



# DEJURE

Número 11 • Cuarta época • Año 20 • Noviembre de 2020

11

UNIVERSIDAD DE COLIMA

# DE JURE

Número 11 • Cuarta época • Año 20 • Noviembre de 2020

Revista semestral de investigación y análisis editada por la Universidad de Colima, de carácter científico y orientada a la investigación jurídica con un enfoque interdisciplinario hacia las demás Ciencias Sociales.

## UNIVERSIDAD DE COLIMA

Mtro. Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño  
Rector

Mtro. Joel Nino Jr. Secretario General  
Secretario General

Mtra. Vianey Amezcua Barajas  
Coordinadora General de Comunicación Social

Mtra. Gloria Guillermina Araiza Torres  
Directora General de Publicaciones

Dr. Carlos Garibay Paniagua  
Director del Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Mtro. Zeus Adrián Munguía Ramos

ÍNDICES A LOS QUE PERTENECE  
istema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal: <http://www.latindex.unam.mx> • vLex México. Información Jurídica: <http://vlex.com.mx> • CLASE UNAM: <http://clase.unam.mx>

## Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas

Kilómetro 3.2, carretera Colima-Guadalajara, Colima, México  
Teléfono 01 (312) 316 10 29, conmutador 01 (312) 316 10 00, ext. 31101  
Correo electrónico: [dejure@ucol.mx](mailto:dejure@ucol.mx)  
<http://portal.ucol.mx/iuij/> • <http://dejure.ucol.mx>

ISSN 1870-2457-DE JURE

No. de certificado de licitud de títulos y de contenido en trámite.

No. de reserva al título de derechos de autor 04-2015-061511393300-102.

De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados, responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica de alguna manera que esta revista del Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas y de la Facultad de Derecho estén de acuerdo con su contenido.

## CONSEJO ACADÉMICO

Dr. Jesús Antonio de la Torre Rangel  
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dr. Encarna Bodelón González  
Universidad Autónoma de Barcelona

Dr. Rafael Rebollo Vargas  
Universidad Autónoma de Barcelona

Dr. José Carlos Remotti Carbonell  
Universidad Autónoma de Barcelona

Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez  
Universidad Autónoma de Nuevo León

Dr. Nayibe Chacón Gómez  
Universidad Central de Venezuela

Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno  
Universidad de Guadalajara

Dr. Leonel Pérez Nieto Castro  
Universidad Nacional Autónoma de México

## COMITÉ DICTAMINADOR

Dr. Leandro Eduardo Astrain Bañuelos  
Universidad de Guanajuato

Dr. Gloria Aurora de las Fuentes Lacavex  
Universidad Autónoma de Baja California

Dr. Myrna Elia García Barrera  
Universidad Autónoma de Nuevo León

Dr. Guillermo González Rivera  
Universidad Autónoma de México

Dr. Raquel Gutiérrez Nájera  
Universidad de Guadalajara

Dr. José Israel Herrera  
Universidad Autónoma de Campeche

Dr. María Aurora de la Concepción Lacavex Berumen  
Universidad Autónoma de Baja California

Dr. José Manuel López Libreros  
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dr. Rafael Luviano González  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dr. José Ángel Méndez Rivera  
Universidad de Colima

Dr. Marcos Pablo Moloeznik Gruer  
Universidad de Guadalajara

Dr. Enoc Francisco Morán Torres  
Universidad de Colima

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dr. Jessica Cristina Romero Michel  
Universidad de Colima

Dr. Oscar Javier Solorio Pérez  
Universidad de Colima

Dr. Víctor Alejandro Wong Meraz  
Universidad Autónoma del Estado de México

# DEJURE

Revista de investigación y análisis  
Número 11 • Cuarta época • Año 20 • Noviembre de 2020

## Contenido

- 5 Estándares e indicadores legales de aplicación de la consulta previa: El ejemplo del megadesarrollo Tren Maya  
*José Israel Herrera*
- 31 De la veda a la reserva hídrica: Alcances y limitaciones de los decretos del Ejecutivo Federal del 6 de junio de 2018  
*Raquel Gutiérrez Nájera*
- 73 Los derechos humanos en las constituciones locales, modelos a replantear  
*Sergio Arnoldo Morán Navarro*
- 95 El replanteamiento de las instituciones jurídicas que norman el matrimonio y el divorcio en Jalisco  
*Jesús Francisco Ramírez Bañuelos*
- 117 Victimización de las violencias sexuales: Retos y oportunidades en materia de estadísticas penales  
*Ricardo Rodríguez Luna*

# Estándares e indicadores legales de aplicación de la consulta previa: El ejemplo del megadesarrollo Tren Maya

---

José Israel Herrera

## Resumen

México ha establecido en su normatividad una serie de disposiciones relativas a la implementación del Derecho a la consulta previa. Ahora bien, este derecho en su aplicación y cumplimiento presenta una serie de indicadores de ejecución y estándares que establecen un piso mínimo para su implementación. En este estudio se presenta un análisis del caso de la consulta previa sobre el Tren Maya, determinando cual es el piso mínimo aplicable en este caso desde una mirada que deriva del realismo jurídico.

## *Palabras clave*

Consulta previa, indígenas, normatividad, megadesarrollo, estándares, indicadores.

## Summary

Mexico has instituted in its regulations a number of provisions concerning the implementation of the right to prior consultation. Yet, this right in its application and compliance presents a number of implementation indicators and standards that establish a minimum floor for its implementation. This study delivers an analysis of the case of the previous consultation on the so-called Maya Train determining which is the minimum floor applicable in this case from a look that derives from legal realism.

## *Keywords*

Prior consultation, indigenous, normative, mega-development, standards, indicators.

---

Artículo recibido el 13 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 23 de agosto de 2020.

---

Herrera, J.I. | Pp. 5-30

## Introducción

El derecho a la consulta previa (CP) se ha convertido en América Latina en una de las herramientas de diálogo más fuertes que poseen los grupos indígenas y tribales. La experiencia en su ejercicio, sin embargo, no deja de ser dispar al encontrar en los Estados latinoamericanos una respuesta disímil, heterogénea y conflictiva. Cabe señalar en primer lugar que no existe una legislación marco o principal sobre consulta previa en México, sino que se encuentra dispersa en un grupo de políticas públicas y de normatividades no armonizadas entre sí. Los Estados no son amigos de la idea de aceptar este derecho humano, por lo que inician acciones para intentar regularlo a modo. Para ello desarrollan estrategias como el no legislar sobre el asunto, permitiendo que sea cada oficina, secretaría o institución la que determine si debe generarse un proceso de consulta.

En otros casos, es el Estado el que asume el control de la consulta previa y se convierte en juez y parte, al tener que consultar sobre alguna obra de infraestructura o legislativa, así como ser uno de los principales promotores de estas medidas junto a otros consorcios internacionales, entre otros varios supuestos. La forma peculiar en la que se ha desarrollado en México se encuentra relacionada en una combinación de las estrategias señaladas.

En este trabajo se procura el análisis del cumplimiento legal de los indicadores de la CP del megadesarrollo denominado Tren Maya, con una postura sociológica derivada del realismo jurídico, con cuyo término me refiero a aquella tradición que engloba a los realismos estadounidense (autores como Llewellyn, Frank o Cohen), escandinavo (Hagestrom, Olivecrona o Lundstedt) e italiano (Tarello, Guastini o Comanducci), pero para una reconstrucción del realismo jurídico me permito remitir a Núñez-Vaquero (2012: 239). Esta investigación pertenece al paradigma cualitativo con un abordaje hermenéutico para la comprensión del fenómeno de estudio. Los datos se obtuvieron con el uso de técnicas de recolección cualitativas: entrevistas, observaciones, revisión de documentos y observación participante.

## Definiendo el megadesarrollo: El Tren Maya

Desde el año 2018, el gobierno federal inició el proyecto de un tren que conectará cinco estados del país por vía férrea, atravesando zonas de interés arqueológico, cultural, indígena y de reservas ecológicas.

Esta obra, de acuerdo con información oficial, tendrá como su principal objetivo “el bienestar social de los habitantes de la zona maya. Conectará las principales ciudades y circuitos turísticos de la región para integrar territorios de gran riqueza natural y cultural al desarrollo turístico, ambiental y social en la región” (Gobierno Federal de México, 2020).

En términos coloquiales, a este megadesarrollo se le ha denominado Tren Maya, y lo definen como:

Un proyecto integral de ordenamiento territorial, infraestructura, crecimiento económico y turismo sostenible. Su principal objetivo es el bienestar social de los habitantes de la zona maya. Conectará las principales ciudades y circuitos turísticos de la región para integrar territorios de gran riqueza natural y cultural al desarrollo turístico, ambiental y social en la región. El tren generará empleos, detonará la economía de la región y desarrollará infraestructura con servicios básicos para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Es un proyecto de reordenamiento territorial, de aprovechamiento de nuevas zonas de desarrollo para impulsar la prosperidad urbana (Gobierno Federal de México, 2020).

De acuerdo con la información oficial:

El 9 de agosto de 2019, el Fondo Nacional de Turismo dio a conocer el fallo de la licitación de la ingeniería básica del Tren Maya. La empresa ganadora de la licitación se encargará de realizar estudios técnicos, ambientales y sociales. También se encargará de preparar el proyecto ejecutivo. Durante el 2019, se rehabilitarán las vías del tren obsoletas que van de Palenque a Valladolid, tramo que representa la mitad de la ruta. Y en 2020 se dará inicio a la construcción de los tramos de Selva y Caribe II. Los 1,460 km de vía se pretenden construir en cuatro años e iniciar su operación en 2024. La mayoría de las estaciones y desarrollos colaterales se llevarán a cabo a partir de contratos de inversión mixta. Es decir, empresas privadas diseñarán, financiarán, construirán y mantendrán las vías férreas, el material rodante y los sistemas de comunicación (Gobierno Federal de México, 2020).

En el año de 2019 se lanzó una convocatoria para la implementación de una consulta previa sobre este megadesarrollo (Secretaría de Gobernación, 2019), generando con esto una de las operaciones logísticas más amplias para consultar a una población en México.

Este proyecto puede encuadrarse dentro de la figura de un megadesarrollo, toda vez que:

[Estos] “grandes proyectos de desarrollo” representan procesos de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional, para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, así como la explotación en gran escala de los recursos naturales. Los megaproyectos abarcan principalmente a los sectores minero, turístico, energético, de hidrocarburos, agroindustrial y de construcción de infraestructura carretera, entre otros (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2018).

La magnitud de la obra da como consecuencia que se tenga que consultar sobre todas las etapas de la misma, desde su construcción, zonas de impacto, hasta su operatividad. Tomando esto en cuenta, el día 15 de noviembre de 2019, se emitió una convocatoria publicada en la página web del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas de México, así como en el Diario Oficial de la Federación, donde señala que:

Las autoridades e instituciones representativas de los municipios y las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos indígenas Maya, Ch'ol, Tseltal, Tsotsil, y otros, de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, ubicados en el área de influencia del “Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, así como a la ciudadanía en general de dichos estados, a participar en el proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el “proyecto de desarrollo Tren Maya”. El proceso de consulta a comunidades indígenas se realizará del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019, a través de Asambleas Regionales Consultivas (Secretaría de Gobernación, 2019).

Para el proceso de consulta se designó a una autoridad responsable, integrada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); el órgano garante que es la Subsecretaría de Desarrollo

Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y el órgano técnico que es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con la misión de orientar y garantizar el adecuado desarrollo del proceso de consulta. Asimismo, hay un comité técnico interinstitucional integrado por representantes de las instancias de gobierno que, por razón de su competencia legal, atienden a los pueblos y comunidades indígenas, quienes les proporcionarán la información que requieran o soliciten. Integran este comité: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Bienestar (SEBIEN), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Cultura (CULTURA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Procuraduría Agraria (PA), Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y Registro Agrario Nacional (RAN), entre otras (Gobierno Federal de México, 2020).

La motivación proporcionada por el gobierno federal para generar la consulta fue que:

Gobierno de la República considera que los pueblos indígenas son parte fundamental del actual proceso de transformación nacional, por lo cual, como sujetos de derecho público, son el eje central de atención de la política pública y de los proyectos estratégicos. Por ello, los proyectos tendrán componentes cimentados en sus concepciones de desarrollo y sus especificidades culturales. Se trata de alcanzar el bienestar de los pueblos indígenas y el desarrollo de la nación sobre la base del respeto irrestricto de sus derechos fundamentales y una distribución justa de beneficios (Gobierno Federal de México, 2020).

Asimismo, se detalló una denominada etapa consultiva que se definió como:

La Autoridad responsable del proyecto establecerá un diálogo con las comunidades indígenas consultadas con la finalidad de recibir propuestas, opiniones, sugerencias o planteamientos,

estableciendo los acuerdos correspondientes. Las propuestas, recomendaciones y acuerdos serán plasmados en un Acta y Relatoría de las Asambleas a las que se adjuntarán las firmas de los participantes y las firmas de las autoridades responsables (Gobierno Federal de México, 2020).

El llamado a esta primera etapa se dio a partir del día 16 de noviembre de 2019, en diversos medios de comunicación, principalmente internet y radio, se comenzó a circular una convocatoria a participar en alguna de las 15 Asambleas Regionales Informativas los días 29 y 30 de noviembre de 2019, a partir de las 09:00 horas, en una jornada de todo el día. Los lugares que se establecieron como sede de estas dos etapas se muestran en el cuadro 1.

En la convocatoria se presentaron varios objetivos, entre los que se destacan:

- Establecer un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.
- Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, respecto de su participación en la implementación de dicho proyecto, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios (Gobierno Federal de México, 2020).

Ahora bien, para determinar cuáles son los indicadores debe analizarse la normatividad que sustenta a la consulta previa y así poder precisar cuáles son los que se tienen que cumplir para que la misma pueda ser considerada válida.

Cuadro 1

Entidad federativa	Sede	Pueblos indígenas	Fase informativa	Fase consultiva
Chiapas	Palenque, Palenque	Ch´ol y Tseltal	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Tabasco	Tenosique, Tenosique	Tseltal, Ch´ol y Tsotsil	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Xpujil, Calakmul	Maya Peninsular y Ch´ol	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Don Samuel, Escárcega	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Felipe Carrillo Puerto, Champotón	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Tenabo, Tenabo	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Pisté, Tinum	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Chichimilá, Chichimilá	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Tunkás, Tunkás,	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Tixpéhual, Tixpéhual	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Maxcanú, Maxcanú	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Quintana Roo	Reforma, Bacalar	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	Xul-há, Othón P. Blanco	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	X- Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	Cobá, Tulum	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019

## El fundamento legal de la consulta previa en México

Para este caso, el derecho a la CP en México y a nivel internacional encuentra una motivación básica multisituada y fundamentada en cuatro elementos:

- El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989).
- Sentencia Saramaka versus Surinam (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).
- Grupo de reformas denominada Reforma Energética (Gobierno Federal de México, 2017).
- Recomendación 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH, 2016).

## El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169)

La OIT, creada en 1919 en las postrimerías de la primera guerra mundial, ha adoptado dos normas convencionales en materia de pueblos indígenas: el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, este último fue adoptado en Ginebra, Suiza, por la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1989 y se ha convertido en el principal instrumento para fundamentar y sustentar un grupo de pautas mínimas en el proceso de CPLI (1989: 6); también considera normas anteriores promulgadas por la OIT, especialmente el Convenio 107 (adoptado en 1957), aplicables a los pueblos tribales en países independientes y cuyas características especiales los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y de países independientes, considerados indígenas debido a su ascendencia. Estas dos normas reflejan dos extremos del tratamiento de los indígenas por el derecho internacional moderno: un horizonte de animación, típicamente postcolonial, y un reconocimiento de derechos (Rodríguez-Piñero, 2004). Su intervención en el ámbito del denominado *trabajo indígena* en el periodo de entreguerras, sentaría las bases para la construcción de la categoría de *indígena* en el derecho internacional contemporáneo (Rodríguez-Piñero, 2004).

Este Convenio entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, 12 meses después de que las ratificaciones de los dos primeros Estados (Noruega y México) fueron registradas. A partir de esa fecha, el Convenio núm. 107 seguirá vigente sólo para los Estados miembros que, habiéndolo ratificado, no ratifiquen el Convenio 169.

Posteriormente, el Convenio 169 fue ratificado por Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji y Ecuador. Para México, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el instrumento legal más importante que señala los derechos mínimos que tienen los pueblos indígenas (CNDH, 2012: 5).

Este instrumento internacional establece de forma directa en los artículos 6, fracción 1 y 1a que “1) ya que los gobiernos al aplicar las disposiciones del Convenio deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Dicho convenio hace de la CP una condición fundamental y requisito obligatorio para la adopción de decisiones legislativas o administrativas que se pretendan tomar sobre proyectos de desarrollo económico en los territorios o áreas de influencias de estas minorías.

El Convenio indica en su artículo 6, fracciones 1b y 1c:

1 b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

1 c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (OIT, 1989: 6-7).

## Sentencia pueblo Saramaka *versus* Surinam de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La consulta previa, libre e informada (CPLI) encuentra en América Latina un grupo de elementos multifactoriales que le dan origen y fundamento. México, al ser parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), hace obligatorio el seguir los criterios que se han expedido en sus resoluciones y jurisprudencia (Herrera, 2017: 43). El principal sobre este tema es el caso Pueblo Saramaka *versus* Surinam, cuya sentencia

emitida por la CIDH, en 2007, estableció que se deberían llevar a cabo un grupo de medidas con las cuales se garantice que los habitantes del pueblo Saramaka, en cuya sentencia indica:

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones... Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes.

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso.

134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones (CIDH, 2007: 42-43).

## La Reforma Energética en México

Aunado a la jurisprudencia de la CIDH, obligatoria para México y los tratados internacionales —como es el caso del Convenio 169— se encuentra un elemento adicional denominado Reforma Energética.

México inició en el año 2013 un proceso de apertura en sector energético que implicó la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico de sus artículos 25, 27 y 28, dirigidas a los estatutos de la petrolera estatal (Petróleos Mexicanos, PEMEX): “Una reforma tributaria, así como el permitir a empresas privadas participar en la exploración y extracción del petróleo, generación de energía mediante contratos de asociación con el Estado mexicano, como de utilidad compartida o de producción compartida” (Gobierno Federal de México, 2014). Cabe hacer mención que desde la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, en su artículo 27,

se estableció el dominio de la nación sobre todos los recursos minerales del subsuelo, como petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y desde el año de 1938 se reiteró la propiedad exclusiva del Estado de forma exclusiva, sin que exista la posibilidad de conferir a los particulares derechos para explotar bienes del dominio nacional (Congreso de la Unión, 2017).

Estas reformas han tenido como consecuencia el dar pie a la inversión privada en sectores que antes eran reservados para el Estado mexicano y que van desde la instalación de generadores, presas, ductos, afectación a tierras, mar y aire, hasta megadesarrollos, como lo sería un tren que abarque varias regiones del país, por lo que sus ejecuciones deben ser consensuadas previamente con la población, ya que se dan posibles afectaciones que sólo pueden ser vaticinadas con la consulta previa (Herrera, 2017: 48).

Una de las leyes de la Reforma es la Ley de Hidrocarburos (Congreso de la Unión, 2014) cuyo artículo 120 señala:

**Artículo 120.** Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como particulares, conforme a la normatividad aplicable.

Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable.

La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá prever en las asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el contratista o asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado.

Y ésta es acompañada de la Ley de la Industria Eléctrica (Congreso de la Unión, 2014b), la cual señala en sus artículos 117 al 120 que:

Artículo 117. Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

Artículo 118. La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

Artículo 120. Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.

Previo a esta reforma en México, las únicas menciones a la CP se encontraban en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que debe generarse una consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (elaborado cada seis años), en el artículo 20. Párrafo A. Fracción IX, que señala:

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Congreso de la Unión, 2017).

## La recomendación 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana, recordó que la Constitución federal establece, en su fracción tercera del artículo primero, que todas las autoridades tienen el deber para que en el ámbito de su competencia, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

[...] i) Universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona [...] ii) Interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados [...] iii) Progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...] este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (Tribunales Colegiados de Circuito, 2013).

## Indicadores

La CP conlleva una serie de principios básicos y elementales que como se ha visto en páginas anteriores constituyen un grupo de indicadores y estándares de ejecución mínimos para su validez. Un indicador es construido

a partir de lo concreto de los fenómenos, de los contenidos empíricos del objeto. Sin embargo, es necesario apuntar que lo concreto no es únicamente lo tangible, lo medible y lo cuantificable,

sino que los fenómenos tienen diversas maneras o niveles de concreción, dentro de las cuales el modo morfológico de presentarse es una de ellas en su expresión más inmediata. Por estas circunstancias, los indicadores son producto de la relación abstracto-concreto. Los indicadores se derivan de la teoría construida a partir del objeto, con un contenido teórico conceptual propio y empíricamente pertinente (Gutiérrez, 2009: 23).

Derivado de esto se observa que existen cinco indicadores o criterios mínimos que la consulta debe tener que se encuentran establecidas en su propia definición:

- 1) previa
- 2) libre
- 3) informada
- 4) de buena fe
- 5) procedimientos culturalmente aceptados.

### *Previa*

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas hacen alusión a este principio rector, el cual obliga al Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto, toda vez que la consulta indígena no es un medio para comunicar a los interesados sobre “decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse”, sino que son una forma de asegurar la participación e incidencia de la comunidad en los actos del Estado que pudieran llegar a afectarles” (CNDH, 2016).

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016) en su Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República mexicana, señala que:

Tratándose de un proyecto a largo plazo, el sistema universal e interamericano coinciden, en que debe garantizarse la participación de las comunidades interesadas, en la medida de lo posible, en todas las fases de “diseño, ejecución y evaluación”, añadiendo que, en caso de surgir un conflicto en la fase de ejecución, se resolverá en el marco de la democracia, el diálogo franco y la negociación (CNDH, 2016).

En este tenor puede observarse que el gobierno federal en paralelo a la CP inició trabajos técnicos, financieros y sobre todo de índole político, mucho sin notificación previa y oportuna a las comunidades y sin antes haber consultado sobre su posible implementación. Tomando en consideración las consultas del mes de noviembre de 2019 (véase cuadro 1), se debe tener en cuenta que las obras de Tren Maya dieron inicio cuando se declaró la primera licitación para la ejecución e iniciaron el día 10 de agosto de 2019 cuando se anunció como ganadora la primera licitación, tres meses antes de que se organizaran las consultas previas en las comunidades indígenas.

El consorcio de Senermex, integrado por las empresas mexicanas Daniferrotools, SA de CV; Geotecnia y Supervisión Técnica, SA de CV, y Key Capital, SAPI de CV, ganó la licitación para realizar los estudios de ingeniería básica del Tren Maya, informó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Este grupo es el mismo que estuvo a cargo de la ingeniería del Tren Interurbano México-Toluca. La propuesta económica que presentó Senermex fue de 298 millones 987 mil 654 pesos sin IVA. Tras ganar la puja, el consorcio estará a cargo de la ingeniería y diseño de diversos estudios, como cartografía, topografía, geología, geotecnia, geofísica y trazo geométrico, entre otros relacionados con el proyecto. También realizará las valoraciones de costo-beneficio, infraestructura y determinará dónde van a estar los bancos de materiales que utilizará el Tren Maya, el cual cruzará cuatro estados, Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, en mil 470 kilómetros de ruta (Domínguez, 2019).

La consulta previa se da en una etapa no tan primigenia, ya que ésta ha sido diseñada ya y se encuentra en ciernes de ejecución. También es muy importante la campaña publicitaria e institucional que se ha desplegado a nivel federal, en la que se indica que el Tren Maya se realizará sin que exista duda alguna en la determinación federal. Asimismo, tampoco se indican o se dan visos de que en la misma se hayan planteado estrategias de evaluación del proyecto, por lo que sobre este punto podemos encontrar una debilidad en su cumplimiento.

## *Libre*

Esto significa que el proceso de consulta debe estar libre de interferencias externas coerción, intimidación, manipulación, como lo sería el “condicionar servicios sociales básicos”, el “planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación” (CNDH, 2016) o el buscar o generar actos que logren división de los sujetos de consulta.

La consulta debe realizarse en un ambiente de confianza, ello se conseguirá mediante la difusión de los dictámenes u opiniones relacionadas con el proyecto desde las primeras etapas, de tal forma que la comunidad pueda comprender la información, presentar observaciones y esclarecer sus inquietudes... [y que en la misma es necesario que] los estudios de impacto ambiental o de otra materia, cuenten con la participación de las comunidades involucradas, además es necesario que se consoliden “mecanismos conjuntos para mediar y abordar los impactos sobre los recursos naturales y culturales” (CNDH, 2016).

En este punto encontramos información contradictoria, toda vez que no se encontraron elementos que indiquen alguna coacción en contra de las etnias, física o psicológica; por el contrario, hay elementos que permiten observar que hubo una participación plural y de instituciones diversas. Sin embargo, si existe un alejamiento del criterio en cuanto a que los mecanismos mencionados para mediar y abordar los impactos no se construyeron ni se plantearon en momento alguno.

Estas contradicciones y problemáticas se ven reflejadas en diversas normatividades, entre las que destaca la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, misma que tiene por objetivo el regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola (Congreso de la Unión, 2005). En esta ley se establece que hay una Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) que realizará los estudios y las consideraciones

socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos genéticamente modificados (OGM) que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGM, considerando el valor de la diversidad biológica

Esto se vuelve importante toda vez que permite a los pueblos indígenas y minorías a poseer una voz en áreas sensibles hacia la naturaleza, puesto que han sido guardianes de saberes ancestrales.

Ahora bien, el reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en su Artículo 54 (Congreso de la Unión, 2009), presenta un problema grave cuando indica que la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGM se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM (Congreso de la Unión, 2009); sin embargo, en esta última normatividad aparece una condicionante muy importante, el que la consulta previa se hará mediante los mecanismos que determine la CIBIOGEM, lo que evita que la consulta previa cumpla con la característica de ser *libre y de buena fe*. La consulta que genera la CIBIOGEM puede ser controlada desde el inicio y volverse tendenciosa. El que un organismo que va a estar en la mediación proponga las reglas del juego desde el inicio, evita que la CP pueda ser desarrollada de forma adecuada.

Otra ley que hace énfasis en este criterio es la Ley General de Educación, expedida el 30 de septiembre de 2019, e incluye en su Art. 57 a la CP como una herramienta para que las autoridades educativas consulten de buena fe y de manera previa, libre e informada —de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia— cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2019).

## *Informada*

Este criterio se basa en proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades. En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable “para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación” (CNDH, 2016).

La CIDH refiere que el Estado, antes y durante la consulta, debe mantener comunicación constante, brindar información precisa que permita a la comunidad conocer la naturaleza y consecuencias del proyecto, los beneficios e indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores, así como los riesgos a la salubridad y al medio ambiente, lo que le obliga a realizar estudios de impacto principio de precaución, social y ambiental, entre otros.

Sobre este criterio, en el caso del Tren Maya se encontró que se repartieron materiales en las comunidades donde se haría una reunión colectiva una semana después para consultar materiales en los que se explicaban exclusivamente los beneficios de la obra, así como que existe habilitada una página web (muy básica) sobre el proyecto; sin embargo, la información sobre beneficios, perjuicios, indemnizaciones, mapas, impactos sociales, económicos o ecológicos, entre otros, se encuentran ausentes y no se pusieron a disposición de las comunidades en momento alguno.

Desde el inicio del proceso de la consulta, la convocatoria o en etapas subsecuentes, los avisos de participación, la consulta e incluso en forma posterior a ésta, no se brindaron, entre otros, los documentos técnicos de la obra, dictámenes ambientales, dictámenes de impacto social, etcétera, a los participantes; la información con la que contaron los participantes se reducía a la información que se les proporcionó durante *spots* de radio de 20 segundos transmitidos con menos de una semana de anticipación en algunas comunidades.

Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) se pronunció al señalar que:

La convocatoria, el protocolo y la información presentada sólo hacían referencia a los posibles beneficios del proyecto y no a los impactos negativos que pudiera ocasionar. Durante las sesiones observadas, en diversas ocasiones las personas participantes preguntaron sobre dichos impactos sin obtener una respuesta clara y completa. La ausencia de estudios sobre los impactos o la falta de difusión de los mismos dificulta que las personas puedan definir su posición frente al proyecto de manera plenamente informada. No obstante, esta circunstancia, desde las autoridades se avanzó a la etapa consultiva del proceso.

Durante las sesiones informativas y en la etapa consultiva, algunas autoridades manifestaron que la garantía de diversos derechos económicos, sociales y culturales no estaba condicionada a la aceptación del proyecto; sin embargo, la ONU-DH observó que, como consecuencia de la forma en que se presentó el proyecto y se desarrollaron las sesiones, las personas de las comunidades expresaban su conformidad con el proyecto como un medio para recibir atención a necesidades básicas como agua, salud, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente sano y cultura, lógica que afecta el carácter libre de la consulta (ONU-DH, 2019).

### *De buena fe*

El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, dispone que las consultas se llevarán a cabo con buena fe. La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia. El Estado consultará teniendo como premisa generar un ambiente favorable de confianza, libertad y respeto, para lograr acuerdos o el consentimiento previo, libre e informado.

