4.2 Los factores de riesgo para adquirir la infección por VIH/SIDA son los siguientes: 4.2.1 Prácticas sexuales de riesgo (definido epidemiológicamente): 4.2.1.1 Toda práctica sexual sin condón o barrera mecánica de protección, independientemente de la preferencia sexual de una persona. 4.2.1.2 Toda práctica sexual sin protección con el antecedente y/o la presencia de una ITS, incluido el VIH, independientemente de la preferencia sexual de las personas. 4.2.1.3 Las personas que tengan o hayan tenido accidentes con material punzo-cortante contaminado con sangre y/o salpicadura de sangre, hemoderivados o productos biológicos contaminados con el VIH y que están en seguimiento serológico y que tengan prácticas de riesgo con sus parejas sexuales. 4.2.2 Las personas expuestas a condiciones de riesgo (definido epidemiológicamente) son: 4.2.2.1 Personas con hemofilia y personas transfundidas entre los años 1980 y 1987 y que no hayan sido sometidas a la prueba de detección del VIH. 4.2.2.2 Hijos(as) nacidos(as) de mujeres que viven con VIH/SIDA. 4.2.2.3 Personas trabajadoras del Sistema Nacional de Salud que tienen exposición percutánea o en mucosas a fluidos potencialmente contaminantes. 4.2.2.4 Personas que reciban o sufran punción o heridas con instrumentos punzo-cortantes, contaminados por sangre, como son los usados en **acupuntura, perforaciones y tatuajes.**”



el alcance y permanencia de los derechos, obligaciones y la situación legal de cada persona. En efecto, en el caso en concreto, la exigencia de la tarjeta de salud a las víctimas y la imposibilidad de ellas de obtenerla por su condición serológica, coartó además su derecho al trabajo (en la modalidad de libre ejercicio) y representó un acto de discriminación por estigma³² para éstas.

DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO (EN SU MODALIDAD DE LIBERTAD DE EJERCICIO)

48. El orden jurídico mexicano dota de una protección amplia y diferenciada al derecho al trabajo. El artículo 5 de la CPEUM protege la libertad de trabajo; es decir, que a nadie puede impedírsele elegir y dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que prefiera. El límite de esta posibilidad es la licitud de la elección, de manera que sólo se encuentran excluidas de protección constitucional aquellas actividades que están prohibidas por la ley.³³

49. De tal suerte, la autoridad no puede determinar si el trabajo de una persona es adecuado para ella o no. Ésa es una decisión que corresponde únicamente al individuo, en su caso, a su empleador. De otra forma, la autoridad podría decidir qué trabajo es adecuado, bueno o virtuoso para cada persona³⁴ y eso limitaría injustificadamente el derecho a la libertad de trabajo.

50. Por otro lado, el artículo 123 de la CPEUM establece los derechos de las personas en su calidad de trabajadores y las obligaciones de sus patrones. Es decir, regula la materia laboral. En ese tenor, la expresión '*digno y socialmente útil*' se refiere al tipo de empleo al que la persona tiene derecho y que su patrón debe proporcionar, y no limita el tipo de trabajo que la persona puede elegir. Esto obedece a que el único límite a esa libertad es la licitud de la actividad laboral elegida

51. A nivel internacional, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 4 del Protocolo de San Salvador; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

52. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas indicó que el trabajo es un derecho fundamental, esencial para la realización de otros derechos

³² NOM-010-SSA2-2010 "3.1.6 Estigma, a la característica que desprestigia a una persona ante los ojos de otros. El estigma relacionado al VIH/SIDA deriva de la valoración de que las personas portadoras del virus han hecho algo malo"

³³ Cfr. SCJN. Amparo en Revisión 41/2007, sentencia del Pleno del 11 de septiembre de 2008, p. 316.

³⁴ Cfr. SCJN. Nino, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 204 y ss.



humanos y que constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana porque sirve a la supervivencia del individuo en tanto sea libremente escogido, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad

53. Así mismo, el Comité resaltó que el ejercicio laboral supone su *accesibilidad* para todas las personas sin discriminación alguna, ya sea por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, estado de salud (incluidos los casos de infección por VIH/SIDA) o de otra naturaleza

54. Al respecto en México, el artículo 4 de la Ley Federal del Trabajo establece que no se podrá impedir a ninguna persona que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, mientras éste sea legal.

55. Por su parte, el artículo 6 fracciones III y XXXII de la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, determina que se considera como *discriminación* prohibir la libre elección de empleo o restringir las oportunidades de acceso y ejercicio; así como estigmatizar y negar derechos a las personas que viven con VIH/SIDA.

56. De igual manera, la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-2010³⁵ establece que la detección del VIH no debe utilizarse para fines ajenos a la protección de la salud del individuo en cuestión, ni deberá solicitarse como requisito para acceder a bienes y servicios de cualquier tipo, como contraer matrimonio u obtener empleo.

57. Como ha quedado establecido en el apartado anterior, personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., exigió a V1 y V2 una *Tarjeta* para documentar su estado de salud [...] respectivamente en bares, cantinas y centros nocturnos en ese municipio. En virtud de que las víctimas son personas que viven con VIH+, no les fue otorgado dicho documento y, por ello, les fue indicado que no podían laborar en dichos giros comerciales, en los cuales llevan trabajando más de dieciocho años.

58. Se tiene documentado que inspectores de la Dirección de Salud Municipal se apersonaban en diversos bares de la ciudad requiriendo a todas y todos los trabajadores –entre ellos, las víctimas– e incluso los dueños de los establecimientos, portar la Tarjeta de Salud, también conocida como

³⁵ Apartado 6.3.2.

tarjeta de profilaxis, boleta y/o tarjeta de control y mantenerla actualizada semanalmente bajo la amenaza de ser detenidos y clausurar dichos centros de trabajo (*supra* párrafo 41).