Las consultas hechas se hicieron en entornos vigilados y controlados por las propias autoridades convocantes sin participación comunitaria. En éstas no se reportó en ningún momento algún contacto de violencia o disturbios pre, durante o post consulta. Ahora bien, si se tiene que mencionar que estas se generaron sin un objetivo claro más que decir sí o no al proyecto, sin tener información adecuada y suficiente.

Sobre este punto, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Congreso de la Unión, 1988) se erige como reglamentaria de la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

así como a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce jurisdicción, posee dos momentos en el que apela a la consulta previa. El primero de ellos cuando indica en el Art. 157 que: “El gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”. Y un segundo momento viene en el Art. 158 que indica que la Secretaría: “I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas”. Esta ley, de entrada, amplía la capacidad de generar una consulta sin limitaciones a alguna característica geográfica, de género o identificación, simplemente deberá ser lo más amplia posible.

Y en concatenación con la Ley de Planeación (Congreso de la Unión, 1983), la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala en su Art. 20-BIS que: “La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación”. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables. Esto se relaciona con el siguiente punto de forma intrínseca.

## Procedimientos culturalmente adecuados

Los procedimientos apropiados para consultar son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de estos serían a través de asambleas o consejos de principales, en particular a través de sus instituciones representativas.

De acuerdo con el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, debe proporcionarse como mínimo, información sobre: “la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad; duración

y zonas que se verán afectados; evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución, entre otros” (CNDH, 2016).

Durante las reuniones de discusión con autoridades, se repartió un material impreso en cuatro lenguas indígenas, dependiendo de la zona donde ésta se desarrollaría. El material se entregaba previo registro al evento, identificándose como autoridades (estatales) miembros de organizaciones civiles u organizaciones no gubernamentales (ONG), autoridades o miembros de comunidades indígenas o asistentes en general. El material no estuvo disponible con antelación sino que hasta ese momento se daba a conocer. Asimismo, durante el desarrollo de los debates se contó con traductores en la lengua indígena predominante.

Ahora bien, la CNDH en su recomendación cita indica:

Para garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, “garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda”. Dichos procesos “deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos” [...] En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable “para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación” (CNDH, 2016).

En este mismo tenor, la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) señaló que:

En cuanto a la adecuación cultural del proceso, es motivo de preocupación que la metodología del mismo no haya sido construida y acordada con las comunidades involucradas. Esto implicó que la definición de a quién consultar, dónde hacerlo y en qué momento fuera establecida unilateralmente por las autoridades. En este sentido, la Oficina escuchó participaciones que indicaban que los tiempos de consulta fueron muy cortos, que las traducciones,

cuando las había, no eran adecuadas, que muchas personas no pudieron desplazarse por falta de recursos económicos y que la mayoría de quienes participaron eran autoridades municipales y ejidales, dejando fuera a otros grupos y personas que forman parte de las comunidades (ONU-DH, 2019).

## Consideraciones finales: Evaluando los indicadores

La consulta previa conlleva una serie de características que se han establecido por la CIDH y reafirmados en la resolución 27/2016. En estos instrumentos se establece un piso mínimo de operatividad para que esta se configure como un grupo de indicadores. Ahora bien, generando un balance de la consulta previa libre e informada, basada en los hechos que se dieron en la misma y derivada de un realismo jurídico y mediante una base comparativa, se puede hacer un balance en el que se determina que los criterios mínimos no se han cumplido.

- *Criterio 1. Previa.* La consulta se llevó a cabo habiendo sido llamada mediante una publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se organizó con una anticipación de dos semanas y en la misma se estableció de forma obligatoria que solamente se realizaría durante el día impuesto. En esto existe una divergencia con el criterio establecido por la CIDH y la CNDH de consensuar con las poblaciones a consultar. Tampoco se tiene que constreñir a un único día; si bien técnicamente se puede consensuar que pueda realizarse durante un día, no es lo normal.
- *Criterio 2. Libre.* Este indicador se construye no sólo con base a evitar acciones de violencia física o emocional, las cuales no sucedieron, sino que debe estar unida a una comunicación constante en la que se brinde información neutra a la comunidad con la que se permita conocer los beneficios, indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores y riesgos diversos que podrían enfrentar para tomar decisiones colectivas. Este criterio se cumple en la primera parte, pero no en la segunda.
- *Criterio 3. De buena fe.* Aunado al criterio anterior, todas las partes deben actuar de buena fe; es decir, proporcionando toda la información disponible, sin omitir o proporcionar

en exceso. En este caso en la consulta previa sobre el Tren Maya ha habido varias ausencias, especialmente sobre el tipo de obra a ejecutar, ya que se han maximizado sus beneficios y se han omitido los criterios negativos, tal y como señala la Oficina en México del Alto Comisionado (ONU-DH, 2019).

- *Criterio 4. Informada.* Durante la consulta previa se proporcionaron materiales muy breves que sólo hacían alusión a los beneficios de la obra, sin ejemplificar o fundamentar el porqué de esto. La información sobre beneficios, perjuicios, indemnizaciones, mapas, impactos sociales, económicos o ecológicos, entre otros, se encuentran ausentes y no se pusieron a disposición de las comunidades en momento alguno.
- *Criterio 5. Procedimientos culturalmente adecuados.* La consulta previa no se construyó ni se acordó con las comunidades involucradas.

Como conclusión, se puede considerar que la consulta previa sobre el Tren Maya que se llevó a cabo en 15 localidades de la península de Yucatán y no cumplió con los indicadores mínimos establecidos para garantizar este derecho en su grupo de características fundamentales.

Las contradicciones encontradas hacen necesario que se desarrollen futuras investigaciones al respecto, donde se puedan generar balances y ejercicios prácticos en el cumplimiento de los indicadores de las consultas previas y el piso mínimo que estas están cumpliendo.

## Fuentes consultadas

- Barstow, Daniel y Baker, Lauren. (2008). Globalization, Communities and Human Rights: Community-Based Property Rights and Prior Informed Consent. En: *Denver Journal of International Law and Policy*, 35: 413-428.
- Bascope Sanjinés, Iván (2010). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS.
- Bebbington, Anthony (2012). Extractive Industries, Socio-Environmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America. En: Anthony Bebbington (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America* (Pp. 3-26). New York: Routledge.

- Cámara de Diputados (2014). *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP).
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2018). *Megadesarrollos*. [en línea]. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/megaproyectos/> [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2012). *Convenio 169 de la OIT*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Recomendación General No. 27/2016: Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana*. México: CNDH.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. México: Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Congreso de la Unión (2019). *Ley General de Educación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014). *Ley de Hidrocarburos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014b). *Ley de la Industria Eléctrica*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2009). *Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2005). *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1988). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1983). *Ley de Planeación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. [En línea]. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf). [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].

- Domínguez, L. (2019). SENERMEX gana el primer contrato para Tren Maya. *El Universal*. [En línea]. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/senermex-gana-el-primer-contrato-para-tren-maya>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gobierno Federal de México (2017). *Reforma Energética*. [En línea]. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/suecia/images/reforma%20energetica.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gobierno Federal de México (2020). *Tren Maya*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.trenmaya.gob.mx/>; [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gutiérrez, Daniel (2009). La construcción de indicadores como problema epistemológico. *Cinta de Moebio*, 34: 16-36.
- Herrera, José Israel (2017). El derecho a la consulta previa: Elementos para su construcción en el sistema jurídico mexicano. *DeJure*, V: 37-62.
- Hillón Vega, Yuliet Teresa (2014). La consulta previa en la solución de conflictos socio-ambientales. En: *Revista de Derecho*, 41: 83-111. Colombia: Universidad del Norte.
- Humphreys Bebbington, Denise (2012). Consultation, Compensation and Conflict: Natural Gas Extraction in Weenhayek Territory, Bolivia. En: *Journal of Latin American Geography*, 11(2): 49-71.
- Moreno Flores, María Alejandra (2000). Reseña “Globalización y reestructuración territorial” de Elsa Patiño y Jaime Castillo. *Sociológica*, 15(42): 275-282.
- Núñez Vaquero, Álvaro (2012). Ciencia jurídica realista: Modelos y justificación. *Doxa*. 35. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 25 (2): 237-269.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) (2019). *ONU-DH: El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*. [En línea]. Recuperado de [https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265). [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Organización de los Estados Americanos (2011). *CIDH resalta importancia de respetar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa*. [En

- línea]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/088.asp>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (1957). *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales*. Ginebra: OIT.
- Secretaría de Energía (2017). *Manual de procedimientos de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176174/Direcci\\_n\\_General\\_de\\_Impacto\\_Social\\_y\\_Ocupaci\\_n\\_Superficial.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176174/Direcci_n_General_de_Impacto_Social_y_Ocupaci_n_Superficial.pdf).
- Secretaría de Gobernación (2019). *Convocatoria al Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*. [En línea]. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5579050&fecha=15/11/2019&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579050&fecha=15/11/2019&print=true) [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento. Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.). Libro 31, Tomo II, Décima Época, Registro 2011956, Página: 1212. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. [En línea]. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2011956&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].

# De la veda a la reserva hídrica: Alcances y limitaciones de los decretos del Ejecutivo Federal del 6 de junio de 2018

---

Raquel Gutiérrez Nájera

## Resumen

El presente artículo analiza a través del método de contraste, histórico y exegetico los decretos de reserva de agua, publicados el 6 de junio de 2018, los cuales suprimieron vedas de diez regiones hidrológicas y 120 cuencas en todo el territorio nacional. El objetivo es examinar la congruencia, alcances en cuanto a la imposición y levantamiento de vedas y reservas de agua en el contexto de la reforma constitucional al artículo 4º, que incluye el "derecho humano al agua y al saneamiento" y la participación de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía en la consecución del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

### *Palabras clave*

Recurso hídrico, veda, reserva de agua, aguas superficiales, derecho humano al agua.

## Abstract

The present article analyzes through a contrasting, historical and exegetical method the water reserve decrees published on June 6, 2018, which abolished closures of ten hydrological regions and 120 basins throughout the country. The objective is to examine the congruence and scope of the imposition and lifting of closures and water reserves in the context of the constitutional reform of Article 4, which includes the "human right to water and sanitation" and the participation of the three levels of government and the citizenry in achieving equitable and sustainable access to and use of water resources.

### *Keywords*

Hydric resource, water restriction, water reserve, surface water, human right to water.

---

Artículo recibido el 4 de marzo de 2020 y aceptado para su publicación el 1 de diciembre de 2020.

---

Gutiérrez Nájera, R. | Pp. 31-71

## Introducción

El 6 de junio de 2018 se dieron a conocer a través del Diario Oficial de la Federación (DOF) diez decretos: nueve de supresión de vedas y reservas de aguas y uno de reserva de aguas, emitidos por el entonces Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto. Estos decretos abarcaron diez regiones hidrológicas diferentes y 120 cuencas.

Los decretos en cuestión, tienen su antecedente en el establecimiento de declaratorias de veda de los años treinta hasta el año 2012, los cuales impusieron restricciones para el otorgamiento de nuevas concesiones y asignaciones a efecto de garantizar caudales de agua para proyectos de corte nacional abocados a fomentar la producción agrícola, el aprovechamiento de aguas nacionales para actividades productivas o proyectos hidráulicos y para el abasto de agua potable.

El presente artículo es un estudio de contraste, histórico y exegético. Métodos que nos permiten explorar la congruencia de la política pública hídrica y sus alcances en cuanto a la imposición y levantamiento de vedas y reservas de agua, teniendo como referencia la reforma constitucional de 2012 al artículo 4º, que amplía el catálogo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para incluir el derecho humano al agua y al saneamiento, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía que garantiza el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

El aporte del presente estudio visibiliza, por un lado, las limitaciones que la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su reglamentación, que tienen respecto a garantizar la vigencia de la reforma al artículo 4º constitucional y, por el otro, aporta a la discusión de los decretos de reserva de agua a futuro, en cuanto a los mínimos que deben cumplir y de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, además del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

De igual manera, la reforma constitucional al artículo 4º abre un nuevo paradigma para el tratamiento jurídico de los recursos hídricos, ya que la actual legislación carece de una visión garantista por tratarse de un derecho humano, tanto al acceso como al uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, que conlleva una nueva gestión al respecto con participación de la ciudadanía.

## La gestión del agua en México: El caso de la veda

El modelo histórico de gestión del agua en México ha estado ligado a la propiedad y aprovechamiento del recurso hídrico que, de acuerdo con el artículo 27 constitucional vigente, es propiedad de la nación, por lo tanto, ésta tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares y, por ende, la administración del recurso hídrico compete a la federación.

La gestión hídrica ha transitado de visiones de aprovechamiento vinculados directamente a la propiedad privada, después fue considerada de dominio público de la federación con una visión centralizada, lo que se manifestó desde la Constitución de 1857 y quedó plasmada en la de 1917, hasta llegar a una posición integral en la gestión del recurso hídrico (GIRH) basada en el concepto de sustentabilidad.

En la primera mitad del siglo XX se privó el enfoque de aprovechamiento agrícola y del desarrollo de infraestructura hidráulica, para con ello fortalecer la actividad económica preponderante, que era justamente la agricultura. Posteriormente, y con el desarrollo de otras actividades económicas y el crecimiento de las ciudades, se adoptó la perspectiva medioambiental y ecuménica para todos los usos del agua, visión que inicia con el nacimiento de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2012: 8) creada en 1989.

Existe un reconocimiento expreso por la autoridad que diseña y ejecuta la política hídrica en nuestro país: la CONAGUA, en el sentido de que la problemática hídrica está centrada en contaminación, sobreexplotación y sobreconcesionamiento del recurso desde 1960-1980, época en que tuvo mayor auge el crecimiento urbano-industrial y el sector económico terciario (CONAGUA, 2012: 8), problemática que se ha agudizado, tal como se reconoce en los Planes Nacionales Hídricos, incluso en el primero emitido en 1975.

Las diferentes leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional establecieron la regulación secundaria y las limitaciones que por causa de utilidad pública debería imponerse al aprovechamiento del recurso hídrico. Ahora bien, dicho aprovechamiento se ha instrumentado a través de las concesiones y asignaciones; las primeras dirigidas al sector social y privado y las segundas al sector público.

La definición de asignación y concesión se contempla en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), artículo 3 fracciones VIII y XIII, respectivamente, que para sus efectos se define como asignación al:

Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, *para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal [ahora Ciudad de México], destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico (énfasis añadido en cursivas).*

Por su parte, concesión es definido como:

Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, *a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación (énfasis añadido en cursivas).*

El sistema de concesiones y asignaciones garantiza todos los usos y aprovechamiento del recurso hídrico, ya sea doméstico, público urbano, agrícola, consuntivo, acuacultura, industrial, pecuario, para generar energía eléctrica, etcétera. De igual manera, la ley ha regulado las limitaciones al aprovechamiento del agua a través de la veda, siendo ésta una de las políticas restrictivas más antiguas, además de las zonas reglamentadas y las reservas de agua.

Resulta conveniente detallar que la utilidad pública implica una limitación a la propiedad, al goce y disfrute de los recursos naturales impuesta por el Estado en beneficio de la colectividad. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, registro 175593, Jurisprudencia 39/2006), comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otras, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución federal en razón de su función social.

Además, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, pues comprende tres causas: a) *la pública* propiamente dicha, es decir, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) *la social*, que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediata a toda la colectividad; c) *la nacional*, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional (SCJN, registro 175593, Jurisprudencia 39/2006).

De la revisión histórica de las leyes en materia hídrica se puede advertir que la veda en sus orígenes, constituyó un instrumento para limitar el aprovechamiento hídrico a efecto de garantizar y fomentar la actividad productiva, principalmente la agrícola, y desde entonces ya se buscaba, aunque en menor medida, proteger el derecho al uso doméstico y público urbano en México.

La normatividad en materia hídrica en México es una de las más cambiantes y responde a momentos históricos concretos y a modelos económicos impulsados, esto lo observamos en el contenido de la normatividad especializada que, por razones de espacio, únicamente se hará la descripción de la figura de la veda en los distintos momentos históricos, a efecto de identificar su objetivo, naturaleza y el procedimiento para su imposición; en lo que se coincide es, justamente, que la veda es un instrumento de restricción para el aprovechamiento del recurso hídrico, aunque el objeto de la restricción ha variado en el tiempo (véase cuadro 1).

Para comprender la naturaleza de las vedas suprimidas, debe atenderse el marco jurídico vigente al momento de su imposición. Por tal, en los siguientes apartados se llevará a cabo la descripción de la naturaleza del concepto de veda y su objeto, así como del procedimiento para su declaratoria, modificación y supresión en las distintas legislaciones vigentes en México con posterioridad a la Constitución de 1917.

## Cuadro 1

## Evolución de la legislación hídrica

<b>Año</b>	<b>Legislación</b>
1910	Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal
1917	Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación
1926	Ley sobre Irrigación con Aguas Federales
1929	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1934	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1938	Ley sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal
1946	Ley de Conservación del Suelo y Agua
1946	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1948	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo
1948	Ley Federal de Ingeniería Sanitaria
1956	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo
1956	Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios
1972	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1992	Ley de Aguas Nacionales, reformada en 2004

Elaboración propia con información de Gutiérrez y Álvarez (2012), misma que tiene por objetivo fijar, en una línea de tiempo, las diferentes legislaciones que han delineado la política hídrica de nuestro país, en el entendido que cada una de ellas ha tenido intencionalidades diferentes.

La primera legislación en donde se contempló la figura de la veda fue la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926, misma que en su artículo 2º establecía:

Se declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas, cualesquiera que sean su extensión y cultivo, siempre que sean susceptibles de aprovechar aguas de jurisdicción federal.

Los dueños de las propiedades referidas, quedan obligados en los términos de esta Ley, a construir y conservar las obras hidráulicas que el Ejecutivo determine, conforme a las prescripciones de la misma.

Es así que en un país donde la actividad económica preponderante fue la agricultura, principalmente en la primera mitad del siglo XIX hasta aproximadamente 1980, con el desarrollo del modelo económico denominado *estado de bienestar* que, además, implicaba la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), motivada en mayor medida por el reparto agrario impulsado desde 1917 (Ayalí, 2016: 84-93), el agua resultaba imprescindible para llevar a cabo esta actividad, tal fue su importancia que fue declarada de utilidad pública, delimitada como actividad estratégica y de orden social.

Es relevante señalar que en esta ley —génesis de las limitaciones en el uso o aprovechamiento del agua— no se contenía de manera expresa el concepto de veda, aunque se entendía como política restrictiva de conservación de cauces para la irrigación y el mantenimiento de obras hidráulicas.

Para Gustavo Ortiz (2008: 21):

La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, resulta de una relevancia particular, ya que bajo su amparo se propició el desarrollo de la infraestructura hidro-agrícola en nuestro país, con la creación del Fondo Nacional de Irrigación, además reguló el aprovechamiento de agua vinculado con las tierras, buscando incentivar a los propietarios para el incremento de su producción.

Es en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929 donde se enunció por primera ocasión el concepto de veda, considerando la existencia de dos tipos: absolutas y relativas; además, se contempló el procedimiento para su declaratoria y suspensión. El artículo 56 de la ley señala que se entiende por veda absoluta la “prohibición total para que la Secretaría otorgue permisos, autorizaciones y concesiones” (Art. 56, Fracc. X) y por veda relativa la “prohibición para que, sin la anuencia de la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría otorgue permisos, autorizaciones o concesiones” (Art. 56, fracciones X y XI).

Es decir, la Comisión Nacional de Irrigación era la encargada de delinear la política hídrica en función de las necesidades de conservación de los afluentes para el desarrollo económico, máxime cuando de acuerdo con esta ley se consideró de utilidad pública el aprovechamiento de las aguas, por lo que resultaba viable su expropiación, ocupación temporal o la constitución de servidumbres para llevar a cabo dicho aprovechamiento (Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1929, art. 43).

Por su parte, los artículos 21 y 22 contemplaban el procedimiento para decretar las vedas, y que era substanciado por la Secretaría de Agricultura y Fomento a petición de la Comisión Nacional de Irrigación con base en las necesidades de conservación del afluente para la actividad agrícola; dicha declaratoria debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y señalaba la posibilidad de que se reanudara el otorgamiento de concesiones, siempre y cuando se demostrara la existencia de aguas libres, aunque no definía qué se entendía por éstas ni a partir de qué nivel de afluencia consideraba la existencia en el afluente de aguas libres, el cual menciona lo siguiente:

Artículo 21. La Secretaría podrá decretar vedas absolutas o relativas para el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones para el aprovechamiento de los bienes objeto de esta Ley, cuando la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto que requiera la conservación de las mismas condiciones en que se inicie el estudio.

La declaración de veda deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, fijándose en ella el plazo de su vigencia.

Artículo 22. La Secretaría suspenderá la tramitación de las solicitudes hechas para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional cuando, de los estudios verificados por la misma, haya llegado a la conclusión de que se encuentren agotados los recursos de la corriente.

La suspensión de tramitaciones se hará por acuerdo especial de la Secretaría y publicándose en el Diario Oficial.

La tramitación se reanudará:

- Cuando por la reglamentación general de la corriente, o por la ejecución de obras para obtener un aprovechamiento más racional, haya aguas libres.
- Cuando existan aguas libres que provengan de concesiones caducas.
- Cuando los interesados demuestren la existencia de aguas libres. Al reanudarse la tramitación, se dará a las solicitudes presentadas el orden de prelación que les corresponde conforme a esta Ley.

En similares términos de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, la de 1934 declaró de utilidad pública el aprovechamiento de agua posibilitando la expropiación, ocupación temporal o la construcción de servidumbres para dicho aprovechamiento.

Igualmente, a petición de la Comisión Nacional de Irrigación, podía decretarse la veda para el otorgamiento de concesiones de los cuerpos de agua a petición escrita ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, declaratoria que debía publicarse en el DOF, lo diferente es que esta ley abandona el concepto de veda y su clasificación de absoluta y relativa, posibilita el otorgamiento de "autorizaciones precarias" para el aprovechamiento de aguas; sin embargo, aun estando decretada la veda, advertía que estas autorizaciones no generaban derechos, ya que, afirmaba, los titulares no podían alegar derecho alguno de las mismas ni pedir reparación al suprimirse definitivamente, la ley no define qué debe entenderse por autorizaciones precarias ni para qué efectos se otorgarían esas autorizaciones, así como tampoco quiénes podían ser beneficiados con las mismas. En su artículo 39 establecía:

En caso de que la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto de riego, que requiera la conservación de las condiciones existentes en alguna corriente o vaso, la Secretaría declarará la veda para el otorgamiento de concesiones. La declaración de veda se publicará en el Diario Oficial.

Entre tanto dura la veda, únicamente se podrán otorgar autorizaciones precarias para el aprovechamiento de las aguas.

Los titulares de las autorizaciones no podrán alegar derecho alguno sobre los aprovechamientos ni obtener, con fundamento en ellas, el otorgamiento de concesiones mientras dure la veda. Tam-

co tendrán derecho a pedir reparación por los perjuicios que sufran si se suprimen definitivamente los aprovechamientos.

Así mismo, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1946 estableció en su artículo 41, la posibilidad de decretar veda en los afluentes que requirieran conservación de las condiciones para la actividad de irrigación, en los siguientes términos:

En el caso de que la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto de riego que requiera la conservación de las condiciones existentes en el sistema hidrológico de alguna o algunas corrientes o depósitos de propiedad nacional, la Secretaría, a solicitud de la propia Comisión, declarará la veda para el otorgamiento de concesiones, precisando las corrientes, depósitos, manantiales y regiones que afecte dicha declaratoria.

La declaración de veda se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de mayor circulación en la zona correspondiente.

Resulta relevante mencionar que la política hídrica en México, hasta antes de 1945, consideraba únicamente la regulación y, por ende, aprovechamiento, de las aguas superficiales, quedando exceptuados los acuíferos o aguas subterráneas; es justamente en este año cuando se modifica el artículo 27 constitucional y se incluye la regulación del agua subterránea en la política hídrica de nuestro país, así como su administración a través de las autoridades federales por la vía de concesiones y asignaciones.

Como se puede inferir, del análisis exegético de las leyes en comentario, las vedas para preservar aguas nacionales para uso agrícola y para proyectos o estudios que emprendiera la Comisión Nacional de Irrigación, resultaban plausibles y su objetivo fue el de garantizar las condiciones de las aguas superficiales, principalmente para el proyecto agrícola productivo; es decir, para la actividad económica preponderante de —por lo menos— la primera mitad del siglo XX, resultado éste de utilidad pública. De igual manera, es pertinente aclarar que los instrumentos legales mencionados establecían, desde 1910, el uso doméstico y público urbano como prioritario y exento de veda.

Por lo tanto, resulta concluyente que el establecimiento de vedas para garantizar proyectos de riego agrícola, como actividad económica preponderante, era una hipótesis que la ley contemplaba y, al ser la actividad económica prioritaria del país, la misma ley le otorga el reconocimiento como causa de utilidad pública para su establecimiento.

A partir de la legislación de 1992, la Ley de Aguas Nacionales (2017) cambia radicalmente la concepción del instrumento de veda al redefinir su artículo 3º y establecer otras hipótesis para su imposición, a saber:

Aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.

Como se puede advertir, a partir de 1992, el objetivo de la veda es esencialmente la protección y restauración del afluente, se desvincula de la actividad económica del país, por lo que actualmente sólo puede imponer como política de restauración, ya sea por sobreexplotación, sobreconcesionamiento o contaminación. Con relación a su establecimiento, la LAN (1992) establece:

El Ejecutivo Federal podrá expedir decretos para el establecimiento de zonas de veda para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo, sequía o de escasez extrema o situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas o por situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, cuando:

I. No sea posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen anual fijado por la “Autoridad del Agua”, sin afectar la sustentabilidad del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso, o

II. Se requiera prohibir o limitar los usos del agua con objeto de proteger su calidad en las cuencas o acuíferos.

La política hídrica relativa a las vedas es delimitada, ejecutada, vigilada y llevada a cabo por la CONAGUA, como organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y autorizadas por el Ejecutivo Federal a petición de esta última.

Además, los requisitos para el establecimiento, modificación o supresión de la veda, establecidos en el artículo 40 de la LAN, cambiaron sustancialmente, debiendo actualmente justificar plenamente las razones por las que se busca su reconocimiento, ya que ello implica una limitación para el uso y aprovechamiento del recurso hídrico, además se debe explicitar, en caso de modificación, las razones por las que se decide ampliar o reducir las zonas restringidas o el objetivo de la veda, ya que ello puede suponer limitación y, en su caso, liberación del agua y, finalmente, en caso de supresión, debe expresarse la razón de la misma, ya que implica que el agua de la cuenca se encuentra en condiciones plenas de explotación para cualquier uso.

Es así que la LAN exige para los tres casos —establecimiento, modificación o supresión— que el decreto señale la declaratoria de utilidad pública; las características de la veda, de su modificación o supresión, sus consecuencias, la ubicación y delimitación; la descripción del ecosistema; el diagnóstico de los daños sufridos, la disponibilidad y distribución territorial; las bases de condiciones de uso o en su caso la limitación, normas para el aprovechamiento y descarga, volúmenes de extracción y temporalidad de la veda (LAN, 2017, Arts. 39 y 40).

De lo anterior se advierte que, en el marco legal actual, la LAN de 1992 —misma que fue reformada integralmente en 2004— cambia sustancialmente la figura de la veda e introduce, de manera expresa, nuevas hipótesis para su imposición, las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo
- Sequía o de escasez extrema
- Situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas
- Situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

Además de lo anterior, exige mayores requisitos para el establecimiento, modificación o supresión de la declaratoria de veda. De igual manera, la LAN introduce la hipótesis de prohibir el aprovechamiento del agua con la finalidad de proteger la calidad y cantidad de agua en los acuíferos, en esta nueva visión, el objeto es la restauración del propio afluente y no el desarrollo económico del país, por lo que se aleja la figura de su naturaleza antropocéntrica y económica. En las demás hipótesis se señala la limitación para el otorgamiento de concesiones, de manera temporal por sobreexplotación, sequía o escasez extrema, contaminación del agua o situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

De los 36 decretos de veda modificados por el Ejecutivo Federal, 34 de ellos fueron emitidos previos a 1992 y nueve de supresión de veda fueron publicados en el DOF el 6 de julio de 2018; el objetivo era la conservación del recurso hídrico con una visión economicista que se impusieron para lograr la permanencia de las condiciones de los afluentes en virtud de la actividad de riego, construcción de infraestructura, tales como presas, distritos de riego, unidades de riego, etcétera, por lo que el uso que se protegía en 1992 con los mismos era el agrícola —actividad económica preponderante en el país— y la reforma de 2004 a la LAN cambia sustancialmente el objetivo de la veda a política de restauración de las condiciones naturales de los afluentes, tanto superficiales como subterráneos.

En el siguiente apartado se realizará un análisis de los decretos publicados en junio de 2018, teniendo como referencia de contraste la legislación anteriormente descrita y el propio contenido de los decretos de veda suprimidos, así como las zonas de reserva que los sustituyeron para identificar sus alcances y limitaciones en el contexto del reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento en la Constitución Política Mexicana.