59. Sin embargo, la legislación en materia de salud no establece como requisito indispensable para ejercer los oficios de [...] –ya sea en establecimientos como bares, antros y/o cantinas o cualquier otro giro comercial– contar con una Tarjeta de Salud y/o verificar el estado de salud de las personas, como fue establecido en el apartado anterior de la presente resolución. En tal virtud, dicha condicionante carece de asidero legal, por lo tanto, es una violación al derecho al trabajo, en su modalidad de libre ejercicio

60. En efecto, la NOM-010-SSA2-2010 para la Prevención y Control de la Infección por Virus de Inmunodeficiencia Humana, la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Estado de Veracruz y el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios de la COFEPRIS³⁶ sólo exigen que, para el ejercicio de actividades que pueden poner en riesgo a la población, se documente su estado de salud mediante una Tarjeta de control, y expresamente se señalan a los tatuadores, perforadores y micropigmentadores

61. Así pues, dicha condicionante, que la autoridad exigió a V1 y V2 como [...] respectivamente, no encuentra fundamento ni motivo legal alguno y les impidió durante un lapso de seis meses desempeñarse libremente en sus centros de trabajo y generar ingresos para su manutención y necesidades básicas.

62. En efecto, V1 señaló que desde los dieciocho años se convirtió en el proveedor de su familia a raíz de una enfermedad que padece su madre, y que el primer oficio que obtuvo fue el de [...] el cual se ha convertido en la única actividad que sabe realizar. Manifestó que ese oficio le ha permitido tener un sueldo en el cual puede sobrellevar la condición de salud de su madre, percibiendo por día la cantidad de [...] más propinas diarias que rondan los [...]

63. V2 señaló que la cocina ha sido su espacio de desarrollo, oficio en el cual se ha desempeñado desde sus catorce años. En el año dos mil dieciocho, como ayudante de cocina, trabajando seis días a la semana desde las ocho hasta las diecinueve horas, comenzó a tener un ingreso aproximado de [...] semanales

³⁶ “Artículo 230. Con excepción de los servicios prestados por tatuadores, micropigmentadores y perforadores; en los productos, servicios, establecimientos y actividades objeto de este Reglamento, no se requerirá de la tarjeta de control sanitario a que se refiere el artículo 377 de la Ley.”



64. Los testimonios obtenidos por el personal de este Organismo³⁷ dan cuenta del temor que las víctimas sufrieron por no poder obtener la Tarjeta de Salud debido a su condición serológica, lo que les provocó incertidumbre sobre las consecuencias que traería para ellos y sus empleadores. De los trabajadores y dueños entrevistados, seis personas³⁸ hicieron alusión de haber realizado el trámite de la Tarjeta de Salud ante el Ayuntamiento de Coatzacoalcos y renovarlo constantemente a pesar de que no se les habían solicitado recientemente, pues se sentían atemorizados de que en cualquier momento los Inspectores de Salud Municipales podrían llegar a sus centros de trabajo e impedirles que laboraran, e incluso detenerlos, o cerrar los establecimientos.

65. Como consecuencia de esto, V2 dejó de trabajar y V1 señaló que tuvo que continuar desempeñando su oficio por un lapso con el temor de ser detenido, hasta que tuvo que dejarlo posteriormente. Por lo que V1 en un lapso de dos meses y V2 en seis meses se vieron en la imposibilidad de seguir laborando por el requerimiento de dicha tarjeta.

66. Así pues, al carecer de sustento legal, la exigencia de la Tarjeta de Salud por parte de Ayuntamiento de Coatzacoalcos convirtió la condición de salud de las víctimas en un obstáculo para que V2 pudiera continuar desempeñándose en el oficio que venía realizando cotidianamente, mientras que V1 siguió laborando bajo la amenaza de ser *detenido*.

67. Es importante precisar que, las personas entrevistadas señalaron que los dueños de dichos establecimientos no exigían la Tarjeta de Salud a sus trabajadores directamente, sino que, ante las inspecciones que en cualquier momento les realizaba el personal de salud del Ayuntamiento, se convirtió en un requisito *de facto* que el personal debía tener bajo amenaza de que sus negocios fueran clausurados por no contar con dicho documento.

68. Esto actualiza una violación al derecho al trabajo en su modalidad de libertad de ejercicio, pues los actos realizados por el Ayuntamiento de Coatzacoalcos limitaron y restringieron el derecho de V2 y V1 de laborar libremente como [...] por su condición de salud, lo que además representa un acto que atenta contra el derecho a la igualdad y no discriminación de las víctimas.

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

³⁷ Evidencia 11.8.5, 11.8.8 y 11.8.9.

³⁸ Evidencia 11.8.5, 11.8.6, 11.8.7, 11.8.8, 11.8.9 y 11.8.10.



69. Los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen que todas las personas son iguales ante la ley, y establecen el deber de los Estados de garantizar su respeto para todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

70. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diversas obligaciones para las autoridades, entre éstas, el deber de respetar los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que México es parte; su más amplia procuración; y, desde el ámbito de su respectiva competencia, *promoverlos, protegerlos, respetarlos y garantizarlos*. El último párrafo de dicha disposición enfatiza esta obligación respecto de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, incluidas entre ellas las personas que viven con VIH.

71. El núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación implica que: *“toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos”*³⁹, entre ellos, la condición de salud por vivir con VIH.

72. El último párrafo del artículo 1º constitucional prohíbe expresamente *“toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.”*

73. En relación con el derecho a la no discriminación, la comunidad internacional ha elaborado documentos declarativos y directrices, en los que se han desarrollado de forma amplia los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA que si bien no constituyen normas de observancia obligatoria, sí constituyen el marco doctrinal y los principios de actuación que deben formar las acciones y políticas que los Estados deben adoptar a fin de lograr la plena vigencia de los derechos humanos de quienes viven con VIH⁴⁰.

74. En este contexto, diversos tratados internacionales sobre derechos humanos⁴¹ se han interpretado de tal manera que incluyen la prohibición de la discriminación por condiciones serológicas⁴².

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", Artículo 1. Párrafo 1

⁴⁰ CNDH Recomendación General NO. 8/2004

⁴¹ Artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

⁴² Corte IDH. *Caso González Lluy Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 254.



75. Al respecto, la Corte IDH ha determinado que padecer VIH/SIDA es una causal prohibida de discriminación, en el marco del término ‘otra condición social’⁴³ establecido en el artículo 1.1 de la CADH⁴⁴.

76. En ese mismo tenor, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas confirmó que el estado de salud, incluido el VIH/SIDA, es un motivo prohibido de discriminación⁴⁵.

77. De esta manera, cualquier trato discriminatorio por ser una persona que viva con VIH/SIDA u *otra condición social* que vulnere el ejercicio de los derechos garantizados en la CADH por el parámetro de control de regularidad constitucional, genera responsabilidad para el Estado. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁶

78. Esta noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona. Frente a ésta, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, por considerarlo inferior lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de sus derechos.⁴⁷

79. Las personas que viven con VIH han sido históricamente discriminadas, principalmente debido al estigma y prejuicios que existen en torno a esta condición de salud, que a su vez crean barreras y obstáculos que impiden el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven con esta enfermedad.⁴⁸

80. En relación con lo anterior, la Corte IDH ha resuelto que no pueden ser admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas sobre las personas que

⁴³ CADH, artículo 1.1: “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, 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.” [sic]

⁴⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso González Lluy Vs. Ecuador...* p. 255.

⁴⁵ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11 de agosto del 2000, p. 18.

⁴⁶ Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de noviembre de 2016. Serie C No. 322, p. 93.

⁴⁷ Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de noviembre de 2016. Serie C No. 322, p. 91.

⁴⁸ Op Cit 48, p. 40.



viven con VIH/SIDA o cualquier otro tipo de enfermedad, aun si estos prejuicios se escudan en razones *aparentemente* legítimas como la protección del derecho a la vida o a la salud pública.⁴⁹

81. Por otro lado, la Corte Interamericana ha reconocido que numerosas personas han sido históricamente víctimas de discriminación, estigmatización, diversas formas de violencia y violaciones a sus derechos fundamentales por su *identidad de género*⁵⁰. Así mismo ha establecido que la orientación sexual y la expresión de género son una categoría protegida por la Convención. En consecuencia, el Estado no puede actuar de forma discriminatoria en contra de una persona por motivo de su orientación sexual y/o su expresión de género.

82. La Corte IDH ha afirmado que la '*noción*' de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona. El principio de igualdad y la no discriminación poseen un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos. Por tanto, la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos y pertenece actualmente al dominio del *ius cogens*. Sobre el cual descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

83. La violencia contra las personas LGBTIQ+ es basada en prejuicios, percepciones generalmente negativas hacia aquellas personas o situaciones que resultan ajenas o diferentes. En el caso de las personas LGBTIQ+ se refiere a prejuicios basados en la orientación sexual o identidad de género.⁵¹ Este tipo de violencia puede ser impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género.

84. Así mismo, la Corte IDH señala que la causa fundamental de los actos de violencia y *discriminación* (por orientación sexual o identidad de género) es la intención de castigar sobre la base de nociones preconcebidas de lo que debería ser la orientación sexual o la identidad de *género* de la víctima, partiendo de un planteamiento binario de lo que constituye un hombre y una mujer o lo masculino y lo femenino, o de estereotipos basados en la sexualidad de las personas.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, Párrafo 119.

⁵¹ Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, Párrafo 69.



85. En efecto, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia en su artículo 1.1 señala que todos los Estados están comprometidos a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones discriminatorias. Así como cualquier restricción discriminatoria del goce de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales aplicables y en la jurisprudencia de las cortes internacionales y regionales de derechos humanos, en especial los aplicables a las minorías o grupos en condiciones de vulnerabilidad y sujetos a discriminación.

86. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamentaria del quinto párrafo del artículo 1º de la Constitución, es la encargada de desarrollar normativamente el principio de no discriminación y establece como su objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación ejercidas contra cualquier persona, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato. La definición de discriminación está establecida en su artículo 4.

87. Actualmente, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) identifica 11 grupos en situación de discriminación en México, a saber, los adultos mayores, los afrodescendientes, los credos religiosos, las etnias, los migrantes y refugiados, las mujeres, las niñas y niños, las personas con discapacidad, las personas que viven con VIH, los jóvenes y las personas con orientación sexual distinta a la heterosexual.

88. En el derecho internacional de los derechos humanos, se ha abordado que, cuando dos o más categorías sospechosas se entrelazan, se acentúan significativamente las desventajas de la víctima, causando una forma específica de discriminación *interseccional* por cuenta de la confluencia de las características en la persona que la hace más susceptible a ser discriminada.⁵²

89. La interseccionalidad es un tipo de discriminación que da cuenta de los entrecruzamientos entre diferentes categorías sospechosas tales como la expresión de género, la identidad de género, la orientación sexual, etnia, la raza, condición de salud, situación socioeconómica, edad y la discapacidad, entre otras. Este concepto permite identificar la interacción de múltiples desigualdades y discriminaciones arraigadas en nuestra sociedad. Así se puede reconocer cómo se entrelazan las

⁵² Caso de los Buzos Miskitos (Lemmoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021, Párrafo 107



experiencias concretas de las víctimas, los contextos y las circunstancias que deben considerarse en la investigación de estos hechos⁵³.