## De la veda a la reserva: Sus efectos jurídicos

Los nueve decretos de supresión de vedas publicados en 2018 tienen su fundamento en la LAN vigente, en los mismos se aplicó el principio de progresividad y pro-naturaleza, lo que resulta en una fortaleza, en virtud de que el abordaje de los mismos rebasa a la ley de origen.

---

Las vedas a las reservas de aguas y zonas reglamentadas constituyen instrumentos de la política hídrica, vinculada por un lado con el régimen de concesiones y asignaciones del agua para su aprovechamiento, uso o explotación y, por otro, con el de la gestión de aguas nacionales para racionalizar las necesidades y con ello contribuir al mejoramiento de la economía (LAN, 2017, Art. 14). Es decir, tienden a limitar el aprovechamiento, uso o explotación de las aguas nacionales y su gestión como política de restauración de los propios afluentes.

Los decretos de veda que fueron suprimidos por el Ejecutivo Federal, datan de 1931 y los más recientes de 1999 y 2012. De manera casuística, el objetivo de las vedas que fueron suprimidas son las siguientes:

- 1. La subregión hidrológica Pánuco, abarca once cuencas hidrológicas, recorre ocho estados de la República y suprimió siete decretos de veda. De éstos, cinco vedas eran para garantizar riego para la actividad agrícola, uno para garantizar agua a la actividad productiva de la región de Querétaro, Hidalgo y San Luis Potosí, y uno para el abastecimiento de agua potable para Ciudad Victoria y Ciudad Madero así como para el funcionamiento de la cuenca (véase anexo 1).
- 2. La región hidrológica (RH) 12, subregión Río Santiago, abarca treinta y tres cuencas en tres estados. Suprimió cinco decretos de veda, todos ellos relativos a garantizar sistemas de riego nacionales, decretos los anteriores que databan de 1931 a 1947.
- 3. La RH 19 de la Costa Grande de Guerrero abarca diecisiete cuencas, todas ellas del estado de Guerrero, suprimió ocho decretos de veda de 1954, todos ellos tenían como objetivo conservar las condiciones hídricas para el aprovechamiento de las aguas y proyectos hidráulicos futuros.
- 4. La RH 20 de la Costa Chica de Guerrero, abarca diez cuencas del estado de Guerrero y parte de Oaxaca. Los acuerdos de supresión de veda databan de 1936, 1954 y 1955. La finalidad de dos de ellos era para la conservación de condiciones hidráulicas para proyectos de aprovechamiento de aguas y uno para la construcción de obras de riego y aseguramiento de la producción agrícola.

- 5. La RH 25 San Fernando-Soto La Marina, abarca diez cuencas en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, y sólo contaba con un decreto de veda de 1931, cuya finalidad era conservar las condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales.
- 6. La RH 28, subregión Papaloapan, abarca dos cuencas en los estados de Puebla y Veracruz. Los acuerdos de veda que se suprimieron eran de 1935, 1948, 1954 y 1955. La finalidad de dos de ellos era conservar las condiciones para el aprovechamiento y desarrollo de proyectos de aguas superficiales, uno para la construcción de obras hidráulicas de irrigación y la creación del Distrito Nacional de Riego y otro para garantizar el abastecimiento de agua potable a la población de Jalapa, Veracruz.
- 7. La RH 14 Ameca, abarca nueve cuencas en los estados de Jalisco y Nayarit. El acuerdo suprimió tres vedas, todas ellas de 1954, y de igual manera su finalidad era la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola.
- 8. La RH 15, Costa de Jalisco, abarca ocho cuencas en los estados de Jalisco y Colima. Los cuatro acuerdos de veda que se suprimieron eran de 1954 y su finalidad era la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego y mejorar la producción agrícola.
- 9. La RH 28, Papaloapan, abarca dos cuencas en los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla. No contaba con decretos de veda.
- 10. La RH 30 Grijalva-Usumacinta, tiene 18 cuencas en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Campeche. El decreto de veda que se suprimió databa de 2012 y su objetivo era la falta de disponibilidad de agua en las presas La Concordia y La Concordia II, determinó la capacidad de generación de energía eléctrica y levanta veda en toda la cuenca tributaria del río Grijalva.

En el referente anterior, los diez decretos abarcan diez diferentes regiones hidrológicas, en nueve se suprimen vedas y en uno se crean

reservas de agua. Se ubican en 120 cuencas y en diecisiete estados,<sup>1</sup> lo que implicó la supresión de 36 decretos de veda, de los cuales uno tenía como finalidad asegurar agua para la actividad productiva, 19 relativos a actividades agrícolas, dos para garantizar agua potable, 13 para aprovechar las aguas nacionales y uno para generar energía eléctrica (véase cuadro 2).

Como se puede inferir, los decretos de veda estaban abocados a garantizar actividades productivas del país; en primer lugar la agrícola, en segundo lugar garantizar el aprovechamiento de aguas nacionales para otros usos y, los menos, garantizar el recurso hídrico para el abastecimiento de agua potable y la generación de energía eléctrica. Por tal, se asevera que la supresión de vedas que realiza el Ejecutivo en 2018, amplía el aprovechamiento del agua a otros usos considerados en la LAN (2017, Art. 3°), tales como el ambiental, doméstico, acuacultura, industrial, pecuario, público urbano, entre otros.

Es pertinente señalar que, algunas de las vedas suprimidas se encontraban dirigidas al aprovechamiento de las aguas nacionales para actividades productivas, generar energía y para proyectos hidráulicos con beneficio directo a la producción agrícola. El aprovechamiento para actividades productivas es tan amplio que comprende cualquier actividad; es decir, el otorgamiento de concesiones y asignaciones continuó para la actividad productiva en el supuesto de 15 de las vedas suprimidas y en los 21 restantes se podían otorgar concesiones para la actividad agrícola. Por tal motivo, la supresión de las vedas amplía los usos para aprovechar las aguas nacionales, que ya se daba desde 1931. Esto habilita a la CONAGUA a la expedición de nuevos títulos de concesión y asignación en términos de la reserva aprobada.

---

<sup>1</sup> Los estados que mencionan los decretos son: Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Jalisco, Nayarit, Colima, Chiapas, Tabasco y Campeche.

## Cuadro 2

## Concentrado de información decretos de reserva

RH	Cuencas	Estados	Decretos de veda	Actividad productiva	Riego	Agua potable	Aprovechamiento de agua y PH
26 Pánuco	11	8	7	1	5	1	
12 Subdistrito Santiago	33	3	5	-	5	-	-
19 Costa Grande de Guerrero	17	1	8	-	-	-	8
20 Costa Chica	10	2	3	-	1	-	2
25 Soto La Marina	10	2	1	-	-	-	1
28 subdistrito Papagayo	2	2	4	-	1	1	2
14 Ameca	9	2	3	-	3	-	-
15 Costa de Jalisco	8	2	4	-	4	-	-
28 Papaloapan	2	3	0	-	-	-	-
30 Grijalva-Usumacinta	18	5	1	1 generación eléctrica	-	-	-
Totales	120	30	36	2	19	2	13

Fuente: Elaboración propia con información de decretos supresión de vedas y creación de reservas publicados en el DOF el 6 de julio de 2018 y tomados de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5525357&fecha=06/06/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525357&fecha=06/06/2018) (véase anexo 1).

## La legalidad de los decretos de supresión de vedas y declaratoria de reserva de agua

La LAN establece que la autoridad y administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien ejerce sus atribuciones a través de la SEMARNAT, la CONAGUA, los Organismos de Cuenca, los Consejos Consultivos de cada Organismo de Cuenca y los Consejos de Cuenca (LAN, 2017, Art. 4 al 13).

En el orden de ideas anterior, el Ejecutivo Federal —en su carácter de autoridad del agua en México, de acuerdo al artículo 4° y 6° en sus fracciones I, II y III de la misma LAN— tiene competencia para expedir, modificar y suprimir decretos de veda o expedir decretos de reserva de aguas y, en tal calidad, suprimió los decretos de veda en comento y declaró, en el mismo decreto, la reserva de aguas nacionales en todos ellos.

De acuerdo a la LAN, en el acto de autoridad emitido por el Ejecutivo Federal el pasado 6 de julio de 2018, debieron prevalecer los principios de la política pública hídrica establecidos en el artículo 14 Bis 5, entre los que destacamos, por su relevancia, los siguientes:

I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.

III. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada, privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica.

IV. Los estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y “la Comisión”, son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

VI. Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado.

VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener

o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua.

VIII. El Ejecutivo Federal fomentará la solidaridad en materia de agua entre los estados, Distrito Federal, municipios, entre usuarios y entre organizaciones de la sociedad, en las distintas porciones de las cuencas, subcuencas y microcuencas, con el concurso de consejos y organismos de cuenca.

IX. La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos.

X. La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua.

XI. El agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse, en términos de Ley.

XII. El aprovechamiento del agua debe realizarse con eficiencia y debe promoverse su reúso y recirculación.

XIX. El derecho de la sociedad y sus instituciones, en los tres órdenes de gobierno, a la información oportuna, plena y fidedigna acerca de la ocurrencia, disponibilidad y necesidades de agua, superficial y subterránea, en cantidad y calidad, en el espacio geográfico y en el tiempo, así como a la relacionada con fenómenos del ciclo hidrológico, los inventarios de usos y usuarios, cuerpos de agua, infraestructura hidráulica y equipamiento diverso necesario para realizar dicha gestión.

XXII. El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia con relación a cualquier otro uso.

Los principios de política hídrica nacional establecidos en el presente artículo son fundamentales en la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en esta Ley y en sus reglamentos, y guiarán los contenidos de la programación nacional hídrica y por región hidrológica y cuenca hidrológica (LAN, 2017, Art. 14).

De manera genérica y atendiendo al texto de la supresión de vedas, no se observaron estos principios, y de manera específica el Ejecutivo Federal no se aseguró de que para el levantamiento de las vedas en las

120 cuencas, las concesiones y asignaciones de agua actuales y futuras, con la supresión de la veda, estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso hídrico y no sólo en mediciones de disponibilidad del año 2016, que pueden estar acordes o no a la realidad del recurso hídrico (*Acuerdo de disponibilidad*, DOF, 2016), máxime cuando se ha documentado en varias cuencas la inexistencia de mecanismo de medición efectivos (Perevochtchikova y Arellano, 2008: 318).

De los nueve decretos de veda que se suprimieron, existen casos como el de la subregión del Santiago, desde su colindancia con Chapala hasta la presa Santa Lucía, la cual está catalogada como una de las regiones más contaminadas del país; por tanto, no es susceptible de ningún uso (SEMARNAT, 2008: 65-114). Más aún, en el caso de esta cuenca deficitaria RH 12, los estudios hídricos no explican cómo fue que en estos últimos años se recuperó, no sólo en términos de cantidad sino también de calidad del agua, ya que la cuenca está catalogada como contaminada y sobreexplotada desde el *Programa Nacional Hídrico 2001-2006* (SEMARNAT, 2008).

Tomando en cuenta la sobreexplotación y contaminación de la subregión Santiago, a manera de ejemplo, el instrumento de política hídrica que debió haber decretado el Ejecutivo era, en todo caso, el de la zona reglamentada, ya que esta figura permite que en las regiones hidrológicas y cuencas que correspondan, se instrumenten mecanismos para mantener o reestablecer su equilibrio hidrológico y el de los ecosistemas vitales para el agua (LAN, 1992, Art. 3); de esta manera, no sólo utilizar del agua disponible sino llevar a cabo acciones para sanear toda la parte alta y media del río Santiago.

En este sentido, resulta pertinente señalar que el actual texto de la LAN define el término de zona reglamentada como: “Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, que por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica” (LAN, 2017, Art. 3 fracción LXIII),

razón por la cual resultaba en el instrumento pertinente en el caso específico del río Santiago.

Así mismo, si bien los nueve decretos de supresión de veda en las 120 cuencas establecen y declaran la utilidad pública de la gestión integrada de los recursos hídricos superficiales, así como el restablecimiento del equilibrio ecológico de las aguas nacionales, el articulado de los decretos no refleja la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) que la LAN define de la siguiente manera:

Proceso que promueve *la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente*, con el fin de *maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales*. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable. Para la aplicación de esta Ley en relación con este concepto se consideran primordialmente agua y bosque (LAN, 2017, Art. 3º, lo resaltado en cursivas es nuestro).

Para efecto del análisis exegético de los decretos, en su articulado no se refleja las relaciones entre agua, tierra y bosque, únicamente se circunscriben a mencionar disponibilidad del agua para justificar la supresión de las vedas y la imposición de las reservas de agua, con base en estudios técnicos (ET).

Ahora bien, los ET, base para la supresión de vedas en las nueve subregiones hidrológicas, omiten observar el artículo 13 BIS 3 fracción VIII relativo a las competencias de los Consejos de Cuenca, que menciona que deben participar en el análisis, al establecer:

VIII. Participar en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua; el mejoramiento y conservación de su calidad; su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con ésta; y la adopción de los criterios para seleccionar los proyectos y obras hidráulicas que se lleven a cabo en la cuenca o cuencas hidrológicas (LAN, 2017, Art. 13 BIS 3).

De la lectura de los nueve decretos se desprende que, en el mejor de los casos, en sesiones del Consejo de Cuenca se presentaron los resultados de los ET, pero no se desprende el análisis que los Consejos de Cuenca hicieron de los mismos ni mucho menos si se realizaron ob-

servaciones a ellos y cómo fueron atendidas por la autoridad del agua (véase anexo 1, participación de los usuarios).

A mayor abundamiento, la autoridad hídrica omitió, en los decretos referidos, la observancia del artículo 13 BIS 4, el cual señala:

Artículo 13 BIS 4. Conforme a lo dispuesto a esta Ley y sus reglamentos, "la Comisión", a través de los Organismos de Cuenca, consultará con los usuarios y con las organizaciones de la sociedad, en el ámbito de los Consejos de Cuenca, y resolverá las posibles limitaciones temporales a los derechos de agua existentes para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva, contaminación y riesgo o se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales; bajo el mismo tenor, resolverá las limitaciones que se deriven de la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda. En estos casos tendrán prioridad el uso doméstico y el público urbano (LAN, 2017).

En la supresión de las vedas se omitió la consulta a los usuarios y a las organizaciones de la sociedad de las cuencas referidas; es decir, no se amplió la consulta del estudio técnico para la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda.

En el referente anterior, los nueve decretos en estudio carecen de la congruencia de los ET referidos con el artículo 38 que establece:

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacionales hídricos y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, así como lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la presente Ley, podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar la reserva de aguas.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal podrá declarar como zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que, por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema (LAN, 2017).

Del texto anterior se desprende que el Ejecutivo, previo a los ET, debió considerar el Programa Nacional Hídrico y el de las regiones así

como las necesidades del ordenamiento territorial nacional; sin embargo, no existe evidencia de que haya considerado lo anterior, únicamente alude al programa en mención, más no a los expedidos en materia hídrica a nivel nacional, regional y a las necesidades del ordenamiento territorial nacional.

Además de lo anterior, en los decretos se omitió la atención al artículo 40 de la LAN, ya que del texto del articulado no se desprenden los elementos que señalan la LAN y los ET que los sustentan. En efecto, la ley establece la información específica que deben respaldar los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda, y la información que reflejan los ET que fundamentan la supresión de vedas contienen de manera genérica la información mostrada en el cuadro 3.

Del análisis de los decretos no se desprenden los elementos anteriores tampoco los ET que los sustentan reflejan la información contenida en el artículo 40 de la LAN, por lo que se infiere una inconsistencia jurídica de fondo entre los ET y la regulación de las vedas ahí señaladas.

Así mismo, los decretos de supresión de vedas omiten ajustarse al procedimiento para la imposición, supresión o modificación, ya que el Ejecutivo Federal debió realizar los ET de manera previa y, una vez terminados, considerar lo siguiente:

- Congruencia de la programación hídrica a nivel nacional, de la región, de cuencas y del ordenamiento nacional.
- Estudios técnicos que reflejen el contenido del artículo 40 para sustentar la modificación, imposición o supresión de las vedas.
- Participación de los usuarios de cuencas en el análisis de los estudios técnicos.
- Consulta a usuarios y organizaciones de la sociedad en el seno de los consejos de cuenca y resolver las limitaciones que se deriven de la existencia, declaración o instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda (LAN, artículo 13 BIS 4).
- Decreto de supresión que refleje el contenido del artículo 40 de la LAN.
- Organizar a los usuarios para la instrumentación del decreto de supresión de la veda.

### Cuadro 3

## Contraste entre requisitos de la LAN para el levantamiento de veda y el contenido de los decretos publicados en el DOF

Referencia de la LAN	Contenido de los ET
<p>Artículo 40. Los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda contendrán la ubicación y delimitación de la misma, así como sus consecuencias o modalidades.</p> <p>El decreto de veda correspondiente deberá señalar:</p> <p>I. La declaratoria de utilidad pública.</p> <p>II. Las características de la veda, de su modificación o de su supresión.</p> <p>III. Las consecuencias previstas al instrumentar la veda.</p> <p>IV. La ubicación y delimitación de la zona de veda.</p> <p>V. La descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados.</p> <p>VI. El diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos, el volumen disponible de agua y su distribución territorial, así como los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento.</p> <p>VII. Las bases y disposiciones que deberá adoptar la "Autoridad del Agua", relativas a la forma, condiciones y, en su caso, limitaciones, con relación a las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva.</p> <p>VIII. La expedición de normas que regulen los aprovechamientos y descargas, con relación a la fracción anterior, incluyendo el levantamiento y actualización de padrones.</p> <p>IX. Los volúmenes de extracción a que se refieren las dos fracciones anteriores.</p> <p>X. La temporalidad en que estará vigente la veda, reserva de agua o zona reglamentada, la cual puede prorrogarse de subsistir los supuestos de los artículos 38 y 39 de la presente Ley.</p> <p>El Organismo de Cuenca que corresponda, promoverá la organización de los usuarios de la zona de veda respectiva para que participen en su instrumentación.</p>	<p>1. Delimitación geográfica.</p> <p>2. Sistema hidrológico</p> <p>2.1 Ríos</p> <p>2.2 Cuencas hidrológicas</p> <p>2.3 Presas</p> <p>3. Caracterización socioeconómica</p> <p>3.1 Distribución de la población</p> <p>3.2 Poblaciones urbanas y rurales</p> <p>3.3 Migración</p> <p>3.4 Marginación</p> <p>3.5 Crecimiento poblacional</p> <p>3.6 servicios</p> <p><i>Actividades económicas</i></p> <p>4. Usos del suelo</p> <p>4.1 Usos del suelo</p> <p><i>Zonas de reserva</i></p> <p>5. Usos del agua.</p> <p>5.1 Aprovechamiento de aguas superficiales.</p> <p>5.2 Aprovechamiento de aguas subterráneas</p> <p>6. Disponibilidad de aguas nacionales.</p> <p>6.1 Aguas nacionales superficiales</p> <p><i>Aguas nacionales subterráneas</i></p> <p>7. Estimación de demanda para uso público y doméstico.</p> <p>7.1 Proyección de crecimiento poblacional</p> <p>7.2 Determinación de la demanda de agua para uso público y urbano</p> <p>8. Uso ambiental o para conservación ecológica.</p> <p><i>Introducción</i></p> <p>9. Antecedentes normativos</p> <p>9.1 Instrumentos normativos de las aguas nacionales superficiales.</p> <p>10. Problemática.</p> <p>11. Conclusiones y recomendaciones</p> <p>11.1 Conclusiones</p> <p>11.2 Recomendaciones</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la LAN y ET para el levantamiento de la veda publicados en el DOF: RH 26: 7 de febrero de 2018, RH 12: 20 de julio 2017, RH 19: 4 de septiembre de 2017, RH 20: 4 de septiembre de 2017, RH 25: 28 de julio de 2017, RH 28: 3 de enero de 2012, RH 14: 12 de febrero de 2018, RH 15: 26 de febrero de 2018, RH 28: 12 de febrero de 2018, RH 30: 10 de abril del 2018.

Por tanto, resulta viable aseverar que, en términos de los procedimientos acotados por la propia LAN para el caso de supresión de vedas y levantamiento de reservas, el Ejecutivo Federal fue omiso en observar la propia normatividad especializada en el ámbito hídrico y puso, además, nuevamente en tela de juicio la propia labor de los Consejos de Cuenca como organismos legitimadores de decisiones tomadas de manera centralizada (Domínguez, 2007: 11), lo que genera no solamente incertidumbre jurídica sino deslegitimación de su propio aparato institucional.

El levantamiento de vedas e imposición de reservas de agua en los decretos en comento, parece más una política hídrica que quiso suavizar el impacto negativo que supondría únicamente decretar el levantamiento de vedas en cuencas deficitarias sin ET que lo justificaran, al posibilitar a la CONAGUA a emitir nuevas concesiones a todos los usos que contempla la propia LAN.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que el Ejecutivo Federal suprimió todas las vedas provenientes de un régimen de agua anterior al de la actual LAN de 1992 y su reforma de 2004; por una parte, las vedas fueron establecidas en el marco del régimen del agua de 1929 y 1946, a excepción de dos que datan de 1999 y 2012, y por otra parte, en 2018, la declaratoria de reserva de agua para uso doméstico, público urbano o de conservación ecológica en todas las regiones hidrológicas y cuencas donde se suprimieron las vedas, bajo el actual régimen jurídico del agua y en el contexto de la reforma constitucional al artículo 4º, que garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento y una nueva gestión del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, con la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía.

En el referente anterior, la declaratoria de "zonas de reserva de aguas" de acuerdo al marco jurídico vigente, está contemplada en el artículo 3º, párrafo LXIV, así como en el artículo 41, ambos de la LAN vigente. Existe una diferencia entre ambos preceptos, ya que por un lado el artículo 3º la define como:

La reserva de aguas establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de aguas disponibles para:

- a) prestar un servicio público

- b) implantar un programa de restauración, conservación o preservación
- c) cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por utilidad pública.

Por su parte, el artículo 41 establece para el mismo ordenamiento sólo los dos primeros supuestos, al mencionar expresamente el “uso doméstico y público urbano, generación de energía eléctrica para servicio público y garantizar los flujos mínimos para la protección ecológica, incluyendo la conservación o restauración de los ecosistemas vitales”.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, las declaratorias de reservas de aguas nacionales de 2018, aunque no lo explicitan, abren la posibilidad de que, con base en la declaratoria publicada, el Ejecutivo Federal vía el Organismo de Cuenca de la Región Hidrológica y aludiendo al concepto de reserva de agua expresado en la LAN, otorgue concesiones o asignaciones en el supuesto de que el Estado resuelva aprovechar aguas nacionales por causa de utilidad pública en actividades diferentes a las establecidas en el artículo 41 del mismo ordenamiento, tales como la minería, el *fracking*, la exploración en aguas profundas de hidrocarburos, etcétera.

## A manera de discusión

Del análisis de las leyes en materia de recursos hídricos y del texto de los decretos, se desprende que el aprovechamiento del agua en México se ha dado a partir del sistema de concesiones y asignaciones; los recursos hídricos han estado asociados a la actividad humana económica y social desde 1900 a 1970, principalmente basada en la agricultura y a la ambiental a partir de los años noventa.

El riego para sustentar la actividad agrícola, sin duda alguna — cuando menos en 19 de los decretos analizados—, fue la razón principal para el decreto de veda; es decir, el garantizar agua en cantidad y calidad suficientes para la actividad agrícola como actividad económica preponderante. De igual manera, el uso para consumo humano en algunas regiones hidrológicas ya resultaba problemático, tan es así que,

---

<sup>2</sup> Cfr. Ley de Aguas Nacionales, artículos 41 y 3º fracción LXIV, en leyes federales de México. Cámara de Diputados.

vía decreto de veda, se garantizó el vital líquido al menos en dos regiones hidrológicas y para actividades productivas y aprovechamiento de aguas nacionales (generación de energía eléctrica y proyectos hidráulicos) en los restantes 15 decretos.

Los decretos de supresión de vedas significan que la situación de su origen se encuentra estabilizada y, por tanto, existe recurso hídrico disponible para garantizar los usos que están detrás de su origen (riego, uso público y abasto de agua potable, generación de energía eléctrica y proyectos hidráulicos); es decir, que existen excedentes a liberalizar para los usos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, tales como, el público urbano, uso agrícola, para generación energía eléctrica y uso en otras actividades productivas,<sup>3</sup> entre ellas la minería, el turismo, la acuicultura y la pesca, la generación de gas y petróleo, entre otras.

Ahora bien, la combinación de un decreto de levantamiento de veda y la imposición de una reserva, que también constituye limitaciones en el aprovechamiento, uso o explotación del agua, aunque sus fines sean nobles como pudiera ser el reservar agua para uso doméstico, público urbano y para conservación, no impide que el recurso hídrico que el Estado resuelva explotar por utilidad pública se justifique a través del mismo decreto de aguas reservadas para otros usos, vía concesiones o asignaciones, aun cuando la propia autoridad del agua carezca de datos precisos en términos de cantidad y calidad en las diferentes cuencas (SEMARNAT, 2008: 54).

Más aún, el concepto de *utilidad pública* establecido en el artículo 7º en su fracción XI, amplía su noción para el aprovechamiento, uso y explotación del agua a casi todas las actividades y aprovechamiento del agua y obras de infraestructura hidráulica, como pudieran ser las plantas de tratamiento, las presas y los acueductos que la ley regula.<sup>4</sup>

Por otro lado, los ET tienen varias lagunas ya que omiten el contenido del artículo 40 de la LAN, como son la declaratoria de utilidad pública; las características de la veda, de su modificación o de su supresión; las consecuencias previstas al instrumentar el levantamiento de la

<sup>3</sup> Véase LAN *op cit.*, en sus artículos 44 al 82.

<sup>4</sup> Véase LAN artículo 7º fracciones I a la XI, consultada el 30 de enero de 2020 en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)

veda; la ubicación y delimitación de la zona de veda; la descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados; el diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos superados, los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento, además de la temporalidad en que estará vigente la veda; reserva de agua o zona reglamentada; entre otras.

Al contrastar el contenido de los ET con el precepto legal, se infiere que existe discordancia entre el instrumento de política hídrica con el contenido regulatorio, de donde se advierte que las bases técnicas para levantar las vedas e imponer reservas carece de robustez jurídica y técnica para que el Ejecutivo Federal garantice los recursos hídricos en el contexto de la gestión integral (GIRH).

Más aún, la finalidad de las vedas cambió radicalmente tomando en cuenta el origen de los decretos, que era destinar agua para garantizar actividades económicas —como en el caso la agricultura—, y el contenido actual de la LAN, que fue el marco jurídico bajo el cual fueron suprimidas y se impusieron reservas de agua. Lo que supone, por una parte, que la situación jurídica de los decretos cambió y con ello, al menos, se tendría que justificar la pertinencia de su supresión mediante los ET y, por otra parte, amplía prácticamente a todos los usos y actividades asociadas al agua con los decretos de reserva que se declararan en lugar de las vedas, con la simple justificación y, a su vez, amplitud del concepto *utilidad pública*.

La LAN actual establece en su artículo 7º las causas de utilidad pública de la siguiente manera:

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

- I. La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional.
- II. La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las Normas Oficiales Mexicanas y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras.

- III. La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico.
- IV. El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente.
- V. El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua.
- VI. La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos.
- VII. El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales.
- VIII. El establecimiento, en los términos de esta Ley, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje.
- IX. La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones.
- X. El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos.
- XI. La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran.

De igual manera, se omitió garantizar la participación de los consejos de cuenca en el análisis de los ET de veda a reserva, ya que —si bien es cierto— se les presentó el resultado de los mismos, ello no garantiza su participación en el análisis y discusión, tal y como lo estipula la LAN en el apartado relativo a la implementación de la veda o zona de reserva.<sup>5</sup>

A mayor abundamiento, los decretos de veda y las declaratorias de reservas son instrumentos de política hídrica que tienen diferentes objetivos y requisitos, de acuerdo a la LAN y su reglamento, por lo que establecer ambos instrumentos en uno solo genera confusión, en cuanto a los alcances y limitaciones de cada uno, más aún cuando los ET —de uno y de otro— tienen alcances diferentes. Lo anterior conlleva a confusiones, ya que da la apariencia de que se trató de suavizar el impacto negativo de la liberalización de aguas nacionales con la reserva de agua para usos en los que indiscutiblemente habría consenso y, por ende, liberar al mercado el recurso hídrico en sus excedencias.<sup>6</sup>

En el referente anterior, los instrumentos hídricos para limitar o suprimir el aprovechamiento, uso o explotación de aguas nacionales, consistentes en las zonas reglamentadas, de veda o de reserva, y los ET tienen diferentes alcances. Los decretos de supresión de vedas y los ET que las justifican no satisfacen los extremos de la LAN, al igual que para imponer reservas de agua. Sin duda, habría que distinguir entre ambos instrumentos y emitirlos de manera separada, de tal manera que los alcances de cada uno de ellos puedan cumplir con su finalidad e instrumentación.