90. Esta forma de discriminación es resultado de la confluencia de distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados a ciertas condiciones de una persona, resaltando que, tratándose de la prohibición de discriminación, por ser una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.⁵⁴ Circunstancias que deben considerarse en la investigación de estos hechos.

91. Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que la intersección de identidades y riesgos pueden resaltar violaciones de derechos humanos contra personas, grupos y colectividades en especial situación de vulnerabilidad y discriminación histórica⁵⁵.

V1 y V2 fueron discriminados por su condición de salud

92. De acuerdo con la información aportada por la Organización Mundial de la Salud, el VIH no se transmite a través del aire o del agua; la saliva, el sudor o las lágrimas; ni al compartir el inodoro, alimentos y bebidas –incluso si éstos contienen pequeñas cantidades de sangre o semen infectado– sino únicamente por vía sexual, transfusiones sanguíneas y de madre a hija/o durante el embarazo⁵⁶. En esa tesitura, el marco legal de salud correspondiente, vigente al momento de los hechos del presente caso (*supra párrafos 40 a 42*) acota el riesgo de contagio en actividades, labores y oficios que impliquen el trabajo sexual o uso de joyería, agujas, navajas, punzones u otro material punzocortante que se utilicen en los procedimientos de tatuajes, micropigmentaciones o perforaciones.

93. Así pues, dentro del giro comercial de bares, antros y cantinas, no existe ningún sustento legal, clínico y/o científico que permita restringir razonadamente los oficios de [...] por representar algún riesgo de contagio de VIH.

⁵³ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, Párrafo 191*

⁵⁴ Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, [...], párr. 257, y Caso Flor Freire Vs. Ecuador, [...], párr. 125

⁵⁵ CIDH, Plan estratégico 2017-2021 OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de Marzo de 2017 Página 11

⁵⁶ Véase en: <http://www.who.int/features/qa/71/es/>



94. Como se ha señalado anteriormente, en el presente asunto el Ayuntamiento de Coatzacoalcos impedía que V1 y V2 se desempeñaran libremente en su oficio por ser personas que viven con VIH, aun sin encontrarse en los supuestos enmarcados por las normas correspondientes; es decir, fueron discriminados por su condición serológica al presuponer que representaban un riesgo para las personas.

95. La Corte IDH ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando no tiene una justificación objetiva y razonable⁵⁷. Por *objetividad* se refiere a que la medida haya sido tomada de acuerdo a criterios libres de estereotipos y basada en los derechos humanos, mientras que por *razonabilidad* se refiere a la proporcionalidad existente entre la finalidad y la medida tomada.

96. Si bien no toda diferencia de trato constituye un acto de discriminación, cuando el Estado decide implementar una medida restrictiva como negar el acceso a un empleo a personas que viven con VIH debe demostrar, a través de una argumentación exhaustiva⁵⁸, que dicha limitación persigue un fin legítimo y cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.⁵⁹

97. Bajo esa lógica, al existir un trato diferencial basado en una categoría sospechosa de discriminación⁶⁰ –condición de salud– le correspondía al Ayuntamiento de Coatzacoalcos demostrar de manera clara, objetiva y razonable que el trato otorgado a V1 y V2 atendía a un mandato constitucional o a una necesidad apremiante.

98. Si bien la Autoridad municipal señaló no encontrarse exigiendo la Tarjeta de Salud⁶¹ a trabajadores de bares, antros y/o centros nocturnos desde el año dos mil dieciocho, la entonces Regidora XI del Ayuntamiento de Coatzacoalcos precisó en una respuesta otorgada a las víctimas de fecha siete de marzo de dos mil dieciocho, que, de conformidad con la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los Ayuntamientos están facultados para llevar a cabo un control sanitario para evitar la propagación del VIH, en concordancia con la NOM-010-SSA2-2010 para la Prevención y Control de la Infección por Virus de Inmunodeficiencia Humana.

99. Si bien el Ayuntamiento se encuentra facultado para llevar a cabo acciones sanitarias de acuerdo con la citada Ley de Salud del Estado de Veracruz y el Acuerdo Específico de Coordinación para el

⁵⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Párrafo 106.

⁵⁸ Cfr. Corte IDH. Caso González Lluy Vs. Ecuador. p. 258.

⁵⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, p. 56.

⁶⁰ Jurisprudencia Constitucional. Acción de Inconstitucionalidad 8/2014. “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO”. Semanario Judicial de la Federación, septiembre 2016. Registro 2012589

⁶¹ Evidencia 11.4.



Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitario, como quedó demostrado anteriormente, la exigencia de la Tarjeta de Salud se encuentra limitada a actividades que constituyan una forma de transmisión de acuerdo a lo establecido en el marco normativo aplicable (*supra párrafos 60-61*)

100. Así pues, el requerir la Tarjeta de Salud, bajo la amenaza de realizarles exámenes clínicos a V1 y V2 por laborar en bares, cantinas y centros nocturnos como [...], así como detenerlos o clausurar sus lugares de trabajo, constituye un acto de discriminación, pues carece de idoneidad y proporcionalidad para el manejo, propagación y transmisión de las enfermedades, agravándose cuando les es exigida a personas que viven con VIH+.

101. Al respecto, la Corte Interamericana ha expresado en su jurisprudencia que la idoneidad de una medida debe ser el medio adecuado, efectivamente conducente y necesario que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Respecto de la proporcionalidad en sentido estricto, debe ser una medida claramente superior a las restricciones que ella impone sobre los principios convencionales afectados con la misma⁶².-

102. En efecto, dicha exigencia provocó que V1 y V2 no pudieran ejercer libremente su oficio e, incluso, privó a V2 de su fuente de ingresos temporalmente. El requerimiento infundado del citado documento materializó un trato diferenciado a las víctimas en relación con trabajadores de otros giros comerciales, pues al ser personas que viven con VIH+ estaban imposibilitados a obtener la Tarjeta de Salud y, por ello, emprendieron una búsqueda exhaustiva de respuesta en torno a la situación por la que estaban pasando, situación que no hubieran vivido de no ser por los prejuicios y distinciones que tuvo la autoridad hacia V1 y V2 motivados por su condición de salud.

103. Es importante señalar que las autoridades deben abstenerse de realizar acciones que, directa o indirectamente, creen situaciones de discriminación *de iure o de facto*; lo que se traduce en que discrimine a determinado grupo de personas por cualquier razón⁶³.

104. Por lo tanto, el exigirles la Tarjeta de Salud para controlar la propagación y transmisión del VIH, dio como consecuencia la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación de V1 y

⁶² Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 81.

⁶³ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18

V2, en virtud de que las acciones y medidas tomadas por el Ayuntamiento de Coatzacoalcos fueron desproporcionadas e innecesarias, dado que las víctimas no desempeñan ninguna de las actividades que la ley prevé para la solicitud de dicha Tarjeta.

V1 y V2 fueron discriminados por su expresión e identidad de género respectivamente.

105. V2 señaló que, además de ser discriminada por su condición serológica, fue víctima de comentarios sobre su aspecto físico relacionado con su identidad de género, ya que al acudir a las instalaciones del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, personal de la Dirección de Salud Pública Municipal realizó señalamientos discriminatorios, al mencionar que no podían otorgarle el permiso de salud *'porque era portadora de VIH'*, señalándole que *'ya no puede trabajar en esos establecimientos'*, así como *'por su condición homosexual, travestirse y vivir como mujer'* realizando suposiciones en su contra al aseverar que *'por ver su aspecto, piensan que se dedica a la prostitución'*.

106. Por su parte, V1 manifestó que, aunado a que la autoridad impidió que ejerciera el oficio en cual se ha desempeñado a lo largo de su vida, recibió comentarios sobre su apariencia, específicamente que, al ser *'hombre'*, debería vestirse de acuerdo a su sexo asignado al nacer, enfatizando que personal del Ayuntamiento realizó comentarios como *'que no podía traer el cabello corto porque uno es hombre, que no se vistiera uno así, me decían, que uno tenía que andar con el pelo corto y trabajar como debe de ser y tener la boleta, si no, no iba a poder trabajar en eso'*

107. Derivado de los comentarios discriminatorios de la autoridad, en los que le señalaron a V1 *'que los hombres con expresión femenina se dedican al sexo servicio'* y a V2 *'por su condición homosexual, travestirse y vivir como mujer'* las víctimas señalaron haberse sentido sumamente rechazadas.

108. La autoridad señaló en su informe⁶⁴ que todo el personal adscrito a la citada Dirección de Salud se dirigió con respeto hacia la víctima, enfatizando en que en ningún momento se le dio alguna negativa por su *'orientación sexual y/o preferencias sexuales en razón de género'*.

109. Al respecto, la SCJN⁶⁵ ha determinado que el Estado tiene la obligación de garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos sin verse obligadas a detentar otra identidad o expresión que no represente su individualidad.

⁶⁴ Evidencia 11.7.

⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1317/2017, Primera Sala, Min. Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 17 de octubre de 2018, México.



110. Dentro de las entrevistas de impacto psicosocial realizadas a las víctimas, logró documentarse que ambas víctimas presentan *depresión* como consecuencia del trato recibido por el personal del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, en cual V2 mostró *ideación suicida* y V1 *depresión aguda*. Ello da cuenta de la discriminación asociada a factores como ser persona que vive con VIH, su identidad de género y su expresión de género respectivamente. Así, el entrecruce de estos factores en una discriminación con características específicas permite concluir objetiva y razonadamente la configuración de discriminación interseccional.

111. Así pues, la discriminación que sufrieron V2 y V1 no sólo obstaculizó e impidió que siguieran trabajando o mantuvieran sus ingresos, sino que ocasionó en ellos daño psicológico y por ende, violación a su integridad⁶⁶.

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

112. La normatividad local vigente reconoce como *víctimas* a todas aquellas personas que, de manera directa o indirecta, han sufrido un daño, menoscabo o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un delito o violación a derechos humanos⁶⁷. Así, los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos se consideran, a su vez, víctimas⁶⁸.

113. Al respecto, la Corte IDH ha sostenido, con base en la jurisprudencia de su homóloga europea, que cuando se violan los derechos humanos de un individuo, —como el derecho a la vida— las personas más cercanas a la víctima también pueden ser consideradas como tales. Entre los factores para ello se encuentran la proximidad del vínculo familiar, las circunstancias particulares de la relación con la víctima, el grado en el cual el familiar fue testigo de los eventos y la forma en que el familiar se involucró⁶⁹.

⁶⁶ La discriminación es un delito que se encuentra plasmado en el Código Penal del Estado de Veracruz que a la letra dice: Artículo 196.- Se impondrán de uno a dos años de prisión y hasta cien días de trabajo a favor de la comunidad a quien, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, origen étnico o nacional, lengua, religión, ideología, preferencia sexual, color de la piel, condición social o económica trabajo, profesión, características físicas, discapacidad o condición de salud o cualquier otra causa que atente contra la dignidad humana.

⁶⁷ Cfr. Artículo 4 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁶⁸ Artículo 4 de la Ley General de Víctimas.