Es importante señalar, que las vedas suprimidas no significaron la prohibición absoluta de aprovechamiento de aguas nacionales, sino que su función es la de garantizar la actividad productiva del país, de tal manera que la discusión debe centrarse, en opinión de las autoras, en la ausencia de la incorporación de la reforma constitucional al artículo 4º, que garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento en el marco de una gestión integral del agua.

El reto estriba en que la LAN, en su texto vigente, no garantiza ni incorpora la reforma del año 2012 respecto a la perspectiva de

---

<sup>5</sup> Véase LAN en su artículo XIII BIS 3 fracción VIII y artículo 77 fracción III.

<sup>6</sup> Véase LAN en sus artículos 77 y 78.

derechos humanos y de suprimir vedas que garantizaban la actividad económica predominante —de acuerdo al decreto y marco jurídico de su creación—, no tiene congruencia con los objetivos actuales que obedecen a limitaciones para el uso o aprovechamiento o explotación de agua en casos de sobreexplotación, sequía, escasez extrema o emergencia por contaminación.

De igual manera, la reserva de aguas declarada en las regiones hidrológicas y cuencas a través de los mismos ET que suprimen las vedas, abre al aprovechamiento, uso o explotación del agua a todos los usos contemplados en la LAN y obras de infraestructura asociadas, y los estudios no especifican si en dichas regiones y cuencas del país con la liberalización a todos los usos se garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento, ya que se desconoce la actualización del padrón de concesionarios o asignatarios de cada una de las subregiones en las que se suprimió la veda, para entender cuánta agua de la que se dice existe en realidad y si ya estaba o no comprometida vía concesiones a particulares o asignaciones a entes de gobierno.

En efecto, los decretos de supresión de vedas y declaratorias de reserva, no evidencian realmente el agua que existe, sino que se remiten al acuerdo de disponibilidad de aguas nacionales del año 2016 que, dicho sea de paso, no se encuentra motivado en cuanto a ET robustos y científicos que evidencien la disponibilidad hídrica.

Otro de los temas pendientes, sin duda alguna, es la institucionalidad de la CONAGUA, de sus Consejos de Cuenca, la supervisión e inspección, ya que en las condiciones que opera actualmente no se garantiza la vigilancia e inspección en campo y el sistema de concesiones y asignaciones no ha sido eficiente para garantizar la ausencia de sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales; por lo tanto, la instrumentación de los decretos no se encuentra garantizada con los usuarios de las regiones y sus cuencas.

## Conclusiones

A *grosso modo* los decretos *per se*, jurídica y técnicamente, carecen de robustez y su implementación no está garantizada en términos de la gestión integral del recurso hídrico. En efecto, los decretos de supresión

e imposición de reservas de agua de 2018 se dan en contextos normativos diferentes a los de su origen y creación. En su origen, responden a garantizar agua para el uso dominante de la economía en la primera mitad del siglo XIX, que era la agricultura; en segundo lugar, para garantizar actividades productivas, generación de energía y proyectos hidráulicos; y en tercer lugar, al consumo humano.

El parteaguas de la legislación de 1929 y 1946 y la de 1992 es la reforma en materia de derechos humanos de la Constitución Política Mexicana, tanto en su artículo 1º como en el 4º, que incluyen el derecho humano al agua potable y al saneamiento. La supresión e imposición de reservas de agua con una legislación más acotada en la regulación de vedas y reservas de agua, como es la LAN vigente, sigue garantizando el agua para las actividades productivas del país, sin privilegiar de manera clara y expresa el derecho humano al agua potable y al saneamiento establecido en 2012 en el artículo 4º constitucional, y una nueva gobernanza y gestión del agua que incluye a los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

De igual manera, la supresión de vedas y declaratorias de reserva, a partir de ET unificados, tampoco garantizaron los mínimos de la regulación en materia hídrica para que el Ejecutivo asegure, de manera efectiva, el derecho humano al agua potable y al saneamiento desde una perspectiva de derechos humanos de los instrumentos de política hídrica. Es así que en las declaratorias de reserva de aguas amplía tanto los usos de agua, al grado que el Ejecutivo Federal en turno puede imponer infraestructura hídrica, como presas, generación de energía eléctrica, geotérmica, *fracking* y la minería tóxica, aún en áreas naturales protegidas bajo el concepto de *utilidad pública*.

## Fuentes consultadas

Ayalí Galí, E. (2016). *Los retos de la política social en México: Combate a la pobreza y equidad de género*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado de <https://estudiosdegenero.colmex.mx/index.php/eg/article/view/243/122>

Comisión Nacional del Agua (2012). *El reto hídrico en México: Una carta de navegación*. VI Foro Mundial del Agua de Marsella. México: SEMARNAT, CONAGUA.

- Domínguez, J. (2007). *La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: El caso de la Ciudad de México*. 11. Anuario de Estudios Urbanos, México: UAM-Azcapotzalco.
- Estudio derecho humano al agua y al saneamiento: Apuntes para su reglamentación*. Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales del Cutonala. México: UdeG.
- Gutiérrez, N. y Álvarez, G.I. (20012). *Evolución de la legislación de aguas en México*. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículo 39. Publicada el 31 de agosto de 1934 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículo 41. Publicada el 12 de julio de 1946 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1946. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículos 21, 22, 43, 56. Publicada el 9 de febrero de 1929 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales. Artículo 3. En. Publicada el 1 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales. Artículos 3, 4, 6, 13, 14, 38, 39 y 40. Publicada el 14 de enero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley sobre Irrigación con Aguas Federales. Artículo 2. Publicada el 9 de enero de 1926 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ortiz, R.G. (2008). *Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: Nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del re-*

- curso hídrico*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM.
- Perevochtchikova, M. y Arellano, J. (2008). Gestión de cuencas hidrográficas: Experiencias y desafíos en México y Rusia. *Revista Latinoamericana de Recursos Naturales*, 4 (3), 318. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Perevochtchikova/publication/237651058\\_Gestion\\_de\\_cuencas\\_hidrograficas\\_experiencias\\_y\\_desafios\\_en\\_Mexico\\_y\\_Rusia/links/53ed590a0cf2981ada16f04f/Gestion-de-cuencas-hidrograficas-experiencias-y-desafios-en-Mexico-y-Rusia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Perevochtchikova/publication/237651058_Gestion_de_cuencas_hidrograficas_experiencias_y_desafios_en_Mexico_y_Rusia/links/53ed590a0cf2981ada16f04f/Gestion-de-cuencas-hidrograficas-experiencias-y-desafios-en-Mexico-y-Rusia.pdf)
- Rabasa O.E. y Arriaga García, C.B. (coords.) (2008). *Aguas: Aspectos constitucionales*. México: UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2598/6.pdf>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2008). *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*. 54, 64-114. México: SEMARNAT, CONAGUA. Recuperado de: [https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2008/05/PNH\\_2007-2012](https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2008/05/PNH_2007-2012).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). *Expropiación. Concepto de utilidad pública*. Jurisprudencia (Registro 175593), 9ª época. México: SCJN.

## Anexo I. Matriz de decretos de reserva

Región hidrológica	26 Pánuco. Subregión hidrológica: río Pánuco. Cuenca hidrológica: río Pánuco 2	
Cuencas hidrológicas	Arroyo Zarco, río Nadó, río Galindo, río San Juan 1, río Tecozautla, río San Juan 2, arroyo El Puerquito o San Bartolo, arroyo Altamira, río Santa María 1 y embalse Zimapán	
Estados	Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, México, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz	
Objetivo	Veda	<p>28 de agosto de 1931: veda para el otorgamiento de concesiones de aguas del río Guayalejo, para conservación de caudal para distrito de riego.</p> <p>19 de septiembre de 1936: veda para la concesión de aguas del río Verde, en el estado de San Luis Potosí, el cual es afluente del río Pánuco, para conservación de caudal para irrigación.</p> <p>19 de enero de 1955: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Tamesí, desde el municipio de Magiscatzin hasta su desembocadura en el río Pánuco, en el estado de Tamaulipas, para abastecimiento de agua potable para Ciudad Victoria y Madero y mantenimiento de condiciones de la cuenca.</p> <p>29 de septiembre de 1956: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones de aguas del río Pánuco, sus aguas formadoras, sus afluentes directos e indirectos, incluidas todas las cuencas formadoras y tributarias del mencionado río, desde sus orígenes hasta su desembocadura por la barra de Tampico en el golfo de México, entre los que se encuentran los ríos Guayalejo, Chicayán, Tampaón y la laguna La Tortuga, para garantizar el funcionamiento de obras de riesgo para aumentar y mejorar la producción agrícola.</p> <p>14 de noviembre de 1956: veda por tiempo indefinido para la tramitación de solicitudes para el aprovechamiento de las aguas del río Grande de Metztitlán y de la laguna de Metztitlán, en Tulancingo, Hidalgo; mismas que forman parte de la cuenca alta del río Pánuco, para garantizar el funcionamiento de obras de riesgo para aumentar y mejorar la producción agrícola.</p> <p>30 de enero de 1975: abrogación de los decretos presidenciales que establecieron la unidad de riego para el desarrollo rural La Tortuga II y los distritos de riego Pujal Coy (primera fase), Las Ánimas y Chicayán. El Ejecutivo Federal estableció veda por tiempo indefinido, dentro del perímetro del distrito de riego río Pánuco, para el alumbramiento de aguas del subsuelo, y ratificó las vedas existentes de aguas superficiales de los Ríos Guayalejo, Chicayán, Tampaón, sus afluentes y las de la laguna La Tortuga. Se ratifican decretos de veda previos para conservar las condiciones superficiales para el funcionamiento de obras de riego.</p> <p>26 de marzo de 1999: suprime parcialmente la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones y asignaciones para los aprovechamientos de las aguas en las cuencas de los ríos Metztitlán, Moctezuma, Tempoal, Verde, Santa María, Tampaón, Guayalejo y Tamesí-Chicayán; para actividad productiva de la región de Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.</p>
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para uso ambiental o conservación ecológica.
Estudio técnico DOF	7 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	11 1	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Sexta asamblea general de usuarios del Consejo de Cuenca del Río Pánuco</i> , realizada el día 27 de abril de 2017 en la ciudad de San Luis Potosí	

Región hidrológica	12 Lerma-Santiago. Subregión hidrológica: río Santiago	
Cuencas hidrológicas	Río Tlaltenango, río San Pedro, presa Calles, presa El Niágara, presa Ajojuar, río Encarnación, río Aguascalientes, presa El Chique y río Juchipila 1, río Santiago 1, presa El Cuarenta, río de Lagos, río Grande, río San Miguel, río del Valle, río Verde 1, río Verde 2, río Juchipila 2, río Santiago 2, presa Santa Rosa, río Santiago 3, río Tepetongo, río Bolaños 1, río Bolaños 2, río San Juan, río Atengo, río Jesús María, río Huaynamota, río Santiago 4, río Santiago 5 y río Santiago 6	
Estados	Jalisco, Nayarit y Zacatecas	
Objetivo	Veda	<p>21 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Tlaltenango en el estado de Zacatecas.</p> <p>22 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Santiago en el estado de Aguascalientes.</p> <p>22 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Santiago en el estado de Jalisco.</p> <p>17 de diciembre de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Aguascalientes y sus afluentes en el estado de igual nombre.</p> <p>10 de septiembre de 1947: veda de concesiones de aguas por tiempo indefinido en toda la cuenca tributaria del río Santiago o Tlolotlán, en los estados de Jalisco y Nayarit.</p> <p>Nota: todos los acuerdos para conservar condiciones hídricas en virtud del desarrollo de sistemas nacionales de riego.</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF	20 de julio 2017	
ANP:	4	
RAMSAR:	1	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>LXXVII sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca del Río Santiago</i> , celebrada el 6 de diciembre de 2016 en la ciudad de Zapopan, Jalisco	

Región hidrológica	19 Costa Grande de Guerrero	
Cuencas hidrológicas	Río Ixtapa 1, río Ixtapa 2, río San Jeronimito, río Petatlán 1, río Petatlán 2, río Coyuquilla 1, río Coyuquilla 2, río San Luis 1, río San Luis 2, río Tecpan 1, río Tecpan 2, río Atoyac 1, río Atoyac 2, río Coyuca 1, río Coyuca 2, río La Sabana 1, río La Sabana 2	
Estado	Guerrero	
Objetivo	Veda	<p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Petatlán, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Coyuca, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Tecpan, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río San Luis La Loma, Guerrero.</p> <p>Nota: Todos los anteriores para el mantenimiento de condiciones para el aprovechamiento de las aguas y proyectos hidráulicos futuros.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Ixtapa, Guerrero.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río La Sabana, Guerrero.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Atoyac, Grande o San Jerónimo, en el estado de Guerrero.</p> <p>8 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Coyuquilla, Guerrero.</p> <p>Nota: todos los anteriores para conservar condiciones hidráulicas para la futura realización de proyectos de aprovechamiento hídrico en la zona.</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	4 de septiembre de 2017	
ANP: RAMSAR:	No reporta	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Novena sesión ordinaria del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero</i> , celebrada el 24 de noviembre de 2016, en Acapulco de Juárez, Guerrero	

Región hidrológica	20 Costa Chica de Guerrero	
Cuencas hidrológicas	Río Papagayo 1, río Petaquillas, río Omitlán, río Papagayo 2, río Papagayo 3, río Papagayo 4, río Nexpa 1, río Nexpa 2, río La Arena 1 y río La Arena 2	
Estado	Costa de Guerrero y parte de Oaxaca	
Objetivo	Veda	10 de octubre de 1936: veda por la concesión de aguas del río Papagayo, Guerrero. 7 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Nexpa o Ayutla, en el estado de Guerrero. 17 de mayo de 1955: veda por el aprovechamiento de las aguas del río Ometepec o La Arena, en el estado de Oaxaca. Nota: todos los anteriores para la conservación de condiciones hídricas para la construcción de obras de riego para mejorar y asegurar la producción agrícola.
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	4 de septiembre de 2017	
ANP: RAMSAR:	4 2	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero, a quienes se les presentó el resultado en la <i>Novena sesión ordinaria del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero</i> , celebrada el 24 de noviembre de 2016, en Acapulco de Juárez, Guerrero	

Región hidrológica	25, San Fernando-Soto La Marina	
Cuencas hidrológicas	Río Potosí 1, río Potosí 2, río Camacho, río Pablillo 1, río Pablillo 2, arroyo Los Anegados o Conchos 2, río Conchos, río San Lorenzo, río Burgos y río San Fernando 1	
Estados	Nuevo León y Tamaulipas	
Objetivo	Veda	28 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Conchos o San Fernando, en los estados de Nuevo León y Tamaulipas para la conservación de condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	28 de julio de 2017	
ANP: RAMSAR:	1 —	
Usuarios	Consejo de Cuenca de los ríos San Fernando-Soto La Marina, en reunión celebrada el 17 de febrero de 2017 en Ciudad Victoria, Tamaulipas	

Región hidrológica	28 Papaloapan, subregión hidrológica Papaloapan A	
Cuencas hidrológicas	Río Actopan y río la Antigua	
Estados	Puebla y Veracruz	
Objetivo	Veda	<p>4 de diciembre de 1935: veda por la cuenca tributaria del río La Antigua, en Veracruz.</p> <p>30 de agosto de 1948: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para aprovechar aguas del río Actopan y las de todos sus afluentes y subafluentes que constituyen su cuenca tributaria.</p> <p>Nota: Los anteriores para la conservación de condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales.</p> <p>7 de diciembre de 1954: crea el Distrito Nacional de Riego de Actopan y declara de utilidad pública la construcción de las obras hidráulicas adecuadas para el aprovechamiento de aguas del río Actopan, en Veracruz.</p> <p>7 de diciembre de 1954: construcción de obras hidráulicas de irrigación.</p> <p>22 de octubre de 1955: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de las aguas de los ríos Pixquiác, Xuchiapan y Huehueyapan, en Coatepec, Veracruz.</p> <p>Nota: para prevenir que el abastecimiento de agua potable a la población de Jalapa, Veracruz; para que no sufra perjuicio es necesario que no se alteren las condiciones hídricas que actualmente prevalecen</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	3 de enero de 2012	
ANP: RAMSAR:	1 —	
Usuarios	Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, presentó resultados en la <i>Cuadragésima sexta reunión de la Comisión de Operación y Vigilancia</i> , celebrada el 9 de junio de 2011 en Veracruz	

Región hidrológica	14 Ameca	
Cuencas hidrológicas	Salado, Cocula, Ahuacatlán, Atenguillo, Ameca Pijinto, Ameca Ixtapa A, Talpa, Mascota y Ameca Ixtapa B	
Estados	Jalisco y Nayarit	
Objetivo	Veda	31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del arroyo Seco, en Jalisco. 31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Ameca, en los estados de Jalisco y Nayarit. 8 de noviembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Mascota, en Jalisco. Nota: todos para la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola.
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para usos doméstico, público urbano, ambiental o para conservación
Estudio técnico DOF	12 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	3 1	
Usuarios	CONAGUA presentó el resultado en la <i>Décima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca Costa Pacífico Centro</i> , celebrada el 10 de agosto de 2017 en la ciudad de Comala, Colima	

Región hidrológica	15 Costa de Jalisco	
Cuencas hidrológicas	Río Ipala, río Tomatlán A, río Tomatlán B, río San Nicolás A, río San Nicolás B, río Cuitzmala, río Purificación y río Marabasco A	
Estados	Jalisco y Colima	
Objetivo	Veda	31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones en el aprovechamiento de las aguas del río Desmoronado, El Bramador, Santiago o Tomatlán, en el estado de Jalisco. 1º de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Purificación, en Jalisco. 21 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del arroyo Seco de Chamela o arroyo de Chamela, en Jalisco. 22 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Cihuatlán y sus afluentes, en el estado de Jalisco. Nota: todos los anteriores para la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para uso ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF	26 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	3 1	
Usuarios	CONAGUA presentó el resultado en la <i>Décima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca Costa Pacífico Centro</i> , celebrada el 10 de agosto de 2017, en la ciudad de Comala, Colima	

Región hidrológica	28 Papaloapan	
Cuencas hidrológicas	Río Papaloapan y Papaloapan A	
Estados	Oaxaca, Veracruz y Puebla	
Objetivo	Veda	No hay veda
	Reserva	Zonas de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las cuencas hidrológicas
Estudio técnico DOF	12 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	5 1	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, a quienes se les presentó el resultado respecto de las cuencas Río Jamapa, Río Cotaxtla, Jamapa-Cotaxtla y Llanuras de Actopan, durante la <i>Novena sesión del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa</i> , celebrada el 3 de febrero de 2017 en la ciudad de Xalapa, Veracruz; y en cuanto a las restantes doce cuencas, al Consejo de Cuenca del Río Papaloapan, en su <i>Décima sesión</i> celebrada el 14 de febrero de 2018	

Región hidrológica	30 Grijalva- Usumacinta	
Cuencas hidrológicas	Presa La Concordia y La Concordia Seco, Santo Domingo, Lacantún, San Pedro, Chixoy, Chocajah, Chacamax, Usumacinta, Grijalva, Palizada, San Pedro y San Pablo, laguna del Este, laguna de Términos, Mamatel, Cumpán, y laguna del Pom y Atasta	
Estados	Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Campeche	
Objetivo	Veda	<p>26 de octubre de 2012: decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del acuerdo que establece el Distrito de Riego, Drenaje y Control de Inundaciones del Bajo Río Grijalva, en el estado de Tabasco:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dejó sin efectos a la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales del río Grijalva y de toda su cuenca tributaria comprendida en el territorio mexicano, y determinó los volúmenes máximos para el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales.</li> <li>Estableció zona de veda para la explotación, uso y aprovechamiento de aguas superficiales en las cuencas hidrológicas presa La Concordia y La Concordia, y se declara de utilidad pública la protección, mejoramiento, conservación y restauración por falta de disponibilidad de agua.</li> <li>Determinó el volumen máximo a concesionar en las cuencas que integran la región hidrológica, así como la capacidad máxima de las obras para generación de energía eléctrica en la región hidrológica Grijalva-Usumacinta (derogada el 13 de junio de 2013)</li> </ol>
	Reserva	Establecen zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF	10 de abril del 2018	
ANP: RAMSAR:	20 9	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados del Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva y Usumacinta, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Tercera sesión extraordinaria del Consejo de Cuenca</i> , celebrada el 9 de marzo de 2018, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	

# Los derechos humanos en las constituciones locales, modelos a replantear

---

Sergio Arnaldo Morán Navarro

## Resumen

El régimen de libertades debe impactar en las esferas jurídica, social y política de cualquier nación. Encontrar un esquema que permita garantizar estas libertades debe ser uno de los objetivos de cualquier sociedad democrática. El presente trabajo aborda, desde la noción federalista de la nación mexicana, el esquema contemplado en los diferentes niveles y órdenes de gobierno para garantizar el régimen de libertades, se analiza la regulación contemplada para que se dé, de manera igualitaria, el régimen de los derechos humanos previstos en todo el territorio nacional.

### *Palabras clave*

Derechos humanos, derecho constitucional, federalismo.

## Abstract

The regime of freedoms must impact on the legal, social and political spheres of any nation. Finding a scheme to guarantee these freedoms must be one of the goals of any democratic society. The present work addresses, from the federalist notion of the Mexican nation, the scheme contemplated at the different levels and orders of government to guarantee the regime of freedoms. It analyzes the regulations contemplated, which allow for the equal guarantee of the human rights regime provided for throughout the national territory.

### *Keywords*

Human Rights, Constitutional Law, Federalism.

---

Artículo recibido el 2 de junio de 2020 y aceptado para su publicación el 18 de enero de 2021.

---

Morán Navarro, S.A. | Pp. 73-94

## Introducción

Partiendo de la necesidad imperante que requiere hoy en día la nación mexicana, debido a la decisión de los tribunales federales en el sentido de limitar la aplicación por parte de los tribunales locales de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, por considerar, de manera restrictiva, que se ha reservado para los tribunales federales su aplicación y vigencia, situación que ubica en un escenario desfavorable la garantía y el respeto de nuestras libertades, es por eso que se analizan las diferentes opciones a seguir, con miras a definir una ruta crítica que permita valorar, de manera adecuada, las consecuencias respecto a dicha posición.

Para ello, se pretende analizar las obligaciones del Estado mexicano en el cumplimiento de las adquiridas en el ámbito internacional en materia de derechos humanos, así como aquella que deriva de la propia Carta magna, con la finalidad de conocer el esquema de la reforma del 10 de junio de 2011 al texto constitucional, y determinar si dichas condiciones son adecuadas.

## El bloque de constitucionalidad

En términos generales, el estudio realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en colaboración de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (Rodríguez Manzo, 2013), es de gran utilidad en el análisis de este tema, así como aquellas publicaciones que se han realizado por distinguidos colegas en las publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y otras instituciones extranjeras.

El bloque de constitucionalidad fue utilizado inicialmente por el Consejo Constitucional francés (Ospina Mejía, 2006); durante la década de los setenta del siglo XX, dicho tribunal atribuyó pleno valor constitucional al preámbulo de la Constitución francesa de 1958, y permitió el reconocimiento en el reenvío del preámbulo que se hace en dicha Carta Magna a los derechos contenidos de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como también del preámbulo de la Constitución de 1946, que

ha propiciado que dichos principios adquirieran jerarquía y valor constitucional actual, tanto al catálogo de las libertades reconocidas en la declaración de 1789 como a todos los derechos sociales reconocidos por el preámbulo de la Constitución de 1946 (Decisión D-39, 1970 y Decisión D-44, 1971). En este sentido, la Constitución francesa de 1958, en su preámbulo, hace referencia a la relevancia de dichos textos históricos, en los siguientes términos:

*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.*

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946 (traducción libre).

En la conformación de este concepto de bloque de constitucionalidad, Louis Favoreau retomó la categoría del *bloque de legalidad* utilizada en la doctrina del derecho administrativo francés, reinventándolo en la tradición jurisprudencial de su nación, al propiciar que el preámbulo de la Constitución francesa de 1958 fuera utilizada por el Consejo Constitucional francés para definir como parámetro para el control constitucional un *bloque de constitucionalidad* y permitir la validez de los textos históricos relevantes para la sociedad francesa (Carpio Marcos, 2005).

A pesar de esta relación inicial de la noción del bloque de constitucionalidad con documentos históricos, lo cierto es que en su utilización trae consigo diferentes acepciones. Para Cabo de la Vega (1995) y Rubio Llorente (1995) existen por lo menos cuatro significados distintos; mientras que en opinión de Carpio (2005), este concepto requiere que se genere una apertura, debido a que trae consigo diversas connotaciones, al punto que puede ser considerado como una categoría jurídica, pero también como parte del derecho constitucional comparado (Hoyos 1992), de tal forma que se consideren como parte del mismo todas las normas jurídicas que tengan jerarquía constitucional (Góngora Mera, 2007). Así, para Uprimny (2008): “Las normas constitucionales no

son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no guardan directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite”.

En opinión de Astudillo (2017), hablar del bloque de constitucionalidad “representa la unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros”.

Es por eso que el bloque de constitucionalidad implica la obligación que se tiene de identificar todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su contenido (Favoreu, 1990; Bidart Campos, 2003) y que, en opinión de Rubio Llorente (1989), bien sea que se encuentren expresamente escritas o no en el texto de la Constitución, son materialmente constitucionales. Al punto que, para Rey Cantor (2006), dichas normas y valores que forman parte de la Carta Magna permiten cumplir con los estándares internacionales previstos en materia de derechos humanos.

Así, hablar del bloque de constitucionalidad permite, en todos los casos, que las autoridades nacionales ubiquen adecuadamente el derecho que pueden utilizar al momento de emitir la resolución de los conflictos que les han sido sometidos, atendiendo no sólo a cumplir con las normas internas, sino también con aquellas normas jurídicas que fueron adquiridas por el Estado en el ámbito internacional, de tal forma que en las sentencias que se emitan en cada caso en concreto, se aplique directamente tanto las disposiciones previstas en la legislación nacional, como también aquellas derivadas de los tratados internacionales y sus interpretaciones, que se hubieren realizado para entender y comprender el sentido y alcance de dichas disposiciones, según sea el caso.

A pesar de lo anterior, el bloque de constitucionalidad —en la práctica— es complejo, debido a que, en opinión de Rodríguez (2013), esta categoría/concepto reconoce que dicha remisión provoca que ciertas normas tengan un valor constitucional, previstos en el propio texto de la Carta Magna, y que adquieran un alcance y un valor constitucional. Sin embargo, a pesar de esta última cuestión, derivan de la cláusula

de remisión que la propia Constitución establece, más no así del bloque de constitucionalidad, ya que esta última es una herramienta descriptiva y no prescriptiva.

En este sentido, Uprimny (2008) definió cinco técnicas previstas de reenvío o remisión, clasificadas en los siguientes términos:

- *La remisión a textos cerrados y de nidos*: el propio texto constitucional especifica la norma que incorpora al bloque y dicha norma tiene un contenido delimitado.
- *La remisión a textos cerrados, pero indeterminados*: el texto constitucional remite a otros textos normativos cuya determinación genera dudas o incertidumbre.
- *La remisión a textos por desarrollar*: la Constitución determina la necesidad de acordar posteriormente el alcance de una materia constitucional; un futuro desarrollo normativo.
- *Las remisiones abiertas a valores y principios*: la Constitución no determina claramente la norma o normas que se integran al texto constitucional.
- *La remisión a otros valores por medio del uso de conceptos particularmente indeterminados*: las constituciones pueden remitir a doctrinas o conceptos que por no ser unívocos o generales tienen un alto margen de indeterminación.

Adicionalmente, agrega otra clasificación que consiste en el propósito que se busca con la remisión:

- *Cláusulas jerárquicas*: son aquellas en donde la Constitución incorpora al ordenamiento interno una norma internacional de derechos humanos y le atribuye una jerarquía especial.
- *Cláusulas interpretativas*: el propósito de la remisión es que las normas constitucionales sean interpretadas tomando en cuenta otros textos o valores.
- *Cláusulas definitorias de procedimientos especiales*: como aquellas que prevén mecanismos particulares para la aprobación o denuncia de un tratado de derechos humanos.
- *Cláusulas de apertura*: cuya función esencial es evitar que el listado de derechos constitucionales se entienda como cerrado, siendo obviamente la más importante y usual la norma que reconoce derechos innominados o no enumerados.

- *Cláusulas declarativas*: el texto constitucional menciona otros textos jurídicos u otros principios y reconoce su importancia, pero sin que aparezca inmediatamente el propósito de dicha declaración, como cuando los preámbulos constitucionales mencionan los derechos de la persona como una de las bases del Estado.

Para Góngora Mera (2007), el bloque de constitucionalidad constituye una categoría jurídica que permite otorgar rango constitucional a determinadas normas internacionales, cuyos efectos jurídicos serían los siguientes:

- Aplicabilidad directa de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque.
- Inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el bloque.
- Expansión de la labor interpretativa de los jueces.
- Irradiación del poder normativo del bloque a ordenamientos internos.
- Incorporación de los principios de interpretación del derecho internacional.
- Poder vinculante de las declaraciones de derechos humanos incorporadas al bloque.
- Protección ampliada del derecho a la igualdad.
- Constitucionalización de derechos consagrados en normas internacionales.
- Constitucionalización de los derechos humanos de sujetos específicos.
- Modificación de competencias en el orden interno.
- Inclusión de nuevos tipos penales y reforzamiento de los existentes.
- Reconocimiento del derecho de petición individual ante órganos internacionales y habilitación de la jurisdicción internacional de los derechos humanos.

Mismos que, en opinión de Rodríguez (2013), el bloque de constitucionalidad puede tener, entre otros, tres sentidos jurídicos interrelacionados:

- El bloque de constitucionalidad como criterio para definir la jerarquía constitucional de las normas (dimensión formal).
- El bloque de constitucionalidad como parámetro de constitucionalidad de las normas (dimensión sustantiva).
- El bloque de constitucionalidad como criterio relevante para resolver casos constitucionales (dimensión hermenéutica).

En la doctrina se ha discutido ampliamente sobre la noción del bloque de constitucionalidad, ya que, con ello, es posible identificar adecuadamente las normas jurídicas que debemos utilizar en la solución del caso concreto, debido a que es complejo hacer esta tarea hoy en día pues distinta a lo que tradicionalmente los jueces mexicanos estaban acostumbrados aplicando el principio de legalidad. En todos los casos, se pretende no sólo dar cumplimiento a los compromisos nacionales sino también a los adquiridos en el ámbito internacional, ya que garantizar, por lo menos en el tema relativo a los derechos humanos el principio *pro persone*, significa materializar el mayor margen de protección de los derechos humanos en el ejercicio de nuestras libertades que debe tener cualquier persona en una sociedad avanzada.

De tal forma que en la resolución del caso, los jueces puedan identificar plenamente esa doble dimensión de las normas jurídicas previstas como internas, como plenas del derecho nacional desde su base normativa —como lo es la Constitución— y aquellas que derivan de la misma, tanto las leyes federales o estatales, así como las normas externas; es decir, el derecho internacional que, si bien es cierto, tiene su fuente en el derecho nacional, se sustenta también en el derecho constitucional, pero acaecido como esa rama externa que permite a una nación cumplir con los compromisos de entidad soberana e incluso con criterios jurisprudenciales que han permitido aclarar aspectos que el derecho positivo no tiene del todo claros, y cuya influencia es visible tanto en las normas de derecho interno como de derecho externo. Sirve en todos los casos para que la resolución sea lo más acorde posible con el derecho humano a la justicia.

Si bien es cierto que el bloque de constitucionalidad, entendido como ese conjunto de normas jurídicas internas y externas que el juzga-

dor tiene la obligación de identificar al momento de pretender resolver el caso concreto y el cual en su análisis no es posible dejar de cumplir, se encuentra influenciado por esa noción amplia que constituye el Estado de Derecho, el cual se encuentra compuesto por normas internas y externas cuya evolución de ambas ramas se encuentra ampliamente influenciado, ya que en mayor o menor medida han propiciado la evolución del mismo, permitiendo que nuestras sociedades se encuentren ampliamente influenciadas por las tradiciones que imperan y rigen la vida de sociedades de todas las naciones, porque en la actualidad es posible acceder con mayor facilidad a la información que se genera en occidente.

Ante este escenario y a pesar de lo complejo que pudiera parecer el análisis de este concepto, lo cierto es que desde una visión personal, el bloque de constitucionalidad exige que el juzgador tenga la obligación de identificar en la solución del caso concreto las normas jurídicas que pretende utilizar en la solución del mismo; es decir, es menester que enuncie en su análisis, aquellas normas que cree que debe confrontar para obtener la respuesta en el asunto que le fue sometido a su análisis, con independencia de las razones que los autores Uprimny (2008), Góngora (2007) o Rodríguez (2013) han descrito para su cumplimiento. El bloque de constitucionalidad permitirá clarificar, en el análisis del derecho que pretenden hacer valer las partes, para que sean tomadas en cuenta por el juzgador y debe partirse del principio de haber identificado aquellas que son las adecuadas para resolver el caso concreto.

## El control constitucional y el control difuso

En 1960, Hans Kelsen en su obra *La teoría pura del derecho* propuso el principio de supremacía constitucional, como resultado de la relación entre norma creadora y norma creada, entre las cuales no existe coordinador sino de supra o subordinación. Bajo esta concepción, la norma sólo puede ser válida siempre que respete el procedimiento previsto para su creación, adicionando, en un segundo aspecto, que no sea contraria a la norma que le da origen; es decir, de la cual surge. Para Esmein (1921), una de las bases que permitió implementar este tipo de medidas se centró en el respeto de los derechos individuales, ya que estas limitaciones

obligan, incluso al legislador, a imponer restricciones o hasta prohibirle legislar en ciertas materias.

Es así como se empezaron a sentar las bases de actuación por parte de quienes ejercían el poder en un Estado, al punto que, para Burdeau (1950), quien ejerce el gobierno sólo podía actuar dentro de los márgenes previstos por la propia Constitución. Adicionalmente, concibió que la noción de supremacía constitucional se centraba en dos aspectos: uno material y otro formal. La primera, basaba su funcionamiento en el procedimiento bajo el cual se crean las normas que tendrán validez en el Estado, misma que adquirió el significado de Código Supremo, concibiendo la existencia del Estado dentro de la concepción del Derecho; lo que derivó en la consolidación del principio de legalidad, entendido este como aquel que permitía la actuación de cualquier órgano del Estado basado como fundamento en el contenido que una norma jurídica se lo permitía y, segundo, determinado por la delimitación de funciones o competencias requeridas para el buen funcionamiento del Estado, mismas que encontraban sustento en la propia Constitución.

En la tradición estadounidense, el control difuso ha significado un sistema de control constitucional en el cual, cualquier órgano jurisdiccional del Estado está facultado para hacer prevalecer la constitucionalidad de cualquier decisión que vaya a adoptar en la solución del caso concreto. Esta noción deriva en aspectos que consolidaron la necesidad de un principio que permitiera la vigencia de todo el ordenamiento jurídico, basado en el principio de *Supremacy Clause* (supremacía constitucional).

Este principio, consagrado en el artículo VI, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, textualmente dice:

*His Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.*

Su Constitución y las Leyes de los Estados Unidos, que se promulgarán en cumplimiento de las mismas; y todos los Tratados hechos, o que se hicieran, bajo la Autoridad de los Estados Unidos,

serán la Ley suprema de la Tierra; y los Jueces en cada Estado estarán obligados de ese modo, a pesar de lo Contrario o cualquier cosa prevista en la Constitución o las Leyes de cualquier Estado (traducción libre).

El juez Marshall, al resolver el caso *Marbury versus Madison*, que emitiera en 1803, instauró este sistema de control difuso que permite que cualquier juez puede tener la obligación de garantizar la vigencia de la Constitución, lo que propició hoy en día que cualquier órgano jurisdiccional en la nación estadounidense puede, al momento de resolver el caso concreto, velar por la vigencia de su Constitución.

Durante gran parte de la tradición jurisprudencial de nuestro país, el Poder Judicial de la Federación ha negado la posibilidad de que los jueces mexicanos puedan realizar un control jurisdiccional difuso, mediante el cual puedan hacer valer la vigencia de la Constitución mexicana, al punto que, derivado de la reforma de 10 de junio del año 2011 en materia de derechos humanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su primera tesis de la Décima Época (tesis P. I/2011 (10a.)), con número de registro 2,000,008, cuyo título al rubro registró como "Control difuso", declara que "[c]on motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 10. constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99", intituladas en los rubros como "Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial de la Federación" y "Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución", relacionadas al examen de compatibilidad que deberán realizar los jueces locales respecto a la vigencia de las disposiciones nacionales con los compromisos adquiridos por el Estado en el ámbito internacional. Ejercicio que en el Estado mexicano escasamente ha sido aplicado, debido a la resistencia que ha externado el Poder Judicial de la Federación de no tomar en consideración plenamente, en la resolución de sus asuntos, la jurisprudencia que en materia de derechos humanos ha emitido la CIDH.

Este problema, se ha ratificado en criterios posteriores, como en las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.) con el título al rubro de “Control concentrado y difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Sus diferencias” —con número de registro 2010143, libro 23, octubre 2015, tomo II, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, que los jueces ordinarios continúan ejerciendo funciones de mera legalidad, reservando el control tanto concentrado como difuso a los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Hasta aquí podemos afirmar que dicho escenario no ha cambiado; sin embargo, la nueva realidad del Estado mexicano se modificó sustancialmente en materia de derechos humanos con la reforma de 10 de junio del año 2011, debido a que el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución mexicana impuso la obligación de respetar los derechos humanos a todas las autoridades, al establecer que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, incorporando una condición adicional que cambia, por demás, el escenario que ya se tenía regulado con anterioridad, al prever ahora que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; es decir, en la tramitación de sus asuntos, no sólo las autoridades jurisdiccionales sino todas las autoridades —de todos los niveles u órdenes de gobierno, sin necesidad de que estén habilitadas a través de un mecanismo especial como lo ha sido el caso del sustento de competencia— para reservar esa facultad a los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, no es posible que el Poder Judicial de la Federación pretenda continuar manteniendo un criterio, sustentado en razones que no pueden considerarse válidas, para restringir la protección de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna del estado mexicano, sino que, de pretender continuar bajo este esquema, tendría que encontrar otro tipo de razones, debido a que, en la actualidad, todas las autoridades están obligadas a garantizar la materia de derechos humanos, sean estas jurisdiccionales o no; claro está que esta facultad deben hacerlo en el ámbito de sus respectivas competencias, en conse-

cuencia, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, debe entenderse que también los jueces locales están facultados para aplicar, en los asuntos de su competencia, la protección y vigencia de los derechos humanos, sin que requieran de un mecanismo especial que los faculte para ello, porque en este caso, sí es posible aceptar que sólo los órganos encargados a través de dichos mecanismos son a los que les han encomendado en lo particular dicha encomienda, como son las competencias que le han sido delegados al Poder Judicial de la Federación con facultades particulares y específicas que les permiten, inclusive, en algunos casos, expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones legales que van en contra de la Constitución General de la República.

Es por ello conveniente que la materia de derechos humanos se entienda como una condición que debe imperar en cualquier actividad gubernamental, sean estas en cualquiera de sus niveles u órdenes de gobierno, sin limitación alguna para su aplicación, pero sin facultades extraordinarias que expresamente no les han conferido, porque una cuestión es, en lo específico, inaplicar una norma por considerar que ésta puede ser inconstitucional o contraria a los derechos humanos, y otra muy distinta es expulsar del ordenamiento jurídico aquella norma que vaya en contra de la Constitución o de los derechos humanos, porque en este último caso sólo los órganos del Estado encargados expresamente para ese fin lo podrían hacer.

## El control de convencionalidad

La Convención Americana sobre Derechos (CADH), también llamada Pacto de San José de Costa Rica, fue suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica, y entró en vigencia hasta casi diez años después, el 18 de julio de 1978; hoy en día es la base del sistema interamericano.

En este sentido, 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 todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna”, máxime cuando dichas disposiciones —derechos y libertades— ya se encuentran garantizados

preponderantemente por las disposiciones legales internas de los estados miembros.

Así, los Estados parte están obligados a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para adecuar su normatividad interna y hacer efectivas las disposiciones consagradas en los compromisos adquiridos en el ámbito internacional; además, establece la obligación del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados de los cuales dispongan los estados miembros con miras a alcanzar el reconocimiento pleno de dichas libertades. Al respecto, se contemplan como medios de protección de los derechos y libertades, dos órganos que podrán conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención, que son:

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A la fecha, veinticinco naciones se han adherido. México, a través del Senado de la República, aprobó la ratificación del Pacto de San José el 18 diciembre 1980, pero la influencia de las decisiones de esta Corte se vieron reflejados hasta el año 2009; es decir, casi treinta años después de ser ratificada la CADH, periodo en que el Estado mexicano decidió cumplir con la resolución relacionada con el caso Radilla Pacheco *versus* Estados Unidos Mexicanos el 23 de noviembre de 2009, en cuya fecha resolvió la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>1</sup> y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México decidió cumplir en la sentencia Varios 912/2010, resuelta el 14 de julio de 2011; lo que implicó, además, la aceptación de ejercer el control difuso de convencionalidad. Sentencia mediante la cual se sientan las bases para garantizar el cumplimiento adquirido por el Estado mexicano en el ámbito interamericano.

---

<sup>1</sup> Además del presente asunto, la CIDH he emitido diversos asuntos posteriores con responsabilidad para el Estado mexicano, como lo son el caso Fernández Ortega y otros *versus* México, de fecha 30 de agosto de 2010; Rosendo Cantú y otra *versus* México, de fecha 31 de agosto de 2010; también Cabrera García y Montiel Flores *versus* México, de fecha 26 de noviembre de 2010, cuyo contenido cada uno de ellos amerita sin dudararlo un estudio por separado.

Para Ferrer Mac-Gregor, la *obligatoriedad* en México, de este nuevo control difuso de convencionalidad, se debe: a cuatro sentencias que de manera condenatorias la Corte Interamericana de Derechos humanos impuso al Estado mexicano (2009-2010), imponiendo al respecto, en un primer aspecto, el *deber* que tienen los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, para ejercerlo; en un segundo punto, invocaron las disposiciones previstas en la Convención Americana de Derechos Humanos, en los artículos 1º (obligación de respetar los derechos), 2º (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) y 29 (normas de interpretación más favorables); como tercer punto, dispuso de las bases normativas previstas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,<sup>2</sup> que impone en su artículo 26 (Pacta sunt servanda) y 27 (no invocación del derecho interno como incumplimiento del tratado); como cuarto punto, la obligación que deriva de la reforma del 10 de junio de 2011; y como quinto y último aspecto, consideró la aceptación *expresa* que el máximo tribunal mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Radilla Pacheco, al conocer del expediente Varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, que inicialmente propició la apertura para ejercer el control difuso de constitucionalidad y replantear el esquema previsto en el artículo 133 con relación al 1º, ambos de la Constitución General de la República Mexicana (Ferrer Mac-Gregor, 2011).

En consecuencia, es posible afirmar que, si bien es cierto de que el control de constitucionalidad puede estar reservado según los criterios jurisprudenciales a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que todos los jueces del país están habilitados para fungir como jueces auxiliares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en este caso debemos entender que dicho tribunal interamericano está facultado para proteger los derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Esto quiere decir que si el Poder Judicial de la Federación en México continúa negando la posibilidad de que cualquier juez pueda defender los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política,

---

<sup>2</sup> Vigente en nuestro país desde el 27 de enero de 1980.

entonces todos los jueces de la nación pueden invocar en los asuntos de su competencia, bien sea que lo hagan de oficio o a petición de partes, los derechos previstos en la CADH, debido a que dicho tratado internacional es obligatorio para el Estado mexicano, en tanto que, bajo este nuevo escenario, el Poder Judicial de la Federación se pronuncie sobre esta nueva realidad, la cual en la tesis 912/2010 ha aceptado su aplicación y vigencia.

## La opción de reconocimiento de derechos humanos en las constituciones de las entidades federativas

Para Corso y Carmona (2008), los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales de las entidades legislativas hacía, tradicionalmente, una remisión a los derechos reconocidos en la Constitución General de la República, algunos apenas hacen referencia a los documentos internacionales que contiene derechos humanos y escasamente existe el reconocimiento de derechos en las constituciones de las entidades federativas.

Al respecto, la Constitución del estado de Sinaloa prevé tanto el reconocimiento de los derechos como de libertades de quienes habitan en su territorio; pero aún más, también reconoce que en dicha entidad federativa las personas que vivan en el Estado de Sinaloa gozarán de los derechos que sean reconocidos por el Estado mexicano en los tratados internacionales, por lo que se cuenta con un régimen tridimensional o tres niveles de reconocimiento de derechos: los reconocidos en su propia constitución, los reconocidos en la Constitución mexicana y los previstos en los tratados internacionales que el Estado mexicano haya celebrado bajo el esquema previsto en su artículo 133.

Respecto al tratamiento de las libertades en nuestra nación en las constituciones de las entidades federativas, escasamente se contempla un catálogo de libertades completas que contenga el mayor número de derechos para quienes viven en sus territorios, posiblemente se debe a la idea de que ha sido suficiente con que el régimen de libertades esté previsto en el texto de la Constitución General de la República; sin embargo, es conveniente hacer una pausa para preguntarnos si el esquema que se ha mantenido durante tanto tiempo debe continuar por el rum-

bo cómodo y tranquilo que la clase política de las entidades federativas han permitido para garantizar el régimen de libertades de los habitantes de sus territorios.

Es cierto que, derivado de la implementación de los organismos de defensa de las constituciones locales, vinieron a revolucionar el esquema que durante bastante tiempo se mantuvo intacto, y fue hasta que la experiencia de los estados de Veracruz, Tlaxcala, Coahuila y Chiapas, y que con posterioridad implementaron otros estados de la República como Nayarit y demás, que el Poder Judicial de la Federación consideró que se estaba invadiendo su esfera de competencia, ante lo cual, la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis: 1a. XXXIX/2016 (10a.), cuyo título al rubro dice: *Control difuso de constitucionalidad. No tiene el alcance de que los tribunales constitucionales locales conozcan de asuntos relacionados con violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de asuntos que no sean de su competencia*,<sup>3</sup> ha limitado el ejercicio de manera definitiva para que se niegue la posibilidad de que los tribunales locales competentes en materia constitucional, puedan pronunciarse respecto a los derechos contenidos en la Constitución General de la República, cerrando la puerta, en definitiva, para que exista una visión que bien pudiera enriquecerse de origen desde cualquiera de los asuntos que le son planteados a los tribunales locales, no sólo a los competentes en materia constitucional sino a cualquier otro, contraviniendo expresamente no sólo lo dispuesto por el artículo 133, segunda parte, que obliga a los jueces de las entidades federativas a respetar la Supremacía Constitucional, cuyos orígenes se remontan desde la concepción misma de la tradición estadounidense de 1787, en su artículo sexto, párrafo segundo ya descrito previamente en el presente artículo, y que de manera literal se incorporó inicialmente a la constitución de 1857 y, de manera íntegra, también por el constituyente de Querétaro en 1917 a la Constitución General de la República. De tal forma que reitera la postura de que los jueces de las entidades federativas no están autorizados para ejercer el control difuso en materia constitucional, en los asuntos de sus compe-

---

<sup>3</sup> Con número de registro 2010960, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, de la Primera Sala de la SCJN.

tencias, porque dicha cuestión se encuentra reservada para los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Situación que nos debe obligar, en consecuencia, a replantear el régimen de libertades, al punto que lo normal sería adoptar la iniciativa que tuvo el constituyente originario de la Constitución Política del Estado de la Ciudad de México<sup>4</sup> que, en su potestad soberana —aun cuando se encuentra limitada por el pacto federal—, decidió no sujetarse al esquema rígido de límites que el Poder Judicial de la Federación ha impuesto a las demás entidades federativas y que integran la federación mexicana, incorporando un título segundo denominado “Carta de Derechos”, con un capítulo I: “De las normas y garantías de los derechos humanos”, que contiene principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, hasta derechos individuales y colectivos, como son los que contemplan en la Carta Magna el uso medicinal de la marihuana, la eutanasia, el derecho a las familias diversas, el respeto a derechos sexuales y reproductivos y la revocación de mandato, por citar algunos.

Mismos derechos que se encuentra estructurados bajo una nueva modalidad no vista en nuestra nación, como lo es la esquematización de artículos, identificando cada uno de los párrafos que lo integran con números, lo que permitirá a las instancias jurisdiccionales, al momento de resolver los casos concretos que le son sometidos, el poder determinar su contenido en la solución de los mismos, al identificar plenamente y con la facilidad debida, el derecho que está ajustando al caso concreto (Morán, 2018). Permitida su identificación plena, integral y completa, además de no permitir aspectos ambiguos y carentes de razonamiento, que tenga relación con el derecho que se pretende dotar de contenido.

## Conclusiones

Dentro de las diversas realidades que tenemos en México es posible seguir diversos caminos respecto al tema aquí tratado; sin embargo, decidir cuál es más viable no es sencillo, lo que sí debemos realizar en estos momentos, al menos, es enunciar las opciones posibles.

En un primer momento, derivado de la posición rígida en los precedentes del Poder Judicial de la Federación, no es posible sustentar que

---

<sup>4</sup> Promulgada el 5 de febrero de 2017.

México cuenta con un esquema amplio, protector y garante respecto al ejercicio del régimen de libertades que tenemos quienes habitamos en esta gran nación, debido a que se encuentra limitado a pesar de que la reforma del 10 de junio de 2011 cambió el mapa que permite identificar cuáles son nuestros derechos, con la tesis 293/2011 por la Contradicción de tesis que emitió la SCJN, y que impone la preferencia del principio de interpretación constitucional conforme sobre el principio *pro persone*, decisión que por demás es compleja y que expone al Estado mexicano, por lo menos, ante las instancias protectoras de derechos humanos, no sólo ante el sistema interamericano sino ante cualquier instancia internacional que se encargue de revisar los precedentes en la materia.

Tradicionalmente se tenía previsto que en las constituciones de las entidades federativas se contemplaban todos los derechos previstos en la Constitución General de la República Mexicana; sin embargo, con base a la tesis de la primera sala registrada bajo número 2010960 de la SCJN, el Poder Judicial de la Federación ha decidido limitar la protección de los derechos sustentando la decisión a la reforma del 10 de junio de 2011. En consecuencia, los órganos garantes de las libertades en las entidades federativas tienen impedido fundamentar sus decisiones en la Constitución General de la República, por las limitaciones impuestas por el Poder Judicial de la Federación y a pesar de las condiciones que obligan a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en los términos previstos por el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que no fueron tomadas en cuenta por el Poder Judicial de la Federación para limitar el régimen de libertades en nuestra nación.

Ante lo anterior, algunas entidades federativas tomaron la iniciativa y comenzaron a regular su catálogo de libertades, incluyendo entre ellas las que el Estado mexicano ha adquirido en el ámbito internacional, las cuales de manera expresa han incorporado a sus constituciones locales. Dicha situación puede generar una reacción en cadena tendiente a considerar que si cada una de las entidades federativas no incorpora esta cláusula del reenvío, ya no sólo para reconocer los derechos que forman parte de la Constitución General de la República sino también

para aquellos que se encuentran previstos en los tratados internacionales suscritos en los términos del artículo 133 de la Constitución mexicana, no tendrán validez, cuestión por demás absurda, debido a que, con la identificación del bloque de constitucionalidad, debe ser suficiente para que en la solución del caso concreto sea posible identificar las normas jurídicas que le son aplicables, sobre todo porque, a pesar de las limitaciones, se cuenta con un régimen de amplia cobertura que todos los jueces del país pueden adoptar sin complicación.

En lo que respecta a la creación del catálogo de libertades, en caso de implementarse en las entidades federativas, la experiencia puede resultar enriquecedora, sobre todo en aquellos casos en donde las demás normas jurídicas previstas para reconocer el contenido de los mismos no resulte así, por no prever su regulación; sin embargo, en caso de implementar de manera distinta un mismo derecho, el Poder Judicial de la Federación ha impuesto, de momento, la limitante de hacer prevalecer el principio de interpretación constitucional conforme con la resolución 293/2011, que por la Contradicción de tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha impuesto a quienes vivimos en esta nación mexicana, y difícilmente cambie este escenario de continuar vigente esta tesis.

En la experiencia de la tradición jurisprudencial de las instancias protectoras del régimen constitucional de una nación, la evolución de los criterios mismos que han sido parte de la tradición de cada nación, ha resultado con muchas reservas en sus inicios, pero al final ha logrado construir ese andamiaje que necesita el Estado de Derecho para fortalecer el régimen institucional previsto para el ejercicio pleno de los derechos de quienes vivimos en cualquier nación, y en nuestro caso esperamos que en el futuro próximo sea también uno de los anhelos que alcancemos.

## Fuentes consultadas

Astudillo, Cesar (2017). El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (pp. 121 y ss). Estado constitucional, tomo IV, volumen 1. México: Editorial IJ-UNAM.

- Bidart Campos, Germán (2003). *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. México: Ed. IIJ-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 118: 264.
- Burdeau, Georges (1950). *Traité du Ciencie Politique*. Tomo III, París, p. 181 y ss.
- Esmein (1921). *Elements de Droit Constitutional Francais et Comparé*. Tomo I, París, p. 586.
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2007). *El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad*. Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. Disponible en [http://www.nmrz.de/wp-content/uploads/2009/11/Bloque\\_Constitucionalidad\\_Argentina\\_impunidad.pdf](http://www.nmrz.de/wp-content/uploads/2009/11/Bloque_Constitucionalidad_Argentina_impunidad.pdf). Consultada el 16 de enero de 2018.
- Kelsen, Hans (1960). *La teoría pura del derecho*. Buenos Aires, p. 147 y ss.
- Morán Navarro, Sergio Arnoldo (2018). La necesidad de esquematizar el contenido de los derechos humanos de la Constitución Mexicana de 1917. En: José María Serna e Isidro De los Santos (Coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México* (pp. 321 y ss). México; IIJ-UNAM.
- Rodríguez Manzo, Graciela *et al.* (2013). El bloque de constitucionalidad en México. En: *Metodología para la enseñanza de los derechos humanos. Reforma DH*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
- Rubio Llorente, Francisco (1995). Bloque de constitucionalidad (derecho constitucional). En: *Enciclopedia jurídica básica*. Tomo 1. Madrid: Civitas.
- Uprimny Yepes, Rodrigo (2008). *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*. Segunda edición. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.ejrlb.net/biblioteca2011/content/pdf/a16/1.pdf>. Consultada el 16 de enero de 2018.

## Hemerografía

- Cabo de la Vega, Antonio (1995). Nota sobre el bloque de constitucionalidad. *Jueces para la democracia*, 24. Madrid. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/chero\\_articulo?codigo=2552692](http://dialnet.unirioja.es/servlet/chero_articulo?codigo=2552692). Consultada el 20 de abril de 2012.
- Carpio Marcos, Edgar (2005). Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 4. México. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2530938>. Consultada el 15 de enero de 2018.

- Corso, Edgar y Carmona, Jorge (2008). Entidades federativas y derechos humanos. *Cuestiones Constitucionales*, 19 jul./dic. México. Disponible en DerechoComparado/75/art/art2.pdf. Consultada el 15 de enero de 2018.
- Favoreu, Louis (1990). El bloque de constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 5. España.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios Constitucionales*, 9 (2): 531-622.
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2007). El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad. Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. Disponible en: [http://www.nmrz.de/wp-content/uploads/2009/11/Bloque\\_Constitucionalidad\\_Argentina\\_impunidad.pdf](http://www.nmrz.de/wp-content/uploads/2009/11/Bloque_Constitucionalidad_Argentina_impunidad.pdf). Consultada el 15 de enero de 2018.
- Hoyos, Arturo (1992). El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 75, sección de artículos, México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/>
- Ospina Mejía, Laura (2006). Breve aproximación al bloque de constitucionalidad en Francia. *Revista de Temas Constitucionales*, 2, julio-septiembre. México, IJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/2/cnt/cnt8.pdf>. Consultada el 16 de enero de 2018.
- Rey Cantor, Ernesto (2006). El bloque de constitucionalidad. Aplicación de tratados internacionales de derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, 4 (002). Chile, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rubio Llorente, Francisco (1989). El bloque de constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9 (27): 24, septiembre-diciembre, España.

### *Normas jurídicas*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualizada 2020.
- Constitución de Francia de 1958, versión actualizada 2020.
- Constitución de Estados Unidos de América de 1787, versión actualizada 2020.
- Convención Americana de Derechos Humanos 1969, versión actualizada 2020.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

### *Tesis y jurisprudencias* *Poder Judicial de la Federación (México)*

Tesis con número de registro 2010143, Libro 23, octubre de 2015, tomo II, de la Primera Sala de la SCJN.

Tesis con número de registro 2010143, Libro 23, octubre de 2015, tomo II, de la Primera Sala de la SCJN.

Tesis con el número de registro 2010960, Libro 27, febrero de 2016, tomo I, de la Primera Sala de la SCJN.

### *Consejo Constitucional de Francia*

Decisión D-39 (1970). El Consejo Constitucional reconoce expresamente el valor constitucional del preámbulo.

Decisión D-44 (1971). Reconoce el valor constitucional de los *principios fundamentales de la república* a que hace referencia el preámbulo de la Constitución de 1946.

### *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Rosendo Radilla *versus* México, de fecha 23 de noviembre de 2009.

# El replanteamiento de las instituciones jurídicas que norman el matrimonio y el divorcio en Jalisco

---

Jesús Francisco Ramírez Bañuelos

## Resumen

El presente ensayo pretende documentar las reformas al Código Civil de Jalisco como evolución de la regulación de la institución del matrimonio y la simplificación del divorcio. Desde la sociología jurídica, se parte de la hipótesis de que la ruptura del paradigma de la familia tradicional sustentada en valores católicos ha tenido impacto en la concepción del matrimonio y las formas de disolverlo en Jalisco, por lo que se analizan las reformas al código civil sustantivo frente a la protección constitucional, por conducto de la SCJN. Dignidad humana y derechos fundamentales a la no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad ha sido el hilo conductor de la transformación de la institución señalada.