⁶⁹ Cfr. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrs. 162 y 163. Si bien el caso se refiere a familiares de víctimas de desaparición forzada, los factores a considerar concurren en el caso a estudio de forma análoga, en virtud del grado de vulneración del derecho violado. Además, dicho criterio ha sido retomado en diversos casos desarrollados por la Corte IDH, tales como: En el mismo sentido: *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 156; *Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 335; *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 137; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 143; *Caso Rosendo Cantú y Otras vs. México*. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 143; *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011, párr. 301; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018,



114. De conformidad con su jurisprudencia, se considera como familiares inmediatos a aquellas personas debidamente identificadas que sean descendientes o ascendientes directos de la presunta víctima, como madres, padres, hijas e hijos, así como hermanas o hermanos, cónyuges o compañeros permanentes, o aquellos que guarden algún vínculo especial entre el familiar y la víctima o los hechos del caso⁷⁰.

115. Bajo esa tesitura, el Tribunal Interamericano ha considerado violado el derecho a la integridad personal en su aspecto psíquico y moral de familiares de las víctimas con motivo del sufrimiento propio que éstos padecen como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos⁷¹.

116. El derecho a la integridad personal está reconocido en diversos instrumentos internacionales que forman parte de la normatividad del Estado mexicano. El artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a que se le respete su integridad física, psíquica y moral⁷².

117. Este derecho comprende la preservación de todas las partes y tejidos del cuerpo (integridad física); la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales e intelectuales (modalidad psíquica), y el desarrollo de la vida de acuerdo a las propias convicciones de la persona (integridad moral).

118. Cuando se presentan violaciones al derecho a la integridad, deben considerarse diversas connotaciones de grado, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta⁷³.

119. Los daños psicológico y moral pueden ser autónomos o la consecuencia de una violación a los derechos humanos de otra persona. En el primer caso, quien sufre el daño a la integridad es la víctima directa de la acción u omisión del Estado; en el segundo es un familiar suyo o una persona que le es cercana.

párr. 327; Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 204.

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 264.*

⁷¹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 154.*

⁷² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. párr. 176*

⁷³ Ídem, párr. 69.



120. La Corte IDH ha señalado que el *daño moral* o *inmaterial* comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia⁷⁴.

121. De igual forma, la Corte ha asociado el daño moral con el padecimiento de miedo, sufrimiento, ansiedad, humillación, degradación, y la inculcación de sentimientos de inferioridad, inseguridad, frustración e impotencia⁷⁵.

122. En el mismo sentido se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referir que el daño moral es la afectación que una persona sufre en derechos de naturaleza intangible, como los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás⁷⁶.

123. Para poder establecer que este daño ha sido causado, el Poder Judicial Federal señaló que deberá contarse con: *a)* la existencia de un hecho o conducta ilícita; *b)* que traiga como consecuencia una afectación; y *c)* relación de causalidad entre el hecho y el daño⁷⁷.

124. V1 señaló que cada vez que llegaban los inspectores del Ayuntamiento él entraba en un proceso de miedo que se traducía en angustia ante la posibilidad de que pudieran revelar que es una persona que vive con VIH a sus compañeros de trabajo y clientes. Aseveró que uno de sus mayores miedos es la exposición y escarnio público si las personas se enteran de su condición de salud, y la amenaza de que le practicarán una prueba de VIH en su lugar de trabajo y ser detenido.

125. V2 manifestó que, a partir de la notificación por parte del municipio de su estado serológico, comenzó a buscar algún otro restaurante o bar donde no le pidieran la tarjeta para poder trabajar. Se logró identificar que estaba en un estado de *shock* ante dicha noticia, refiriendo que, al perder su trabajo, se sintió triste y deprimida⁷⁸.

126. En efecto, el dictamen de impacto psicosocial realizado a V1 arrojó que, a raíz de los hechos que vivió por ser discriminado por su condición de salud y expresión de género, la víctima sufrió

⁷⁴ Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Sentencia de 24 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas*, p. 158.

⁷⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Blake v. Guatemala. Sentencia de 22 de enero de 1999, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 20 y 57* (en consideración de las consecuencias sufridas por la víctima respecto de los hechos del caso)

⁷⁶ SCJN. Amparo Directo 30/2013. Sentencia de la Primera Sala de 26 de febrero de 2014.

⁷⁷ P.J.F. Daño Moral. Presupuestos Necesarios para la Procedencia de la Acción Relativa (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia I.3o. C.J/56, Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2009, Tomo XXIX, página 2608.

⁷⁸ Evidencia11.16.2



depresión y daño psicológico⁷⁹. En el caso de V2 se documentó depresión e ideación suicida derivada del rechazo por parte de la autoridad⁸⁰.

127. Como consecuencia de lo manifestado en párrafos *supra*, la madre de V2, V4, se vio severamente afectada por la pérdida de ingresos que percibía su hija, toda vez que en el momento en que suscitaron los hechos manifestados por la víctima, era su dependiente económica⁸¹, lo cual le generó un impacto significativo en la forma en la que sustentaba sus necesidades básicas y de salud.

128. En el mismo tenor, V3⁸², madre de V1, y su dependiente económico, sufrió las consecuencias de que su hijo se quedara sin empleo, impactando de forma negativa en su acceso a medicamentos, toda vez que estos se adquirirían enteramente con los ingresos que percibía V1 como [...]

129. Aunado a lo anterior, la negativa constante de las autoridades del Ayuntamiento de reconocer y respetar sus derechos humanos le ha generado un profundo sentimiento de angustia y desesperación, tanto a V1 y V2 como a sus madres, perjudicando profundamente su estabilidad e integridad emocional

130. Por todo lo expuesto, es posible concluir que el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, ha violado los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, igualdad ante la ley y no discriminación e integridad personal en perjuicio de V1 y V2, considerándose dos factores de discriminación que se entrelazan en las víctimas, pues por un lado son personas que viven con VIH cuya identidad de género y expresión de género se encuentran en el espectro no heteronormativo. Esto acentúa la gravedad de las violaciones cometidas en su contra.

VIII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

131. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Éste ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas, y prevalente hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente. El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “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,

⁷⁹ Evidencia 11.16.1

⁸⁰ Evidencia 11.16.2

⁸¹ Evidencia 11.16.1

⁸² Evidencia 11.6.2

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”.

132. Consecuentemente, el Estado –visto como un ente que reúne los tres órdenes de gobierno, a los poderes tradicionales y a los organismos autónomos– debe reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Esto significa que son las leyes las que determinan el alcance del deber del Estado –y de sus órganos– de reparar las violaciones a los derechos humanos. Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.

133. En ese sentido, los artículos 24 y 25 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen el derecho a una reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño sufrido a consecuencia de violaciones a derechos humanos. Esta reparación comprenderá medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV, de la Ley en cita, esta CEDHV le reconoce a V1M V2, V3 y V4 la calidad de víctimas. En tal virtud, de conformidad con los artículos 105 fracción II y 126 fracción VIII de la misma Ley, deberá ser inscrito en el Registro Estatal de Víctimas para que tengan acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral del daño por las violaciones de derechos humanos acreditadas en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

Rehabilitación

134. Las medidas de rehabilitación consisten en otorgar atención médica y psicológica, asesoramiento jurídico y servicios sociales en beneficio de las víctimas, pretende reparar lo que concierne a las afectaciones físicas y psíquicas. Están contempladas en el artículo 61 de la Ley Estatal de Víctimas. En ese sentido, el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, deberá gestionar la atención médica y psicológica necesaria, así como servicios jurídicos y sociales en beneficio de las víctimas, durante el plazo que sea necesario.

135. Así mismo, deberán realizar las gestiones respectivas ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que las víctimas sean incorporadas al Registro Estatal de Víctimas y se les reconozca dicha calidad, teniendo acceso a los beneficios que la ley dispone.

Compensación

136. La compensación es una medida indemnizatoria y tiene la finalidad de reparar los perjuicios materialmente cuantificables. En el Estado de Veracruz, el artículo 63 de la Ley de Víctimas dispone cuáles son los conceptos susceptibles de compensación, a saber:

- 136.1.** “I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima; -----
II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;
III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión; -----
IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales; -----
V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos; -
VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado; -----
VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y -VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.” -----

137. En ese sentido, el artículo 25 fracción III de la Ley de Víctimas dispone que “[...] La compensación ha de otorgarse a las víctimas de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito de la violación de derechos humanos [...]”.

138. La fracción III del artículo 25 de la Ley de Víctimas señala el alcance legal del deber de compensar, mientras que el artículo 63 dispone las modalidades en las que debe cumplirse con ese deber. En este punto, resalta que la Ley dispone calificativos que debe cumplir la compensación para ser considerada legal, a saber: apropiada y proporcional a la gravedad de la violación a derechos humanos; y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

139. El monto de la compensación depende del nexo causal con los hechos del caso *sub examine*⁸³, los daños y violaciones acreditados, y con el sufrimiento subyacente a éstos. De tal suerte, la

⁸³ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párr. 193.



compensación que repara las violaciones a derechos humanos no debe implicar un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores,⁸⁴ sino que se limita a resarcir el menoscabo moral y patrimonial derivado de las violaciones a derechos humanos.

140. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 63 fracciones II, IV y VII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, la Autoridad Responsable deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pago de una compensación a las víctimas⁸⁵ por el daño psicológico (daño moral) sufrido como consecuencia de los actos de discriminación cometidos en su agravio, así como por los gastos médicos o terapéuticos que hayan tenido que efectuarse, teniendo en consideración los pagos realizados por éste bajo el concepto de reparación del daño.

141. Es necesario señalar la pérdida o detrimento del ingreso de V1 y V2. De tal suerte que la reparación deberá tomar en consideración todos los gastos que tanto las víctimas como sus dependientes económicos hayan efectuado para subsistir (daño emergente), así como los ingresos que las víctimas hayan dejado de percibir durante el tiempo en que se vieron obligados a no trabajar, para lo cual, el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, deberá realizar individualmente las gestiones administrativas y/o de cualquier otra índole para que les sea cubierta dicha compensación.

142. Si la autoridad no pudiese hacer efectivo total o parcialmente el pago, de conformidad con el artículo 151 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se estará a lo dispuesto por el numeral 25, párrafo último, de la citada Ley, debiéndose cubrir con cargo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz, a través de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIIV).

Satisfacción

143. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

144. No obstante lo anterior, el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar *de oficio*, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de autoridades competentes, en su caso, de auditores externos. Al respecto, es importante señalar que la autoridad tenía conocimiento de los hechos desde enero de dos mil diecinueve a través de los escritos de las víctimas. En tal virtud, el Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Coatzacoalcos deberá

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C No. 92, Párr. 63.

⁸⁵ SCJN. *Amparo en Revisión 943/2016*, Sentencia de 1 de febrero de 2017 de la Segunda Sala, p. 31.



resolver por cuanto, a la procedencia de su facultad sancionadora, así como por aquellas faltas que se deriven por la falta del inicio de una investigación desde el momento que tuvo conocimiento de los hechos.

145. Ahora bien, con base en la necesidad de las víctimas de que su dignidad sea reivindicada, el Ayuntamiento de Coatzacoalcos deberá realizar un acto en conjunto mediante el cual ofrezca una disculpa a las víctimas, la cual deberá hacerse de manera privada para proteger su identidad e integridad personal, aceptando la existencia de los hechos que violentaron sus derechos humanos y asumiendo su responsabilidad y compromiso para reparar los daños de manera integral.