## Abstract

This essay aims to document the reforms to the Civil Code of Jalisco as an evolution of the regulation of the institution of marriage and the simplification of divorce. From the juridical sociology, we start from the hypothesis that the rupture of the paradigm of the traditional family based on Catholic values that has had an impact on the conception of marriage and the ways of dissolving it in Jalisco. The reforms to the substantive civil code are analyzed in relation to constitutional protection, through the SCJN. Human dignity, fundamental rights to non-discrimination and the free development of personality, has been the guiding thread of the transformation of this institution.

---

Artículo recibido el 27 de junio de 2020 y aceptado para su publicación el 3 de noviembre de 2020.

---

Ramírez Bañuelos, J.F. | Pp. 95-115

### *Palabras clave*

Divorcio sin expresión de motivo, dignidad humana, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a elegir estar casado o soltero, Jalisco.

### *Keywords*

Divorce without expression of motive, human dignity, right to free development of personality, right to choose to be married or single, Jalisco.

## Introducción

El derecho es constante cambio, puesto que es producto del intelecto de los seres humanos vivos para regular su vida y de los que vendrán; por eso, ninguna ley puede arrogarse el valor de eterna, sino que en su origen encuentra la razón de su modificación.

Así lo interpretó el legislador del entonces nuevo Código Civil del Estado de Jalisco, publicado el 25 de febrero de 1995 en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, cuando en su exposición de motivos para abrogar el anterior Código Civil de 1933 (publicado en 1935), señaló que la sociedad jalisciense de ese entonces respondía a circunstancias distintas y que las condiciones pasadas ya habían cumplido las expectativas sociales de su tiempo. El legislador de 1995 destacó en su exposición de motivos (Congreso del Estado de Jalisco, 2020: 1005-1007) que la sociedad jalisciense, a partir de la década de los cincuenta, se había vuelto una sociedad urbana, en la cual los valores sociales y morales habían cambiado, por lo que también las normas debían ser replanteadas. Tales afirmaciones sirvieron en 1995 para abrogar el anterior código civil local y pueden ser válidamente utilizadas para explicar las modificaciones acontecidas en las primeras décadas de este siglo XXI.<sup>1</sup>

El objetivo de este trabajo es la modificación legal de la institución jurídica del matrimonio y la forma en cómo puede ser disuelto mediante el divorcio en el estado de Jalisco. Nos limitaremos al ámbito sustantivo de la norma estatal sin hacer consideraciones sobre las reglas procesales, puesto que estas habrán de experimentar un cambio con motivo de la reforma al artículo 73 fracción XXX de la Constitución federal, que faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes en mate-

---

<sup>1</sup> Nos referimos aquí a las modificaciones legales al código civil jalisciense relacionadas con las instituciones jurídicas del matrimonio y del divorcio.

ria procedimental civil y familiar (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Nuestro marco teórico está conformado por el derecho a la no discriminación como un derecho fundamental en la sociedad mexicana, según el cual no es válido constitucionalmente hacer ninguna distinción por cualquier motivo que sea, cuando ello repercute negativamente en el ejercicio de los derechos de las personas humanas. En particular, empleamos la concepción de igualdad material desarrollada por Roberto Saba (2016), según la cual en una democracia liberal, como lo es la mexicana, este concepto está sustentado en dos principios: el primero, el posicionamiento del individuo que toma decisiones libres de acuerdo con su autonomía; y el segundo, el de la igualdad en sentido amplio que no se limita a analizar las decisiones arbitrarias, sino que pretende estudiar las desventajas estructurales que provocan sometimiento en los grupos más desaventajados.

De acuerdo con Jesús Rodríguez Zepeda (2006: 183-185) un grupo social desaventajado “es receptáculo sistemático de prejuicios que anidan relatos culturales, valores morales y familiares, criterios de eficiencia o de belleza, ideas de logro social e incluso normas legales y directrices institucionales”. En particular, sobre las orientaciones sexuales y la identidad de género, Rodríguez Zepeda (2006: 183-185) señala que se presentan actos discriminatorios hacia las personas no heterosexuales, dado que no se adaptan a los parámetros socialmente aceptados.

Sólo el respeto de los derechos fundamentales, señaladamente la vigencia de la no discriminación, permite a las sociedades vivir armónicamente y alcanzar el pleno desarrollo de las personas en lo individual. El replanteamiento de las instituciones jurídicas que regulan el matrimonio y el divorcio en Jalisco se estructura con relación a estos valores.

La noción del proyecto de vida está contemplada en el artículo 4, párrafo segundo, de la Constitución de Jalisco, donde todas las personas, en su individualidad, son libres de escoger el rumbo de sus vidas sin interferencias de terceros, sean estos públicos o privados.

La complejidad humana conlleva una serie de decisiones personales que idealmente son conformes con los intereses de la colectividad; no obstante, la ley no puede ni debe condicionar el libre albedrío a pesar

de que su voluntad no sea uniforme a la de la comunidad. En todo caso, el derecho establece parámetros mínimos para favorecer la convivencia social, mismos que de ser violados implican una responsabilidad social y, en no pocas ocasiones, legal para los infractores. Dentro de este margen de autonomía personal legalmente permitida, las personas pueden planear y actuar según sus intereses, habilidades y preferencias. De ahí que el estado tenga la obligación de respetar y proteger las decisiones de cada una de las personas. Es decir, el estado, mediante sus diversos agentes, debe evitar incidir negativamente en la prosecución de los fines personales. Asimismo, el estado está obligado a utilizar todos los medios a su disposición para que, en la medida de lo razonablemente posible, se evite que otras personas particulares lleven a cabo acciones que dañen o imposibiliten el logro del proyecto de vida.

El aporte que se pretende hacer con este ensayo es documentar cómo las reformas al Código Civil de Jalisco han significado una paulatina evolución hacia el reconocimiento de los diferentes tipos de familias<sup>2</sup> y la simplificación del divorcio.<sup>3</sup> Primeramente, se analiza cómo la dinámica social y con ella la ruptura del paradigma de familia tradicional,<sup>4</sup> sustentada en valores católicos, ha tenido impacto en la concepción del matrimonio;<sup>5</sup> posteriormente se muestra que la protección constitucional, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la dignidad humana expresada en los derechos fundamentales a la no

---

<sup>2</sup> Para fines de este trabajo consideramos a la familia como un grupo social dinámico, sujeto a los cambios de su entorno social, político y económico. La variable de nuestro estudio será el matrimonio como elemento que conforma los tipos de familia.

<sup>3</sup> Por simplificación del divorcio nos referimos a la transformación legal manifestada en la eliminación de requisitos probatorios en los procedimientos legales para acceder en Jalisco al derecho de las personas a elegir permanecer o no casadas.

<sup>4</sup> Entendemos por familia tradicional la conformada por una pareja heterosexual, donde el jefe de familia es un varón y tiene uno o más hijos y roles bien definidos.

<sup>5</sup> La relación entre la religión profesada por las personas y el tipo de familia que conforman ha sido considerada como un elemento para entender antropológicamente el concepto de familia en el México contemporáneo, véase Gutiérrez Capulín, R.; Díaz Otero, K.Y.; Román Reyes, R.P. (2016). El concepto de familia en México: Una revisión desde la mirada antropológica y demográfica. *Ciencia Ergo Sum*, 23(3). Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10448076002>

discriminación y al libre desarrollo de la personalidad, ha sido el hilo conductor de la transformación legal del divorcio en dicha entidad.

## El reconocimiento de los diferentes tipos de familia

### *Cambios sociodemográficos que han impactado en la concepción de familia*

En las últimas décadas, la sociedad jalisciense ha tenido una rápida expansión, cada vez más urbana. Según el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IEEG, 2020), entre 2010 y 2015 la cantidad de viviendas en la entidad se incrementó 12.55% y actualmente 50% de la población vive en la zona metropolitana de Guadalajara.

La transformación social en Jalisco también ha tenido un impacto en las creencias de la población. Conforme a los censos de población del INEGI, en 1940 el porcentaje de los jaliscienses católicos era de 98.9%, para el año 2000 bajó a 95.4% (INEGI, 2005) y para el 2010 disminuyó a 92%. En 2010 el resto de la población estaba conformado por 1.99% de personas que profesaban religiones protestantes y evangélicas, 0.89% declararon no tener ninguna religión, 0.88% practicantes de religiones bíblicas no evangélicas, 0.72% no especificaron su religión, 0.08% de otras religiones y 0.01% son judíos (IEEG, 2020).

Estos cambios en las dinámicas sociales tienen impacto en la manera de vivir de los jaliscienses, principalmente en su núcleo familiar.<sup>6</sup>

De acuerdo con los datos del Consejo Estatal de Población (2010), aunque la mayoría de los hogares son de tipo familiar en 90%, de ellos 72.6% son nucleares; se ha visto un incremento de 90% en los hogares no familiares con relación a 1990. Lo que muestra una reducción progresiva de la familia tradicional nuclear en el estado de Jalisco.

La relación entre los matrimonios celebrados civilmente y los divorcios ha crecido en Jalisco en las últimas décadas con relación a 1995. Según los datos del Consejo Estatal de Población (2010), entre 1996 y

<sup>6</sup> Para un estudio más amplio sobre los procesos de cambios religiosos en el siglo XX en México, véase Janssen, E.; De la Torre, A. y Gutiérrez Zuñiga, C. (2016). Los cambios religiosos en México: El caso de los cristianos no católicos. *Carta Económica Regional*, 96. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de: <https://doi.org/10.32870/cer.voi96.5599>

2006 la tasa de nupcialidad disminuyó 26.5% y la relación entre matrimonios y divorcios se incrementó 194%.

En 1995 la tasa bruta de nupcialidad por cada mil habitantes en Jalisco era de 8.22%; mientras que de cada cien matrimonios, cuatro terminaban en divorcio. Estas cifras cambiaron en proporción inversa al transcurrir los años, para 2008 se registró una tasa bruta de nupcialidad de 5.22% por cada mil habitantes, en tanto que por cada cien matrimonios civiles hubo once que terminaron en divorcio. Según datos del INEGI (2020), para 2018 la tasa bruta de nupcialidad bajó a 4.944%, en tanto que la proporción de divorcios por cada cien matrimonios descendió a siete.

De igual manera, la conformación familiar ha cambiado en Jalisco, respecto al modelo de familia tradicional<sup>7</sup> que prevalecía en la estructura social de 1995; según datos del Consejo Estatal de Población (2010) en 1990 el porcentaje de hogares con jefatura femenina era de 18.5%, en 2005 de 23.7% y para 2010 se incrementó a 24.6%.

Por otra parte, 31.5% de las parejas no estaban casadas ni civil ni religiosamente al momento de comenzar a vivir juntos, 10.4% estaban casadas civilmente, 56.7% habían contraído nupcias civil y religiosamente y 1.4% solamente se habían casado conforme al rito religioso.

Con relación a la forma como terminaba la relación, 42% lo hicieron por separación sin ningún procedimiento legal, 13% se debió a la muerte de su pareja y 45% lo hicieron mediante un juicio de divorcio (Consejo Estatal de Población, 2010). Para 2015, el INEGI (2016) reportó que de cada cien personas en Jalisco, 42 estaban casadas, 37 eran solteras, 11 vivían en unión libre, cuatro estaban separadas, dos divorciadas y cuatro viudas.

Los datos anteriores nos muestran cómo se ha dado en Jalisco una evolución en la formación de las maneras de vivir, tanto frente a la familia como en la sociedad. La tendencia es que cada vez haya menos

---

<sup>7</sup> Sobre las permanencias y transformaciones del concepto de familia tradicional, el matrimonio como vínculo permanente y la decisión de procrear hijos, véase Benítez Pérez, M.E. (2017). La familia: Desde lo tradicional a lo discutible. *Revista Novedades en Población*, 13(26): 58-68. Recuperado en 25 de septiembre de 2020, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782017000200005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782017000200005&lng=es&tlng=es).

familias tradicionales nucleares, lo que corresponde a un incremento de los hogares no familiares. Así como un incremento en el número de hogares que depende de una jefatura femenina<sup>8</sup> y una disminución en el número de matrimonios civiles, que se relaciona con una disminución en el número de divorcios.

## La reconfiguración legal de la institución del matrimonio

Aunado a los cambios sociodemográficos ocurridos en el estado de Jalisco, hubo un paulatino reconocimiento legal de los diversos tipos de familia, no por iniciativa del Congreso del Estado sino que fue el resultado de las exigencias de reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, principalmente de la dignidad, en su variante del derecho a la no discriminación por motivo de las preferencias sexuales, y que tuvo su origen en el control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Hasta 2016, el Código Civil de Jalisco había mantenido la estructura legal del matrimonio como una institución en la que la unión de un hombre y una mujer se formaba con el propósito de crear una familia en el concepto tradicional de reproducción de la especie y convivencia común. El sistema legal del Código Civil estaba alineado a esos fines y se protegía la familia tradicional nuclear sancionando la conducta de cualquiera de los cónyuges que atentara contra esta institución de orden público e interés social.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para un análisis estadístico de la conformación de las familias en Jalisco, véase Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, *Principales resultados de la Encuesta Nacional de los Hogares 2017 en Jalisco*, consultado el 25 de septiembre de 2020, de <https://www.iiieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/ENH2017Boletin.pdf>

<sup>9</sup> Es por ello que encontrábamos en el artículo 404 del Código Civil de Jalisco como causas de divorcio la infidelidad sexual; el hecho de tener un hijo previo al matrimonio con persona diversa; el abandono del hogar conyugal; la violencia intrafamiliar; el padecimiento de enfermedad crónica, incurable, contagiosa y heredable que pusiera en riesgo la vida del diverso cónyuge y que se prolongara por dos o más años; la negativa injustificada de proporcionar alimentos a su cónyuge o a sus hijos; la comisión de un delito infamante o, bien, en contra de los bienes del cónyuge; los hábitos del juego, embriaguez o uso de sustancias enervantes. Como se puede observar,

Fue con motivo del Decreto 25314/LX/15 —publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el 4 de abril de 2015— en el que se reforma, entre otros, el artículo 260 del Código Civil de Jalisco, que consistía en armonizar esa disposición con la Ley General de las Niñas, Niños y Adolescentes para que ninguna mujer ni ningún hombre menor de dieciocho años pudiera contraer matrimonio; por lo que se originó la acción de inconstitucionalidad 28/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (SCJN, 2016).

Si bien la reforma al artículo 260 del Código Civil de Jalisco no regulaba directamente la concepción jurídica del matrimonio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2015) consideró que es una norma que incide en el derecho a elegir contraer matrimonio previsto en el artículo 258 de la misma regulación civil sustantiva local. Este último dispositivo limitaba el matrimonio a que únicamente pudiera ser ejercido por parejas heterosexuales, con lo que se violaban los derechos fundamentales a la no discriminación, a la dignidad humana en su vertiente del libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad jurídica.

La CNDH (2015) argumentó que la porción normativa “el hombre y la mujer”, contenida en el artículo 260 del Código Civil, es inconstitucional e indirectamente también lo es la porción normativa “un hombre y una mujer” del artículo 258 del mismo cuerpo legal, cuya argumentación sostiene que esas restricciones legales son contrarias a los artículos 1º y 4º constitucionales, que establecen el derecho a la protección de la familia y prohíben toda forma de discriminación, tal como aquella que se deriva de las preferencias sexuales.

En el caso del artículo 260 en relación con el 258, ambos del Código Civil de Jalisco, la CNDH (2015) señala que reflejan una concepción del matrimonio que no coincide con la realidad social imperante y excluye otras formas de familias, contraviniendo así el marco constitucional y convencional de protección de los derechos humanos en México.; asimismo señala que la SCJN se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 4º de la Constitución federal no restringe la concepción

---

la intención de la legislación era proteger la vida e integridad física, moral y psicológica de los cónyuges y sus descendientes, así como la permanencia del vínculo matrimonial.

---

de familia solo al matrimonio entre un hombre y una mujer sino que la protección constitucional comprende toda la variedad de familias, y corresponde al legislador local regularlas en la codificación estatal (SCJN, 2011a); además, reitera que conforme con la actividad jurisprudencial, el matrimonio no es una institución inmutable, sino que responde a los cambios sociales y sus fines no se encuentran necesariamente vinculados con la procreación (SCJN, 2011b).

La SCJN (2016), al fallar sobre la acción de inconstitucionalidad en comento, le dio la razón a la CNDH y declaró la inconstitucionalidad directa del artículo 260 y, por extensión de efectos indirectos, también de los artículos 258 y 267 bis, todos los del Código Civil del Estado de Jalisco. Sustancialmente, dicha resolución declaró que la porción normativa “el hombre y la mujer” en los artículos 260 y 267 bis del Código Civil de Jalisco, así como la porción normativa “un hombre y una mujer” contenida en el artículo 258 del mismo ordenamiento legal, son violatorias a los derechos fundamentales de la autodeterminación de las personas, el libre desarrollo de la personalidad y el principio de igualdad.

La SCJN (2016) motiva su resolución en el concepto de la dignidad humana, que encuentra una de sus expresiones en el libre desarrollo de la personalidad. Este derecho fundamental implica la decisión de las personas humanas de elegir libremente su proyecto de vida,<sup>10</sup> dentro del cual se incluye la opción a contraer o no matrimonio y cuyo ejercicio no puede ser limitado por el Estado. La motivación de la resolución reconoce que el ser humano es un ser complejo en el que caben todas las preferencias sexuales. Por eso, la resolución señala que no es válido aplicar una norma discriminatoria para que las personas homosexuales no puedan contraer matrimonio. Refiere, además, que si bien es cierto que hay diferencias entre las parejas homosexuales frente a las heterosexuales, puntualmente en cuanto a la posibilidad de procrear, ello no debe extenderse a que haya desigualdades en cuanto a la decisión del legislador para limitar la institución del matrimonio únicamente a las parejas heterosexuales; lo anterior, en razón a que la potencial procreación no es la finalidad del matrimonio. Para ello, argumenta la resolución que

---

<sup>10</sup> El proyecto de vida está protegido por la Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 4º, párrafo segundo, como uno de los pilares de la armonía social.

inclusive en las parejas heterosexuales cabe la decisión o imposibilidad de las personas de tener o no hijos, lo que no implica un impedimento legal o la anulabilidad del matrimonio.

De igual manera, la SCJN (2016) afirma que el derecho de protección a la familia, contemplado en el artículo 4º constitucional, protege a todos los tipos de familia y no sólo a la familia tradicional nuclear. De ahí que el legislador ordinario esté obligado a proteger la organización y desarrollo de la familia en todas sus variantes.

Es en razón a la resolución de la acción de inconstitucionalidad que hemos comentado, que el legislador ordinario de Jalisco se vio obligado a dictar sin efectos las porciones normativas de los artículos 258, 260 y 267 bis, todos del código civil local, en lo que establece “el hombre y la mujer” y “un hombre y una mujer” en la regulación del matrimonio en ese ordenamiento legal. Por ello, actualmente la legislación civil jalisciense permite la unión matrimonial de cualquier persona con cualquier otra, manteniendo la monogamia, pero sin limitación alguna por razones de preferencia sexual.

De esta manera, el Código Civil de Jalisco regula no solo la familia tradicional nuclear, sino el espectro amplio de los diversos tipos de familia que la realidad social nos muestra.

## El libre derecho de las personas humanas a elegir no permanecer casadas

Una vez que hemos estudiado la transformación social y legal del matrimonio en Jalisco, nos ocupamos en este apartado de la regulación del divorcio en la normativa civil sustantiva local.

De igual manera, el código civil jalisciense estaba diseñado para proteger la unión familiar bajo el concepto de que era una institución de carácter público e interés social,<sup>11</sup> por eso, estructuralmente, las instituciones jurídicas tendían a evitar hasta lo posible la culminación del matrimonio y se consideraba una serie de motivos o causas que posibilitaban al cónyuge que no quisiera permanecer casado recurrir a la autoridad jurisdiccional a ejercer la petición correspondiente. En todo

---

<sup>11</sup> Así permanece la conceptualización del matrimonio por el código civil jalisciense, particularmente en su artículo 258.

caso, es de destacar que no era suficiente la expresión del deseo de la persona a dejar de estar casada, sino que debía fundar su causa y probarla plenamente en juicio.

De la misma manera a como aconteció con la regulación del matrimonio, en el caso del divorcio el congreso local tampoco fue el actor político que dio pauta a las reformas de las reglas del código civil local, sino que fue nuevamente el Poder Judicial de la Federación, el órgano que incidió en la modificación del orden jurídico civil jalisciense.

## La eliminación del divorcio contencioso

La lógica jurídica del Código Civil de Jalisco de 1995 era de tipo igualitario-individualista en un estado liberal en el que tenía obligaciones negativas para no restringir los derechos de las personas humanas, pero con un sentido social en el que la familia tenía un valor preponderante frente a la voluntad de los cónyuges.

Lo anterior queda de manifiesto con la redacción de la fracción I del artículo 259 del Código Civil del Estado de Jalisco (1995) que menciona que el vínculo matrimonial es libre en cuanto a su celebración, pero es omiso en cuanto a establecer la libertad de las personas para elegir su culminación. No obstante, que por la reforma del artículo 404 del mismo ordenamiento civil local se permitió el divorcio a través de la solicitud de cualquiera de los cónyuges, sin expresión de motivo.

Las transformaciones a la codificación civil en materia de divorcio en Jalisco tuvieron relación con la estricta regulación que prevalecía hasta 2015. Particularmente, nos referimos a los procedimientos jurisdiccionales que estaban reglamentados en la lógica del litigio, si bien existía el divorcio por mutuo consentimiento. Como resultado de la dinámica social de las últimas décadas, la SCJN conoció diversos procesos en los que los ciudadanos demandaban un cambio en las codificaciones locales que flexibilizara los procedimientos de divorcio, la razón de estas exigencias sociales, aun cuando contiene un elemento eminentemente pragmático, tiene sustento legal en uno de los derechos más fundamentales de las personas humanas: el derecho a la dignidad humana, que ha sido conceptualizada por la SCJN (2011 c) como un valor fundamental en el orden jurídico mexicano y reconoce la unicidad y excepcionalidad del ser humano, cuya eficacia depende de su absoluta protección y respeto.

En este derecho fundamental se integra, entre otros, del derecho al libre desarrollo de la personalidad de las personas humanas para elegir libremente su proyecto de vida. Dentro de esas decisiones se encuentra la elección de las personas humanas a dejar de estar casadas.

Es precisamente en este sentido que la legislación civil sustantiva jalisciense fue objeto de análisis por el Poder Judicial de la Federación. Mediante la acción jurisprudencial se obligó al legislador ordinario local a reformar la reglamentación del divorcio en Jalisco.

La primera de las reformas ocasionadas al Código Civil de Jalisco es la relacionada con la necesidad de eliminar el divorcio contencioso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015a) conociendo la contradicción de la tesis de rubro **DIVORCIO NECESARIO. DEBE DECRETARSE AUN CUANDO NO QUEDEN DEMOSTRADAS LAS CAUSALES INVOCADAS, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA DIGNIDAD HUMANA**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 2, Tomo IV, enero de 2014, página 3051, con número de registro digital 2005339; y la tesis de rubro **DIVORCIO. EL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, AL EXIGIR LA DEMOSTRACIÓN DE DETERMINADA CAUSA PARA LOGRAR LA DISOLUCIÓN DEL VÍNCULO MATRIMONIAL, CUANDO NO EXISTE CONSENTIMIENTO MUTUO, ES INCONSTITUCIONAL AL RESTRINGIR EL DERECHO AL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD HUMANA**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 2, Tomo IV, enero de 2014, página 3050, con número de registro digital 2005338 resolvió que los regímenes de disolución de matrimonio que exigen probar causales para que se decrete el divorcio vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

La SCJN (2015a) argumentó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad es una expresión de la autonomía de la voluntad, por lo cual el Estado no puede intervenir en el proyecto de vida de las personas. La resolución de la contradicción de tesis en comento señala que el único límite para la voluntad de las personas lo constituye el orden público y el derecho de terceros. De ahí que las legislaciones locales que

condicionan el derecho a decidir no permanecer casadas, mediante la obligación de acreditar alguna causal para que proceda el divorcio viola ese derecho fundamental, puesto que esas restricciones no son idóneas para proteger el orden público o los derechos de terceros.

A esa Contradicción de tesis siguió una aislada en la que la SCJN (2015b) estudió específicamente el artículo 404 del Código Civil de Jalisco y resolvió que ese dispositivo legal vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Dicha tesis retoma la motivación de la Contradicción de tesis y concluye que el artículo 404 del Código Civil del Estado de Jalisco que condicionaba el divorcio cuando no había mutuo consentimiento a la acreditación de alguna de las causales, por lo que es una restricción no idónea para limitar el orden público ni los derechos de los terceros; por ello, la tesis (SCJN, 2015 b) señala que los jueces del estado de Jalisco deben decretar el divorcio con la sola voluntad de uno de los cónyuges sin expresión de motivo.

Derivado de estas resoluciones jurisprudenciales, el Congreso del Estado de Jalisco emitió el 17 de noviembre de 2018 en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el Decreto 27057/LXI/18 que reformó, entre otros, los artículos 404 y 420 del Código Civil estatal.

Aunque en el estudio de la comisión dictaminadora de la reforma se incluyeron dos iniciativas de ley, a saber: la registrada como INFOLEJ300/LXI (propuesta el 21 de enero de 2016 por el diputado Ing. Salvador Arellano Guzmán) y la identificada como INFOLEJ4728/LXI (presentada el 19 de octubre de 2017 por el gobernador del estado, Mtro. Aristóteles Sandoval Díaz), el legislador adoptó casi completamente la primera de ellas que implicaba un menor avance en términos de respeto y protección de los derechos humanos, particularmente en lo que se refiere al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En efecto, la iniciativa INFOLEJ300/LXI pretendía armonizar la codificación civil sustantiva local con las decisiones jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que la existencia en la norma civil de restricciones para demandar el divorcio, condicionándolo a la acreditación de causales, era violatorio a la Constitución federal; por ello, esta iniciativa propuso eliminar las causales de divorcio contencioso contempladas en el artículo 404 del Código Civil estatal

para dejar como únicas razones para promover el divorcio el mutuo consentimiento y la solicitud unilateral de cualquiera de los cónyuges sin expresión de motivo. Es decir, se propuso eliminar el divorcio contencioso y las disposiciones que de él se derivaban.

Por eso, esta iniciativa de ley, al revisar el artículo 420 del Código Civil de Jalisco, simplemente eliminó la porción normativa relativa al divorcio contencioso y mantuvo la restricción genérica de un año posterior a la disolución matrimonial para que las personas puedan contraer un nuevo matrimonio. Lo que originó la interposición de la nueva acción de inconstitucionalidad 113/2018, de la que nos ocuparemos más adelante.

El 16 de octubre de 2018 se emitió el dictamen de decreto que aprueba diversas iniciativas que reforman el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del estado (Congreso del Estado de Jalisco, 2018). Los motivos que se adoptaron para la emisión de ese dictamen están desvinculados de los enfoques de perspectiva de género y derechos humanos, al concluir que su objetivo es adicionar el divorcio por voluntad de uno de los cónyuges y eliminar las causales del divorcio contencioso.

El decreto de reformas se publicó en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el 17 de noviembre de 2018 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Finalmente, el Código Civil del Estado de Jalisco había eliminado las causales del divorcio contencioso; sin embargo, esta reforma no estudió a profundidad la motivación del Poder Judicial de la Federación para decretar la inconstitucionalidad del artículo 404 del Código Civil del Estado de Jalisco, puesto que el legislador se limitó a suprimir las causales de divorcio necesario sin advertir que la redacción —que fue aprobada y subsiste en el código sustantivo civil de Jalisco— dice: “Son causas de divorcio”; es decir, el legislador suprimió las causales del divorcio contencioso pero estableció una nueva causal, la libre manifestación de la voluntad de uno de los cónyuges sin expresión de motivo, debiendo ser que la legislación no debe prever causas del divorcio, sino reglamentar la manera en la que los cónyuges puedan ejercer su derecho a no permanecer casados sin necesidad de que haya ninguna causa (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995).

## La eliminación del lapso para contraer un nuevo matrimonio

Como consecuencia de las reformas al Código Civil de Jalisco, aprobadas mediante el Decreto 27057/LXI/18, se originó una nueva vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad en Jalisco.

La violación, en esta ocasión a ese derecho fundamental, consistió en la limitación temporal de un año posterior a la sentencia ejecutoriada para que los excónyuges puedan contraer un nuevo matrimonio, prevista en el artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco (1995).

Producto de esta limitante, la CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad, registrada con el número 113/2018, y que sostiene que la porción normativa: “[...] siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio” viola los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los 1º, 2º, 5º, 11 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los 3º, 23 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

En opinión de la CNDH, el artículo 420 del Código Civil de Jalisco (1995) viola los derechos fundamentales de la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a contraer matrimonio, así como la obligación del Estado de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, puesto que la codificación local condiciona ilegalmente los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a contraer ¿...? matrimonio.

De igual manera, la CNDH pone en relevancia que el artículo 403 del Código Civil de Jalisco dispone que, en virtud del divorcio, los excónyuges recuperan su derecho a contraer un matrimonio subsecuente, pero esa previsión encuentra una limitante en el artículo 420 del mismo cuerpo legal que, como se ha señalado, impone una condición temporal para que ese derecho se pueda hacer valer (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995).

La CNDH (2018) considera que la norma, cuya constitucionalidad se cuestiona, implica un trato diferenciado entre las personas solteras que nunca han sido casadas y las que habiendo sido casadas optan por

divorciarse; puesto que mientras las primeras pueden contraer matrimonio en cualquier momento, las segundas deben esperar un año después de decretado el divorcio. La acción de inconstitucionalidad 113/2018 se discutió el 18 de junio de 2020 en la sesión ordinaria a distancia, celebrada por el Tribunal Pleno de la SCJN.

El proyecto de resolución en su segundo punto resolutivo concluyó que la porción normativa del artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco, respecto a “siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio”, es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que violenta el derecho al libre desarrollo de las personas y, por ende, se declara su inconstitucionalidad (SCJN, 2020).

Por otra parte, destacamos que la ministra Esquivel Mossa acertadamente llamó la atención del Tribunal Pleno en cuanto a la extensión de los efectos indirectos de la inconstitucionalidad del artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco, al diverso 393 del mismo ordenamiento legal, y que se refiere a los casos de ilicitud del matrimonio, pues el artículo 393 del Código Civil del Estado de Jalisco (1995) señala que un matrimonio es ilícito si no se respeta el lapso previsto en el artículo 420.

La acción de inconstitucionalidad 113/2018 decreta correctamente la invalidez constitucional del artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco en su porción normativa, que establece una condición temporal de un año para que los cónyuges divorciados puedan volver a casarse.

A partir de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad, la codificación civil de Jalisco se actualiza a los estándares de protección del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad. No obstante, el subsistente artículo 408 del Código Civil de Jalisco (1995) realiza un trato diferenciado para las personas que opten por divorciarse por mutuo consentimiento. En el particular, el dispositivo en comento sanciona a los cónyuges que decidan divorciarse por mutuo consentimiento y durante el trámite se reconcilien, puesto que los condiciona a que no puedan volver a solicitar el divorcio por mutuo consentimiento sino después de pasados tres meses del último acuerdo judicial.

Tal condicionante afecta directamente el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las personas humanas para elegir si están casadas o solteras.

## Conclusiones

Los cambios sociales en las décadas recientes en México han llevado al replanteamiento de las instituciones jurídicas que norman el matrimonio y el divorcio en los códigos locales. En el caso de Jalisco, a pesar de que la dinámica social ha tenido un cambio sustancial, particularmente, entre la última década del siglo XX y las primeras del XXI, el código civil había mantenido una concepción de la familia tradicional nuclear que dificultaba la solución jurídica del matrimonio mediante el divorcio.

El Código Civil de Jalisco incurría en prácticas discriminatorias al prohibir el matrimonio entre personas homosexuales, además de establecer limitaciones en sus artículos 404 y 420 respecto a la necesidad de acreditarse causales para promover el divorcio contencioso y de esperar el plazo de un año para que los excónyuges pudieran contraer un nuevo matrimonio, respectivamente.

La adecuación del marco normativo civil jalisciense a los estándares constitucionales y convencionales de respeto y protección de los derechos humanos a la no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad, fue debida a la actividad del Poder Judicial de la Federación que corrigió las inconstitucionalidades de los artículos 258, 260, 267 bis, 393, 404 y 420 del Código Civil del Estado de Jalisco; no obstante, aun presenta resabios de un modelo estructurado con relación a la familia tradicional nuclear, que viola el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Como ejemplo de la afirmación anterior encontramos el artículo 267 fracción VII (Código Civil, 1995), que ve como una causa de impedimento para contraer matrimonio el hecho de tener “una enfermedad o conformación especial” que sea contraria a los fines del matrimonio; si bien esta situación es motivo de dispensa, estimamos que la sola enunciación en la ley es discriminatoria considerando que la procreación no es el fin único del matrimonio.

De igual forma, advertimos como posible conflicto con la prohibición de no discriminación la redacción del artículo 378 fracción I (Código Civil, 1995) que establece, como factor de ineficacia en el matrimonio, que su celebración o permanencia sea contraria a la naturaleza y esencia de la institución. Valdría clarificar qué se entiende por la naturaleza del matrimonio para evitar que ello redunde en discriminación a las parejas homosexuales.

Asimismo, encontramos una posible discriminación en el artículo 406 del Código Civil del Estado de Jalisco, el cual supone que los cónyuges que deciden divorciarse por mutuo consentimiento tienen hijos, lo que parecería implicar que excluye a otros tipos de familias distintas a la tradicional nuclear (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995).

El artículo 408 sanciona a los cónyuges que decidan divorciarse por mutuo consentimiento y durante el trámite se reconcilien, puesto que los condiciona a que no puedan volver a solicitar el divorcio por mutuo consentimiento sino después de pasados tres meses del último acuerdo judicial (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995); de igual manera, el artículo 410 del Código Civil de Jalisco mantiene la lógica del divorcio contencioso y no por la libre voluntad de los cónyuges, pues señala que el divorcio puede ser demandado por cualquiera de los cónyuges cuando lo crea “necesario” (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995).

Sin duda, la regulación sustantiva civil jalisciense ha experimentado un avance significativo en el respeto y protección de los derechos humanos; sin embargo, es necesario que los legisladores locales realicen un análisis minucioso del andamiaje jurídico local sobre el matrimonio y el divorcio para que sea conforme con los estándares constitucionales y convencionales a que el Estado mexicano está vinculado.

## Fuentes consultadas

Código Civil del Estado de Jalisco (8 de febrero de 1995), *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, última reforma del 18 de febrero de 2020, Recuperado el 26 de junio de 2020 de: <https://congresoweb.congreso.jal.gov.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (4 de mayo de 2015). *Demanda de acción de inconstitucionalidad*. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2015\\_28.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2015_28.pdf)

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (17 de diciembre de 2018). *Demanda de acción de inconstitucionalidad*. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2018\\_LSI.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf)
- Congreso del Estado de Jalisco (2020). *Decreto 15776 del 8 de febrero de 1995*. Recuperado el 25 de junio de 2020 de: <https://congresoweb.congreso-jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos/decretos/Decretos%20LIII/Decreto%2015776.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). *Decreto 27057/LXI/1830, 30 de octubre de 2018*. Recuperado el 27 de junio de 2020 de: <https://congresoweb.congreso-jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos/decretos/Decretos%20LXI/Decreto%2027057.pdf>
- Consejo Estatal de Población (2010). *Hogares y familias en Jalisco*, Recuperado el 26 de junio de 2020 de: <https://ieeg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/CoepopdfHogaresyfamilia.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). Diario Oficial de la Federación, última reforma del 08 de mayo de 2020, Recuperada el 25 de junio de 2020 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Constitución Política del Estado de Jalisco (2 de agosto de 1917), última reforma 2 de octubre de 2019, Recuperada el 25 de septiembre de 2020 de <https://congresoweb.congreso-jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedas-leyes/listado.cfm>
- Gutiérrez Capulín, R.; Díaz Otero, K.Y.; Román Reyes, R.P. (2016). El concepto de familia en México: Una revisión desde la mirada antropológica y demográfica. *Ciencia Ergo Sum*, 23(3), Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10448076002>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2020). Recuperado el 25 de junio de 2020 de: <https://ieeg.gob.mx/ns/>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2017). *Principales resultados de la Encuesta Nacional de los Hogares 2017 en Jalisco*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020, de <https://www.ieeg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/ENH2017Boletin.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020), *Banco de indicadores. Jalisco. Población*. Recuperado el 26 de junio de 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=14#divFV1002000038>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005). *La diversidad religiosa en México*. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguas-

- calientes, Aguascalientes, versión electrónica recuperada el 25 de junio de 2020 de: <http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/Resource/34/5/images/DiversidadReligiosa.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Conociendo Jalisco*. 6ª edición, versión electrónica, recuperada el 26 de junio de 2020 de: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825215194.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825215194.pdf)
- Janssen, E.; De la Torre, A. y Gutiérrez Zuñiga, C. (2016). Los cambios religiosos en México: El caso de los cristianos no católicos. *Carta Económica Regional*, 96. <https://doi.org/10.32870/cer.voi96.5599>
- Rodríguez Zepeda, J. (2006). Un marco teórico para la discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016). Acción de inconstitucionalidad 28/2015 de 30 de mayo de 2016. Recuperada el 26 de junio de 2020 de: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26317&Clase=DetalleTesisEjecutorias>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jueves 18 de junio de 2020. Recuperado el 26 de junio de 2020 de: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-06-18/18%20de%20junio%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011 a). Tesis 1a. XXI/2011. Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro XXXIV, agosto, Novena Época, Materia Constitucional, p. 878.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011 b). Tesis 1a. XXI/2011. Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro XXXIV, agosto, Novena Época, Materia Civil, p. 881.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011 c). Tesis: I.50.C. J/31. Colegiados de Circuito. Tribunales. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo 3, Libro I, octubre, Novena Época, Jurisprudencia Civil, p. 1529.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015 a). Tesis: 1a./J. 28/2015. Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 20, julio, Décima Época, Jurisprudencia Constitucional, Civil, p. 570.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015 b). Tesis: 1a. CCCLXV/2015. Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 24, noviembre, Décima Época, Jurisprudencia Constitucional, Civil, p. 570.

# Victimización de violencias sexuales: Retos y oportunidades en materia de estadísticas penales

---

Ricardo Rodríguez Luna

## Resumen

En esta investigación se analizan las estadísticas de victimización sexual del Estado de Colima generadas en el marco del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, cuya importancia radica en que es considerado información de interés nacional. De manera particular, la atención se centra en la intersección resultante de las variables, tipo de delito sexual, sexo y edad de las víctimas. Como punto de partida se hipotetiza que las estadísticas de victimización sexual carecen de consistencia, en particular en lo relativo al sexo y la edad de las víctimas.

### *Palabras clave*

Estadísticas, violencia sexual, Colima, sexo y edad.

## Abstract

This research studies the statistics of sexual victimization in the State of Colima, in particular, those of the *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. The analysis focuses on the resulting intersection of the variables: specific sexual crime, sex and age of the victims. As a starting point, it is hypothesized that statistics on sexual victimization lack consistency, particularly with regard to the sex and age of the victims.

### *Keywords*

Statistics, sexual violence, Colima State, sex and age.

---

Artículo recibido el 3 de abril de 2020 y aceptado para su publicación el 1 de diciembre de 2020.

---

Rodríguez Luna, R. | Pp. 117-143

## Introducción

La víctima del delito actualmente cuenta con un importante reconocimiento de derechos, situación que ha supuesto el desarrollo de acciones, estrategias y políticas públicas que persiguen la efectividad de tales derechos. Éstos pretenden, a su vez, satisfacer diversas necesidades de la víctima, desde que esté bien informada hasta su integridad física y psicológica, o la efectiva reparación del daño.

La información estadística constituye un insumo o herramienta en la puesta en práctica de tales derechos, según se desprende de la legislación, planes y programas nacionales, así como recomendaciones internacionales. Esto requiere otorgar debida atención e importancia a las actividades vinculadas a la generación de estadísticas, como la recopilación, sistematización, procesamiento, tratamiento y difusión de la información, así como también, la capacitación del personal encargado de cada una de tales labores.

En México, desde hace varios años se han realizado acciones tendentes al mejoramiento de la generación de información estadística en general y, en particular, de aquella que se vincula al sistema de justicia penal y a las víctimas del delito. De esta forma, a principios de la presente década, en 2011, se creó el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE o Censo), un año después se consideró de interés nacional y actualmente constituye una de las principales fuentes de información en la materia. Por lo tanto, cobran gran relevancia los datos proporcionados por este censo, así como su análisis y estudio, tanto en el ámbito de la federación como en cada una de las entidades del país.

En el presente trabajo, a manera de estudio de caso, en el marco del CNIJE se estudian las estadísticas de victimización sexual en el Estado de Colima, en el período correspondiente a los años 2010 a 2018. De manera particular, el análisis se centra en la información que arroja el cruce entre las variables: tipo de delito sexual, sexo y edad. Como punto de partida se hipotetiza que las estadísticas del Censo, en lo que respecta a la victimización sexual en el estado de Colima y en el período de estudio indicado, carecen de un desarrollo consistente, en particular relativo al sexo y la edad; en consecuencia, muestra serios límites como insumos para la instrumentalización de acciones concretas en la materia.

La comprobación de este planteamiento se propone a través del desarrollo de dos grandes apartados. Por un lado, el relativo al marco teórico y de los instrumentos jurídico-políticos que reconocen la generación de estadísticas en torno a la victimización del delito. Por otro lado, a manera de estudio de caso, se analizan los datos de victimización sexual en el estado de Colima para la presente década. Finalmente, se reportan los hallazgos encontrados a lo largo de la revisión estadística.

## Las víctimas del delito en el marco de las estadísticas penales

La víctima del delito fue reconocida en el marco del sistema penal hace relativamente poco tiempo; de hecho, hasta los años setenta del siglo XX se consideró que tenía un papel secundario en el entramado legal. En algunos sistemas jurídicos, era incluso “expulsada pura y simplemente del entorno penal” (Robert, 2003: 33), puede decirse que una de las características del derecho penal ha sido “la neutralización de la víctima” (Muñoz y García, 2000: 298); sin embargo, actualmente existe un amplio reconocimiento de derechos y de servicios orientados a las víctimas, como ejemplo véase el conjunto de derechos de la Ley General de Víctimas (2013, art. 7).

Existe, no obstante, un relevante aspecto en torno a la victimización, si bien éste no constituye un derecho en sí mismo, sí posee un importante impacto en la eficacia de éstos y en la implementación de políticas públicas al respecto: las estadísticas de las víctimas del delito. Es importante, por lo tanto, en este primer apartado, esbozar el marco conceptual en torno al tema de las estadísticas del sistema de justicia penal, así como también, de manera más específica, el reconocimiento legal de la estadística victimal en el marco de la violencia de género en Colima.

## Víctimas y estadísticas: Oportunidades de la justicia penal

Los antecedentes de las estadísticas del sistema penal en México se remontan a más de un siglo atrás (INEGI, 2009: 18, 23), no obstante, al menos hasta la década de los años setenta del siglo pasado, no reflejaron un interés particular en la víctima del delito; ejemplos representativos

de ello son los Cuadernos Judiciales o las Estadísticas Judiciales en Materia Penal, cuyo diseño conceptual se basó en registros sobre presuntos delinquentes y sentenciados, pero no así en las víctimas (INEGI, 2010).

En décadas recientes, las estadísticas han ganado cada vez más importancia y actualmente existen diversas encuestas, censos o registros administrativos que arrojan valiosa información en torno al sistema penal y a las víctimas del delito, entre otras; por ejemplo, cabe destacar la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares; entre los censos de gobierno destaca el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, que será motivo de análisis en la segunda parte de esta investigación. De igual forma, se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este conjunto de programas ha recibido valoraciones en un sentido muy positivo pero, de igual forma, se han señalado diversas áreas de oportunidad.

La revisión de la literatura permite subrayar algunas de dichas áreas de mejora, en primer lugar —en términos generales—, se reconoce que se han realizado importantes esfuerzos en el ámbito de los registros de victimización; no obstante, es escasa, deficiente y de difícil acceso la información estadística. En este sentido son destacables diversas recomendaciones<sup>1</sup> que ha realizado el Comité de la CEDAW (ONU, 1989, 1992, 2004, 2010, 2010a). Por ejemplo, la número 28, al aclarar el alcance del artículo 2 de la CEDAW, sostiene que la obligación de no discriminar a las mujeres, entre otras cosas, implica que “los Estados partes tienen la responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres” (ONU, 2010a: 3); en el mismo sentido apunta la Convención Belem do Pará (OEA, 1994), así como diversos informes de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres de las Naciones Unidas (ONU, 2013). En el

---

<sup>1</sup> Recomendaciones Generales Adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en concreto, véanse las recomendaciones números: 9, 12, 19, 25, 27 y 28.

caso de México cobraron vigencia las recomendaciones de la CEDAW, ya que en el noveno informe periódico presentado por nuestro país, el Comité señaló seguir “profundamente preocupado por [...] los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre autor y la víctima” (ONU, 2018: 8).

Otro aspecto destacable es la falta de la recolección sistemática de datos, así como la heterogeneidad en las formas a través de las cuales se recaba la información, en este sentido es ilustrativo el diagnóstico elaborado por la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV), el cual se basa en información estadística solicitada *exprofeso* a diversas dependencias federales y estatales que desarrollan actividades en el ámbito de la atención, procuración y administración de justicia. Con relación a la victimización sexual, se solicitó información desagregada de las víctimas, como sexo, edad, ocupación, estado civil, escolaridad y antecedentes de violencia sexual. Es destacable que esta información “muestra una amplia heterogeneidad en los mecanismos, procedimientos y sistemas de registro [...] A pesar de existir normas y —en algunos casos— formatos para el registro de información sobre las víctimas, [...] resulta evidente que en términos generales cada dependencia registra las variables que considera relevantes y lo hace de manera distinta” (CEAV, 2016: 177; véase también Echarri, 2017; Ramírez, 2015; Secretaría de Salud, 2006). En este mismo sentido, la Recomendación General 40/2019 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), solicita a la Secretaría de Gobernación: “Reforzar todos los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios y las desapariciones, desglosadas por tipo de violencia y la relación con los perpetradores, y garantizar el efectivo funcionamiento del [Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres] BANAVIM” (CNDH, 2019).

La escasa desagregación de variables es otro de los señalamientos recurrentes en torno a las estadísticas del sistema penal, que hace referencia no sólo a los delitos y sus circunstancias, sino también a las personas que en ellos intervienen, sean como responsables, víctimas o al tipo de relación entre ambos. En este sentido, por ejemplo, el Informe Nacional sobre Violencia y Salud señala la importancia de que los

sistemas de información existentes sobre delitos capturen la información, desagregándola de manera que sirva para conocer la situación de una manera más precisa. En consecuencia, dicho informe recomienda que desagregar “por edad, sexo y tipo de delito sexual” (Secretaría de Salud, 2006: 190; en el mismo sentido véase también UNODC, 2018; CIDH, 2011; CEAV, 2016). Por su parte, el Comité de la CEDAW recomendó al estado mexicano: “Establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos” (ONU, 2012: 4).

Un último aspecto que conviene señalar es que los datos reportados suelen ser escasamente comparables y se requiere de un mayor grado de complementariedad entre ellos. Es difícil llevar a cabo esta tarea en encuestas, censos o registros, debido a las diferentes metodologías empleadas en cada uno de ellos; pero, además, porque suelen presentarse cambios en los registros emitidos. Es ilustrativo que este aspecto, en particular la falta de datos comparables, haya motivado el desarrollo de una encuesta a escala de la Unión Europea (FRA, 2014). En México, en el caso de violencias sexuales se ha sostenido que las diferencias en la definición legal de delitos, como la violación, favorece el reporte de cifras diferentes y que incluso pueden llegar a ser contradictorias (Red TDT, 2020: 85; Casique, 2017; CEAV, 2016; Durán y Medina, 2004). Esta situación, a su vez, torna complicado vincular estadísticamente las diversas etapas de la justicia penal. Echarri (2017: 68), después de analizar el caso mexicano, concluye que: “Un tema imprescindible e inaplazable es la posibilidad de relacionar la información de las diferentes etapas de la procuración e impartición de justicia, desde la ocurrencia de un hecho ilícito [...] hasta llegar a la reparación del daño”.

Las estadísticas penales, en particular aquellas que recopilan información en torno a las víctimas del delito, no obstante los avances en la materia, muestran deficiencias que reproducen aspectos señalados desde hace ya varias décadas. En este sentido, en los años setenta del siglo pasado, la criminología feminista observó que la víctima del delito, cuando era mujer, se enfrentaba a mayores problemáticas ante el siste-

ma penal, pues adquiriría un significado muy diferente al de ser hombre víctima de un delito, si dicho ilícito atentaba contra su libertad sexual, si la víctima era un niño o una niña y si quien agredía era un familiar (Maqueda, 2014; Smart, 1995 y 1977; Carlen, 1992). Actualmente, en el ámbito de las estadísticas de víctimas, estos supuestos se vuelven vigentes y adquieren relevancia tanto el sexo y la edad como el tipo de delitos padecidos por mujeres en la victimización en lo general y en la sexual en lo particular (Pitch, 2009: 119 y ss.). Así mismo, se ha señalado cierta tendencia a no visibilizar, a través de los registros estadísticos, las diversas formas de violencia padecidas por las mujeres, particularmente las de tipo sexual, que, de acuerdo con Romito (2007), puede considerarse un sesgo de género.

## Víctimas y marco jurídico: Hacia el reconocimiento de la estadística victimal

Las estadísticas en torno a las víctimas del delito han adquirido cierto nivel de regulación en el ámbito de la legislación mexicana. Al respecto se destacan dos cuestiones: por un lado, el relativo a la creación de un sistema nacional de estadística y, por otro, el reconocimiento jurídico de la estadística de víctimas como parte de la estrategia frente a la violencia de género.

En cuanto al primero de los aspectos, una importante norma que tiene el deber de producir, difundir, promover y conservar información estadística y geográfica de interés nacional (artículo 2, fracción V y art. 4) es la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). Además, establece diversos subsistemas de información, entre los que destacan gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, cuya importancia radica en encargarse de desarrollar los Censos Nacionales de Gobierno (artículo 17 fracción IV y 28 Quintus), uno de los cuales se estudia en este trabajo.

El interés de esta investigación se centra en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), entre otros motivos, porque ha pasado a constituir una de las principales fuentes de información estadística en lo relativo a las víctimas del delito; en 2012, la información que genera el Censo fue declarada de interés nacional (DOF, 2012: 1) y

posteriormente, en 2013, el CNIJE sustituyó a las estadísticas judiciales. Es relevante que este Censo haya sido declarado de interés nacional, pues significa, conforme al acuerdo de dicha declaración, que la información se elabora de manera periódica, bajo una metodología sustentada y necesaria para conocer la realidad del país, que es oficial y de uso obligatorio para las entidades de los diversos niveles de gobierno del país (DOF, 2012: 1). En consecuencia, el Censo ha pasado a constituir una de las principales fuentes de información estadística en el ámbito de la justicia penal en el país.

Cabe mencionar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que forma parte del SNIEG, es el organismo nacional que tiene la función de "normar y coordinar las actividades estadísticas y geográficas que llevan a cabo las unidades del Estado, cuyos *datos serán considerados oficiales y obligatorios* para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios" (DOF, 2012: 1; las cursivas son mías); además, tiene como objetivo producir, integrar, administrar, conservar y difundir Información de Interés Nacional. En este sentido, ha tenido una participación destacable en términos de generación de estadísticas penales y ha elaborado diversos tipos de publicaciones al respecto, como anuarios estatales y federales, cuadernos judiciales, encuestas, censos, etcétera, por lo que corresponde al INEGI recopilar la información del CNIJE, así como su debida publicación y difusión.

Además, de acuerdo con el INEGI, la generación de estadísticas penales en el país debe adecuarse a la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos (SEGOB, 2011 y 2018), que es de carácter obligatorio y su objetivo es de perfeccionar el registro de los delitos del fuero común, para ello establece una clasificación de delitos y el deber de reportar la información por entidad federativa (SEGOB, 2011, artículos 1, 2 y 8). En el ámbito de los delitos sexuales, la Norma Técnica también establece las tres conductas que deben ser reportados con fines estadísticos: abuso sexual, violación (en su modalidad de simple y equiparada) y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En estos últimos, sin embargo, cabe la posibilidad de incluir diversas conductas: hostigamiento sexual, estupro, incesto, corrupción de menores o personas incapaces.

La Norma Técnica, en buena medida, constituye un reflejo de los esfuerzos realizados a nivel nacional e internacional, aunque todavía queda mucho por hacer; es decir, representa un intento por estandarizar, homogenizar y orientar los registros estadísticos hacia datos que posean cierto grado de consistencia, complementariedad y comparabilidad. Estos esfuerzos se han reflejado en la legislación nacional y en el marco jurídico del estado de Colima.

### *El género en la estadística penal*

El desarrollo de los derechos de las víctimas ha favorecido que la generación y recopilación de estadísticas se plantee en la legislación mexicana en diversos sentidos. En el ámbito de los derechos de las mujeres es especialmente destacable la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), donde hay cierto reconocimiento de la estadística victimal, aspecto que se combina con la dimensión del género.

En primer término, la LGAMVLV establece que las estrategias para hacer frente a la violencia contra las mujeres deben realizarse con perspectiva de género; a su vez, se atribuye a las entidades federativas la responsabilidad de “crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de las mujeres” (LGAMLV, 2007, arts. 41 y 49-XXIII). En segundo lugar, específicamente a la Procuraduría General de la República, que tiene el deber de crear “un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya [...] características sociodemográficas de las víctimas [...]; los índices de incidencia [...]. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia” (LGAMLV, 2007, art. 47-IX).

---

ces, privación de la libertad con fines sexuales, turismo sexual, pornografía, lenocinio, explotación laboral de menores o personas con discapacidad, o cualquier otro que reúna los supuestos de conducta antes expuestos (SEGOB, 2011, artículo 8). La Norma fue reformada en 2018 y resultó relevante en el ámbito de la violencia sexual, ya que al especificarse las conductas que deben reportarse, entre éstas se considera a aquellas que anteriormente se incluían bajo el rubro de “otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual”; es decir, se obliga a reportar, de forma desagregada, un aproximado de diez delitos que estaban conjuntados bajo el rubro de “otros delitos” (SEGOB, 2018, artículo 8).

---

Por lo tanto, las entidades federativas son las responsables de la generación de datos y registros estadísticos, pero el desarrollo concreto corresponde a las procuradurías respectivas. A su vez, existe la obligación de proporcionar la información necesaria para la elaboración de estadísticas a las instituciones encargadas, este es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Expresamente se especifica que la Procuraduría tiene el deber de proporcionar información relativa a las víctimas (LGAMLV, 2007, arts. 47-IV y 49-XIX); además, como se señaló en el apartado previo, debe reportarse esta información conforme a la Norma Técnica, la cual, en su actual edición, prevé la necesidad de reportar diversos datos en torno a las víctimas del delito.

Así mismo, la LGAMVLV hace referencia a diversos instrumentos que tienen una importante labor en la recopilación y difusión de las estadísticas nacionales, tal es el caso del *Diagnóstico nacional con perspectiva de género en torno a la violencia contra las mujeres*,<sup>3</sup> el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (LGAMLV, 2007, artículo 38 fracción X) y el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.<sup>4</sup> Por su parte, la Ley General de Víctimas hace referencia al establecimiento de un Registro Nacional de Víctimas (LGV, 2013, artículo 7).

Por su parte, en Colima se reflejan varios de los principios y atribuciones de las leyes federales; en este sentido, la generación de re-

---

<sup>3</sup> Se determina que corresponde a la Secretaría de Gobernación, entre otras funciones, la de “realizar un diagnóstico nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres” (LGAMLV, 2007, artículo 42 fracción XII).

<sup>4</sup> Este sistema tiene por objetivo la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En términos de competencias, de manera particular, se establece que “la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema” (LGAMLV, 2007, artículos 35 y 41 fracción II, XIV).

gistros estadísticos de victimización es una actividad que forma parte de las funciones atribuidas a diversas instituciones de la administración estatal. Se desprende así la necesidad de contar con este tipo de datos y se asume que ello implica, entre otras cosas, la generación, difusión, análisis y empleo de información estadística; además, como se señaló en el anterior apartado, el INEGI tiene un importante rol en el desarrollo de la estadística, tanto de la federación como de cada una de las entidades del país.

En el marco de la violencia de género, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Colima (LAMVLVEC) es el instrumento más destacable en lo relativo a las atribuciones y funciones en materia de estadísticas de victimización. Se basa en un principio fundamental: la responsabilidad de las políticas públicas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, conforme a las respectivas competencias, es del Estado de Colima y sus municipios. En consecuencia, les corresponde desarrollar estrategias con enfoque de género orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (LAMVLVEC, 2008, artículos 1, 7 y 57).

Son destacables las competencias de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Estado, ya que en ambas recae de forma importante la política criminal y las estrategias preventivas de violencia contra las mujeres (LAMVLVEC, 2008, artículos 60 bis 2-II y V; 61 y 62-I). A la Procuraduría, en término de la generación de estadísticas, le corresponde:

Llevar un registro [...] que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre sujeto activo y pasivo, móviles [...] los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia (LAMVLVEC, 2008, artículo 61-XIII).

Como puede observarse, la ley apela a una de las áreas de oportunidad señaladas en el apartado previo, en particular a la desagregación de los datos, tanto del hecho delictivo como de las personas que en él

se ven implicadas. Es destacable especialmente el aspecto de las características sociodemográficas de la víctima y de la relación de ésta con la persona que ejerció la violencia.