Garantías de no repetición

146. Las garantías de no repetición son consideradas tanto como una de las formas de reparación a víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

147. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

148. En este entendido, con base en los artículos 73 fracciones VIII y IX, y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el objetivo de evitar que su personal continúe incurriendo en las conductas evidenciadas, se deberá proceder conforme a lo siguiente:

149. Bajo esta tesitura, el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, deberá girar instrucciones para capacitar eficientemente a los funcionarios públicos municipales señalados como responsables, en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, específicamente en relación con los derechos a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, trabajo e integridad, con fundamento en el artículo 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

150. Así mismo, deberán asegurarse de que ningún servidor público sujeto a su jurisdicción incurra en actos análogos a los expuestos en la presente Recomendación.

151. Por su parte, el H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., deberá abstenerse de requerir la Tarjeta de Salud a aquellas personas que, por la naturaleza del trabajo que desempeñan, no representen un riesgo real de contagio conforme a la legislación de salud aplicable. Lo anterior deberá establecerse claramente en la normatividad que al efecto se expida.

152. Asimismo, deberá notificarse a los establecimientos en los que se solicita la *'Tarjeta de Salud o Tarjeta de Control'* los casos en los cuales se requiere dicha tramitación conforme a la Ley vigente.

153. Finalmente, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. PRECEDENTES

154. Esta Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia de garantizar adecuadamente el derecho a la seguridad jurídica, al trabajo, igualdad ante la ley y no discriminación e integridad personal. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 36/2015, /27/2017y 49/2018.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

155. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12,13, 14, 25 y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 15, 16, 23, 24, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

XI. RECOMENDACIÓN N° 084/2022

LIC. AMADO JESÚS CRUZ MALPICA
PRESIDENTE MUNICIPAL DE COATZACOALCOS, VERACRUZ

PRIMERA: Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la autoridad deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a) **Reconocer la calidad de víctimas** a V1, V2, V3 y V4, así como realizar los trámites y gestiones necesarias de forma coordinada ante la Comisión Ejecutiva Estatal de



Atención Integral a Víctimas, para que sean incorporados al Registro Estatal de Víctimas (REV) con la finalidad de que obtengan acceso a los derechos y beneficios. Ello, con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- b) **Gestionar** la atención médica y psicológica necesaria así como servicios jurídicos y sociales en favor de las víctimas.
- c) **Pagar una compensación** a las víctimas de acuerdo con las consideraciones en el apartado correspondiente sobre la reparación integral del daño.
- d) **Iniciar un procedimiento administrativo** para determinar la responsabilidad individual de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en la violación a derechos humanos aquí demostrada. Para lo anterior, deberá tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Deberán informar a esta Comisión Estatal sobre el trámite y resolución dentro de dichos procedimientos, para acordar lo procedente.
- e) **Deberá** otorgarse vista a la Fiscalía de cualquier acto delictivo que se desprenda o advierta con motivo del inciso anterior.
- f) **Se otorgue** una disculpa de manera privada y personal a las víctimas por las violaciones cometidas en su perjuicio.
- g) **Capacitar** a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, especialmente en el derecho a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, trabajo e integridad.
- h) **Evitar solicitar la Tarjeta de Salud** como requisito laboral, sólo a aquellas personas que, por la naturaleza del trabajo que desempeñan, representen un riesgo real de contagio. Lo anterior deberá establecerse claramente en la normatividad que al efecto se expida.
- i) En lo sucesivo deberá evitarse cualquier acción u omisión que revictimice a las víctimas, así como garantizar que ningún servidor público sujeto a su jurisdicción incurra en actos análogos a los expuestos en la presente Recomendación.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 181 del Reglamento Interno de esta CEDH, se hace saber a la autoridad a quien va dirigida la presente Recomendación que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de que ésta le sea notificada, para que manifieste si la acepta o no.



En caso de que sea aceptada, dispondrá de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir de que haga saber a esta Comisión su decisión, para enviar pruebas de que ha sido cumplida.

De considerar que el plazo para el envío de las pruebas de cumplimiento es insuficiente, deberá exponerlo de manera razonada a esta Comisión Estatal, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

TERCERA. En caso de no aceptar la presente, o de no cumplimentarla en los plazos referidos anteriormente, deberá hacerse del conocimiento de la opinión pública de manera fundada y motivada su negativa, de acuerdo con el artículo 102 apartado B de la CPEUM y 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De no realizar manifestación alguna dentro de los plazos señalados, esta resolución se tendrá por no aceptada.

CUARTA. Con fundamento en los artículos 102 apartado B de la CPEUM; 67 fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 4 de la Ley que rige a este Organismo Autónomo, se hace de su conocimiento que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos podrá solicitar al Congreso del Estado que llame a su comparecencia en caso de que se niegue a aceptar o cumplir la presente Recomendación para que explique el motivo de su negativa.

QUINTA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **REMÍTASE** copia de la presente Recomendación a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, a efecto de que:

- a) En términos de los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción VI y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se **INCORPOREN AL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS** a V1, V2, V3 y V4 con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.
- b) Aunado a lo anterior, de acuerdo con los artículos 25 último párrafo y 151 de la citada Ley de Víctimas, si la autoridad recomendada no puede hacer efectivo, total o parcialmente el pago de la compensación establecida en esta resolución, cúbrase con cargo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz, a través de esa Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas.

SEXTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a las víctimas un extracto de la presente Recomendación.



SÉPTIMA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 70 fracción XX del Reglamento Interno, por ser necesario para el buen funcionamiento del Organismo.

ATENTAMENTE

Dra. Namiko Matsumoto Benítez
Presidenta