En Colima, como acontece en el marco de la federación, la Procuraduría tiene el deber de proporcionar la información necesaria para la elaboración de estadísticas a las instituciones encargadas; además, debe dirigir la información “al banco de datos para integrarla al sistema de información sobre los delitos cometidos en contra de mujeres” (LAMVLVEC, 2008, artículo 61-XIII). Así mismo, la ley establece figuras que poseen un importante rol en la labor de alcanzar una vida libre de violencia, así como también de recopilar información estadística al respecto, como son el Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; el Programa Integral Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado y el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra la Mujeres (LAMVLVEC, 2008, artículos 40 a 53).

A cada una de estas figuras se atribuyen diversas tareas; sin embargo, en términos de generación, recopilación y difusión de información estadísticas, en buena medida sus actividades se orientan a la importante labor de nutrir el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra la Mujeres (LAMVLVEC, 2008, artículo 43) que, a su vez, deberá organizar la información en diversas variables, entre otras, “por tipo y modalidad de violencia [...] fecha del evento [...] lugar de los hechos; sexo del agresor [...] edad de la víctima [...] probable agresor; y sentencias”; además, deberá “analizar y difundir anualmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra la mujeres” (LAMVLVEC, 2008, artículo 53 fracciones XVII y XVIII).

De esta forma, el Instituto Colimense de las Mujeres (ICM) difunde a través de su página web estadísticas a partir de la información registrada en el BACOLVIM, disponible desde 2017 a enero de 2020, y muestra datos relativos a mujeres en situación de violencia que son reportadas por diversas instituciones,<sup>5</sup> diferenciada entre tipos y mo-

---

<sup>5</sup> Como son Defensoría Pública del Estado de Colima; Instituto Colimense de las Mujeres; Fiscalía General del Estado; Institutos Municipales de la Mujer de Tecmán,

dalidades de violencia, como son la económica, física, patrimonial, psicológica, sexual y otros tipos. Al mes de enero del año 2020 se reportaron 30 casos de violencia sexual, en 2019 hubo 530 casos, en 2018 se registraron 687 casos y en 2017 sumaron 631 casos. Es destacable que, tal como se difunde esta información, los datos no se muestran desagregados por edades ni por tipos de delitos sexuales específicos por lo que para esta investigación tendrá una utilidad limitada (ICM, 2020). Es decir, tal como se señaló en el apartado previo, muestra una de las carencias en las que más ha insistido la literatura: desagregar la información.

Para finalizar este apartado, cabe subrayar que, en el marco de la legislación nacional, en Colima y en el ámbito internacional, existen atribuciones y recomendaciones diversas en torno a los registros estadísticos de violencia contra las mujeres, mismos que apuntan a la necesidad de desarrollar y perfeccionar este tipo de información. De manera particular se recomienda el desglose de variables como el sexo y la edad de la víctima, así como la relación de ésta con quien comete el delito. Es necesario indagar en torno a las estadísticas del sistema de justicia penal que recaban y reportan la información de las víctimas de violencias sexuales, ya que, además del delito padecido, es de suma importancia conocer diversas variables. Esto es relevante, entre otras cuestiones, para el desarrollo de acciones concretas de estrategias a mediano y largo plazos, y en general de políticas públicas.

## Víctimas de las violencias sexuales en el estado de Colima: El caso del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

En este apartado se analizan las estadísticas de victimización sexual del Estado de Colima generadas en el marco del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). Se eligió este Censo porque constituye una de las principales fuentes de información estadística en la materia en México, también porque ha sido declarado información de interés

---

Cuauhtémoc, Minatitlán y Colima; Secretaría de Seguridad Pública; Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad del Municipio de Villa de Álvarez; Consejo Estatal para la Prevención y Atención a la Violencia Familiar y el Centro de Readaptación Social (CERESO) de Colima (ICM, 2020).

---

nacional, es oficial y de uso obligatorio (DOF, 2012); además, porque sustituyó a otra importante fuente de información: las Estadísticas Judiciales en Materia Penal.

Antes de iniciar conviene hacer algunas precisiones a manera de apunte metodológico. Primero, el CNIJE es realizado por el INEGI, su periodicidad es anual y cada nueva edición proporciona información del año previo. Desde su creación, en 2011, su objetivo es “solicitar, recopilar y difundir información estadística y geográfica de los órganos jurisdiccionales y administrativos, así como de las instituciones que integran a los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas en su función de impartición de justicia” (INEGI, 2011). El período elegido para este estudio es de 2011 a 2019; es decir, desde la primera edición de dicho Censo. El ámbito territorial es el estado de Colima y la atención se centra en los datos en torno a las víctimas de violencia sexuales, en particular se atiende a las variables tipo de delito, sexo y edad. Antes de pasar a comentar la información del CNIJE, deben tenerse en consideración algunas cuestiones previas.

Segundo, la página Web del censo ofrece dos vías de acceso a la información de víctimas de violencias sexuales: los tabulados *interactivos* y los *predefinidos*; sin embargo, los datos no son homogéneos y están incompletos. En el caso de los interactivos, a su vez, existen dos formas de acceder a la información: víctimas de delitos en procesos abiertos y delitos cometidos a las víctimas, en ambas existen diversos tipos de registros con carencias de una u otra variable según el año particular.<sup>6</sup> Ahora bien, en cuanto a los tabulados predefinidos, la situación

---

<sup>6</sup> Específicamente pudo observarse lo siguiente: para el año 2010 no se ofrece información alguna sobre víctimas; en 2011 y 2012 existe la posibilidad de hacer interactuar las variables sexo y tipo de delito, pero no existe la opción de hacerlo con la edad; en 2013, 2014 y 2015, puede llevarse a cabo el cruce de la variable sexo con el tipo de delitos o la edad, pero no ambas. Los años 2016, 2017 y 2018 no se da la opción de elegir el tipo de delito, pero si las edades y el sexo. Por otra parte, En cuanto a la vía “delitos cometidos a las víctimas”, ésta sólo se ofrece para los años 2016 a 2018; es decir, no existía en las anteriores ediciones. Bajo este rubro pudo observarse que en 2016 y 2017 se puede hacer interactuar el sexo de la víctima con el tipo de delito y la edad; para 2018 no es posible, pues no se desglosa el sexo de las víctimas (INEGI, 2012 a 2019).

es similar; es decir, existen vacíos de datos según el año respectivo.<sup>7</sup> Lo anterior significa que, de todas las ediciones del Censo, sólo para los años 2016 y 2017 es posible el cruce de las variables en torno a las víctimas que interesan en este trabajo: sexo, tipo de delito padecido y edad (INEGI, 2010 a 2019), todo ello en términos generales, ya que en el caso concreto de Colima no se reportan datos de víctimas para el año 2017; es decir, en el caso que aquí se estudia, el cruce de las tres variables sólo es posible para el año 2016.<sup>8</sup>

Tercero, la información de los delitos padecidos por las víctimas muestran un abanico que son susceptibles de ser reportados, con variación según cada año, por ejemplo, de 2010 a 2012 fueron abuso sexual, violación simple e incesto; para 2013, además de los anteriores está el de acoso sexual, hostigamiento sexual, violación equiparada y otros delitos sexuales; en 2014 se suma a los anteriores el estupro, otros delitos sexuales sin realización de cópula y otros delitos sexuales con realización de cópula; estos dos últimos delitos no se reportan para 2015 ni 2016; sin embargo, en 2017, además de los anteriores, se reportan los delitos de violación equiparada a menores, otro tipo de violación y violación no especificada. Lo anterior no significa que todas las posibilidades delictivas deberían reportarse, puesto que no acontecen todos los ilícitos y en esos casos deberían reportarse como *cero*, pero sucede que algunas veces las autoridades no cumplimentan los espacios respectivos y ello conduce a un problema técnico en la forma de recabar o reportar los registros, pues el Censo muestra información en los que se reporta *cero* para determinados delitos y en otras no se cumplimentan los espacios respectivos, por lo que, en términos estadísticos, el problema consiste en que no se especifica si se trata de omisiones de dato o *ceros* estadísticos (Ramírez, 2015: 70 y ss.)

Cuarto, la Norma Técnica establece —para el período que se estudia en esta investigación— el deber de reportar las conductas de abuso

---

<sup>7</sup> Los años 2012 y 2013 proporcionan información del delito padecido por la víctima, pero no la edad ni el sexo; los años 2014 a 2018 se proporciona la edad y el sexo de las víctimas, pero no el tipo de delito padecido (INEGI, 2013 a 2019).

<sup>8</sup> Además, téngase en cuenta que esta es la situación a la fecha del envío de este trabajo a su respectiva dictaminación, cuestión importante, ya que en ocasiones se realizan actualizaciones de la información en la plataforma del Censo.

sexual, violación (en su modalidad de simple y equiparada) y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual. Como se señaló, en estos últimos cabe la posibilidad de incluir diversos delitos.<sup>9</sup> Conviene recordar que la Norma fue reformada en 2018; sin embargo, en este estudio se ha empleado la edición 2011, pues fue la vigente durante el período de generación de información que se emplea en esta investigación.

## Victimización sexual en Colima

De esta forma se procedió a la revisión del CNIJE, en lo relativo a la victimización sexual para el período 2010-2018 y específicamente se analizan las variables tipo de delito, sexo y edad de la víctima. Un primer hallazgo relevante consiste en que no se proporcionan datos de víctimas de violencias sexuales para los años 2010-2013 y 2017<sup>10</sup> (INEGI, 2011 a 2014; 2018); además, los datos de víctimas no aparecen desglosados por tipo de delito sexual para el año 2018 (INEGI, 2019). Es decir, tal como se señaló en el primer apartado, se reproducen algunas de las carencias de las estadísticas penales, en este caso, los datos muestran una importante inconsistencia que se traduce en la falta de datos para varios años del período de estudio.

Por lo tanto, el análisis que a continuación se presenta, en primer término, hace referencia a las variables sexo y tipo de delito, pero se limita a un período de tres años, de 2014 a 2016. En cada uno de estos años se reportaron los siguientes delitos: 2014, abuso sexual, violación simple, estupro y otros delitos sexuales; 2015: abuso sexual y violación simple; 2016, además de los anteriores, violación equiparada. Por otro lado, en segundo término, se hará referencia a las variables sexo, edad

---

<sup>9</sup> Estas conductas son “hostigamiento sexual, estupro, incesto, corrupción de menores o personas incapaces, privación de la libertad con fines sexuales, turismo sexual, pornografía, lenocinio, explotación laboral de menores o personas con discapacidad, o cualquier otro que reúna los supuestos de conducta antes expuestos” (SEGOB, 2011, art. 8).

<sup>10</sup> Como se señaló, aunque existe información distribuida en diversos tabulados en la página Web del CNIJE, no hay opciones de búsqueda que proporcionen datos relativos a las víctimas, esto puede verificarse específicamente en el apartado *Impartición de justicia en materia penal* del tabulado interactivo, bajo los criterios de consulta *Víctimas de delitos en procesos abiertos*, por entidad, según tipo de delito (INEGI, 2011, 2012, 2013 y 2018).

y tipo de delito, pero esto se limita al año 2016. A continuación, se detalla cada uno de estos análisis.

A manera de contexto, cabe decir que, en la República Mexicana, las víctimas principales del delito son hombres, el año 2017, por ejemplo, lo fueron en poco más del 54% del total de ilícitos registrados en el país; las mujeres en poco más de un 45%<sup>11</sup>, y todo parece indicar que es una tendencia que se mantiene. No obstante, en el ámbito de las violencias sexuales<sup>12</sup>, las mujeres son las principales víctimas, el mismo 2017, por ejemplo, los hombres fueron víctimas de estos delitos en un 12% y las mujeres en un 87%. De entre estos ilícitos destaca la violación y abuso sexual, las mujeres fueron víctimas en un 92% y en un 90%, respectivamente (INEGI, 2018).

### *Victimización según sexo y tipo de delito*

En el Estado de Colima se muestra la misma tendencia en cuanto a la victimización del delito, en general, llama la atención —si se continua con el ejemplo de 2017—, que en total se reportan 950 víctimas, no obstante, en todos los casos aparece como “no identificado” el sexo de ellas (INEGI, 2018). Por este motivo, si se toma el año 2016 para ejemplificar, puede observarse que los hombres fueron víctimas en 53% del total de ilícitos en el Estado y las mujeres en 44% (INEGI, 2016).

En cuanto al conjunto de delitos sexuales<sup>13</sup> en Colima para el período 2014-2016, los hombres fueron víctimas en 17.46% y las mujeres 77.77%. El delito de mayor frecuencia fue la violación simple y estuvo secundado por el abuso sexual, en el primero de éstos los hombres fueron víctimas en 11.42% y las mujeres un 82.85%; en lo relativo al abuso, las cifras son 20% para hombres, 75% para mujeres y en el restante 5% de los casos no fue identificado el sexo de la víctima. Ambos delitos represen-

---

<sup>11</sup> Así se desprende de los tabulados interactivos, bajo los criterios de búsqueda *Víctimas de delitos en procesos iniciados*, por entidad, según cantidad (INEGI, 2018).

<sup>12</sup> Las estimaciones porcentuales son propias e incluyen los siguientes ilícitos: abuso sexual, violación simple y otros delitos sexuales; los criterios de búsqueda fueron *Delitos cometidos a las víctimas*, por entidad, según rango de edad (INEGI, 2018).

<sup>13</sup> Para el año 2014 sólo se reportaron casos de delitos bajo los tipos penales de abuso sexual, violación simple, estupro y otros delitos sexuales; para el 2015 sólo se reportaron casos de abuso sexual y violación simple; y en 2016 de abuso sexual, violación simple y violación equiparada (INEGI, 2015 a 2017).

tan poco más de 87% del total en el período que se comenta y, de éstos, las mujeres fueron víctimas en 80% de los casos (INEGI 2014 a 2017).

Llama la atención que en 2016 la proporción de hombres víctimas de violencias sexuales fue de 46.66% y las mujeres de 53.33%. Ambos valores son atípicos en las tendencias que pueden verse en otros años en la misma u otras entidades, así como en el conjunto del país. Por ejemplo, en Colima, en 2015, de las víctimas de violencias sexuales 100% fueron mujeres y para 2014 dicho valor fue de 88.23%. Ahora bien, si se toma como referencia la República Mexicana, la proporción de mujeres víctimas de violencias sexuales fue de 82.77% en 2014 y 79.96% en 2015; y la misma tendencia puede observarse para otras entidades del país. Resultan atípicos, cabe subrayar, los valores de 2016 en Colima, y deben tomarse con muchas reservas ya que significarían, por ejemplo, una reducción en la victimización sexual de las mujeres de más del 45% en el periodo de 2015 a 2016; una reducción de 100% de 2014 a 2015 en la victimización masculina de violencias sexuales y de más de 60% en el caso de las mujeres (INEGI, 2013, 2015 y 2016). La información comentada puede resumirse en el cuadro 1, donde se muestra que sólo entre años de 2010 a 2019 existe información desagregada por sexo; cabe decirlo, la situación es similar en otras entidades del país, como Nayarit, Michoacán y Guanajuato, por citar algunos (INEGI, 2011 a 2018). Es decir, existen carencias importantes de datos no desglosados y ello produce la falta de consistencia en los registros.

En segundo lugar, en lo relativo a los delitos reportados en el cuadro 1, se muestra que el abuso sexual y la violación simple representan poco más de 87% del total de ilícitos reportados en todo el período de estudio y las mujeres fueron víctimas de ellos en 80%; además de que se reportó un caso de estupro, seis de otros delitos sexuales y uno de violación equiparada.

En tercer término, en cuanto a los porcentajes reportados bajo el rubro de *Sexo no identificado*, es un dato que se muestra muy errático (en alrededor de 5%), y debe tenerse en cuenta que para seis años simplemente no se reportan datos desagregados por sexo; además, en otras entidades y para algunos años, dicho valor puede alcanzar incluso 100%, tal es el caso para el año 2012 de Michoacán y Guanajuato en

cuanto al conjunto de delitos sexuales reportados, además, en el caso de esta última entidad, en el año 2013 dicho valor alcanzó poco más de 74% (INEGI, 2013 y 2014).

### Cuadro1

#### Victimización de violencias sexuales en Colima según sexo, 2014 a 2016

<b>Delito</b>	<b>Mujeres (%)</b>	<b>Hombres (%)</b>	<b>Sexo no identificado (%)</b>
Delitos sexuales*	77.77	17.46	4.76
Abuso Sexual	75.00	20.00	5.00
Violación	82.85	11.42	5.71

Nota: años sin datos de víctimas: 2010, 2011, 2012, 2013 y 2017; aún no disponibles: 2019.

\* Los delitos reportados en el CNIJE fueron: 2011-2013 y 2017 no se reportaron datos; 2014: abuso sexual, violación simple, estupro y otros delitos sexuales; 2015: abuso sexual y violación simple; 2016: abuso sexual, violación simple y violación equiparada.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, ediciones 2011 a 2019.

#### *Victimización según sexo, edad y tipo de delito*

La base de datos del CNIJE aún es limitada en las posibilidades de intersección (INEGI, 2011 a 2018); en México, por ejemplo, el primer dato que llama la atención es la alta proporción de edades reportadas como no identificadas. En cuanto a delitos sexuales,<sup>14</sup> en 2017 no fueron identificadas las edades de las víctimas, tanto masculinas como femeninas, en proporciones que superan 73%; en el abuso sexual dicho valor ascendió a 72.19% y éste fue mucho mayor en el delito de violación que alcanzó 92.10% (INEGI, 2018).

En Colima existe también una escasa posibilidades de interacción de variables, pero con la particularidad de que en 2017 no se reportan

<sup>14</sup> Ello teniendo en cuenta los delitos de abuso sexual, violación y otros delitos sexuales (INEGI, 2017-2018).

datos de sexo ni edades de las víctimas, por ello se tomó el año 2016 para el análisis (INEGI, 2017 y 2018). Primeramente, debe tenerse en cuenta que el número total de delitos sexuales reportados fue de 15 casos: ocho de abuso sexual, seis de violación simple y uno de violación equiparada; mismos que representan 3.90% del conjunto de víctimas totales reportadas en la entidad colimense.

En el marco de esta proporción de violencias sexuales reportadas para 2016, llama a atención, por un lado, que sólo se reportaron dos tipos de delitos: abuso sexual y violación (en modalidad simple y equiparada); por otro, que en 33.33% no se identificó la edad de las víctimas; de éstos, 60% fueron mujeres (INEGI, 2017).

Los casos en que fue identificada la edad y el sexo de las víctimas ascienden a 66.66% del total de violencias sexuales: la mitad fueron hombres y la mitad mujeres. El principal grupo etario victimizado fue el de 10 a 14 años, tanto para el caso del abuso sexual como de violación simple; y de 0 a 4 años en el caso de la violación equiparada (INEGI, 2017).

Del total de casos de abuso sexual, en la mitad de ellos no se identificó la edad de las víctimas y el principal grupo etario fue de 10 a 14 años y 100% fueron mujeres. Para el caso masculino, los grupos victimizados fueron de 5 a 9 y de 15 a 19 años. Por su parte, en lo relativo a la violación simple, destaca que las víctimas masculinas representaron 40% del total y las mujeres 60%; el principal grupo victimizado en el caso de los varones fue el de 5 a 9 y 20 a 24 años; en el caso de las mujeres, el de 10 a 14 años (INEGI, 2017) (cuadro 2).

Cabe destacar diversos aspectos, en primer término debe tenerse en cuenta que, en Colima, al año 2016 se reportaron 15 casos de violencias sexuales cuya edad de las víctimas fue identificada, pero para los años 2014 y 2015 esta información no fue posible, tal como se comentó en el apunte metodológico. En segundo lugar, en el marco de este conjunto de delitos, en dos tercios de los casos de violencias sexuales fue identificada la edad de las víctimas; dicho de otra forma, en uno de cada tres casos o no se registró la edad y, de los que sí, el principal grupo etario victimizado se ubicó en el rango de 10 a 14 años, con el total de las víctimas mujeres; y en aquellos casos en los que no se identificó la edad, 60% fueron mujeres las víctimas.

Cuadro 2

Violencias sexuales en Colima, victimización según edad (%),  
año 2016

Delito	Edad <i>sí</i> identificada (%)			Edad <i>no</i> identificada (%)			Grupos etarios más victimizados 10-14 años (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Delitos sexuales*	66	50	50	33	40	60	40	0	100
Abuso sexual	50	50	50	50	25	75	50	0	100
Violación	83	40	60	16	100	0	40	0	100

Nota: años sin datos de edad de las víctimas: 2010, 2011, 2012, 2013 y 2017; aún no disponibles: 2018 y 2019.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, ediciones 2010 a 2019.

\* Corresponde a los mismos delitos señalados en el cuadro 1 y en la nota metodológica.

Por delitos específicos, en el caso del abuso sexual no existe el dato de edades, pero en 75% de los casos son mujeres las víctimas; a diferencia del delito de violación, no se identificó la edad de las víctimas masculinas en 100% de los casos.

En 66% de los ilícitos se identificaron las edades y el conjunto de delitos sexuales, siendo la mitad de las víctimas mujeres y la otra mitad hombres. Por delitos en particular, en cuanto al abuso sexual, sólo en la mitad de los casos se identificaron las edades y, de éstos, la mitad de fueron mujeres; en cuanto a la violación, poco más de 80% de los casos se identificó la edad y, de éstos, 60% de las víctimas fueron mujeres.

En cuanto al grupo de edad más victimizado, cuyo sexo y edad de la víctima fue identificado, 40% son del grupo de 10 a 14 años y de ellos 100% fueron mujeres; mientras que por delitos en particular, 50% son de abusos sexuales y 40% de violación, en ambos el total de las víctimas fueron mujeres; el restante 10% corresponde a hombres.

Es especialmente destacable (y engañoso), cuando se realiza el cruce de variable sexo y edad, el nivel de victimización masculina, ya que alcanza la mitad de los casos de violencias sexuales, así como también en algunos delitos particulares como el abuso sexual y 40% en el caso de la violación. Esto se debe, cabe hipotetizar, por un lado, a que son mujeres buena parte de las víctimas en aquellos delitos en los que no se identifica el sexo; por otro, debido a un sesgo de género que se reproduce cotidianamente y que se concreta en la invisibilización y escasa profesionalización sensible a las desigualdades según el sexo. De esta forma, la escasez y lo errático de los reportes, no permiten realizar inferencias mínimamente sustentadas en un principio de validez.

En este último apartado, como ha podido observarse, existe carencia de datos para diversos años, ya sea que se omiten registros o que no se desagrega la información del tipo de delito, del sexo o la edad de las víctimas; es decir, se reproducen las observaciones señaladas en el apartado previo, mismas que han sido destacadas en las investigaciones en torno a las estadísticas del sistema de justicia penal.

## Reflexiones finales

La información estadística en torno a la victimización de violencias sexuales en Colima generada por Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), relativa al período 2010 a 2019, muestra diversas inconsistencias en cuanto a las variables sexo, edad y tipo de delito. En primer término, en el lapso de nueve años tan sólo en tres se aporta información sobre víctimas; en segundo, estos registros son heterogéneos y sólo en el caso de 2016 fue posible la interacción de las variables de interés en esta investigación.

En este sentido, la información carece de consistencia y, en consecuencia, muestra serios límites para sustentar inferencias en torno a las proporciones de mujeres y hombres, edades de las víctimas y formas de violencia, así como en cuanto a los principales grupos etarios de las víctimas.

El CNIJE reporta, de manera habitual, el sexo y las edades de las víctimas como *no identificado*, o bien simple y sencillamente no se consigna información alguna para algunos años, delitos y entidades fe-

derivadas, situación por demás preocupante en información que ha sido declarada de interés nacional y que es obligatoria para las diversas instituciones vinculadas a la generación de información estadística. Igual de preocupante resulta, en el marco de las políticas públicas en el ámbito del sistema penal, las escasas posibilidades de conocer edad, tipo de delito y sexo de cada una de las víctimas de violencias sexuales.

Es cuestionable la forma en que se lleva a cabo la recopilación de estos registros y la capacitación y profesionalización del personal que en ello interviene. Todo ello sugiere una importante insensibilización ante una forma de violencia que afecta principalmente a las mujeres jóvenes. Esta situación posee un sesgo e incluso, como se ha sostenido en la literatura especializada, constituye una forma de sexismo que muestra una cara de la opresión patriarcal o una estrategia de ocultamiento de la violencia en contra de las mujeres por razón de género.

Finalmente, cabe cuestionar la información en la que se basan las acciones, las medidas, las estrategias y las políticas públicas en la materia, ya que la información del CNIJE, considerada de interés nacional, es errática y muestra inconsistencias que hacen cuestionable su validez metodológica y estadística, así como de capacitación y profesionalización de quienes intervienen en las diversas fases de captación y generación de la información.

## Fuentes consultadas

- Arango Durán, Arturo y Lara Medina, Cristina (2004). *Indicadores de seguridad pública en México. La construcción de un sistema de estadísticas delictivas*. México: CrisAdA.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013, 9 de enero). Ley General de Víctimas (LGV). *Diario Oficial de la Federación*. México: DOF.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007, 1 de febrero). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Diario Oficial de la Federación*. México: DOF.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. México: Cámara de Diputados.
- Casique Rodríguez, Irene (2017, enero-abril). Fuentes y datos sobre la violencia contra las mujeres en México. Aprendizajes, dificultades y retos acu-

- mulado. *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía* (8): 6-16.
- Carlen, Pat (1992). Criminal women and criminal justice, the limits to, and potential of, feminist and left realist perspectives. En J. Young y R. Mathews (eds.), *Issues in realist criminology*, London: Sage.
- Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV) (2016). *1er Diagnóstico sobre la atención de la violencia sexual en México*. México: CEAV.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud*. OEA/ser.L/V//II. Doc 65, CIDH/OEA.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2019). *Recomendación general 40/2019 sobre la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México*. México: DOF.
- Diario Oficial de la Federación (2012). *Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. México: DOF.
- Echarri Cánovas, Carlos Javier (2017). *Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo. Cuadernos de Investigación 29*. México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- European Union Agency for Fundamental Right (FRA) (2014). *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones*. Bélgica: UEA.
- H. Congreso del Estado de Colima (2014, 13 de diciembre). *Ley para la Protección de Víctimas en el Estado de Colima (LPVEC)*. *Periódico Oficial El Estado de Colima*. México.
- H. Congreso del Estado de Colima (2008, 29 de noviembre). *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima (LAMVLVEC)*. *Periódico Oficial El Estado de Colima*. México.
- Instituto Colimense de la Mujer (ICM) (2020). Disponible en: <http://www.col.gob.mx/institutodelasmujeres/contenido/Mzg2ODU>= [Consulta: 06 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009). *Cronología de la estadística en México 1521-2008*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/judicialespenal/default.html#Tabulados> [Consulta: 02 de marzo de 2020].

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2011*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2011/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2012/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2013*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2013/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2014*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2014/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2015*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2015/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2016*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2016/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2017*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2018*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/default.html#Documentacion>> [consulta: 02 de marzo de 2020].
- Maqueda Abreu, Ma. Luisa, (2014). *Razones y sinrazones para una criminología feminista*. Madrid: Dykinson.

- Muñoz, Conde y García, Arán (2000). *Derecho penal. Parte general*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1994). *Convención Belem Do Pará*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp> [consulta: 17 de septiembre de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989). Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendaciones Generales no. 9 y 12*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> [consulta: 17 de septiembre de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General no. 19*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> [consulta: 17 de septiembre de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004). Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General no. 25*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> [consulta: 17 de septiembre de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). *Recomendación General no. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos*. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW/C/GC/27: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2010a). *Recomendación General no. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/C/GC/28: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer*. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, doc. CEDAW/C/MEX/CO 7-8. New York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2013). *Informe sobre el 57º periodo de sesiones*. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Doc. E/2013/27E/CN.6/2013/11. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Convención sobre la eliminación

- de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/CMEX/CO/9: ONU
- Pitch, Tamar (2009). Justicia penal y libertad femenina. En: Gemma Nicolás y Encarna Bodelón (comps.), *Género y Dominación. Críticas feministas del derecho y el poder* (pp. 117-126). España: Anthropos.
- Ramírez Ducoing, Karla (2015). *Análisis comparativo del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y las Estadísticas Judiciales en Materia Penal*. México: Inmujeres.
- Red TDT (2020). *Impunidad feminicida. Radiografía de datos oficiales sobre violencias contra las mujeres (2017-2019)*. México: TDT.
- Robert, Philippe (2003). *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.
- Romito, Patrizia (2007). *Un silencio ensordecedor. La violencia oculta contra mujeres y niños*. España: Montesinos.
- Secretaría de Gobernación (2011, 21 de diciembre). Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Pines Estadísticos. *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.
- Secretaría de Gobernación (2018, 22 de octubre). Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos. *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.
- Secretaría de Salud (2006). *Informe nacional sobre violencia y salud*. México: SSA.
- Smart, Carol (1977). *Women, crime and criminology: A feminist critique*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Smart, Carol (1995). *Law, crime and sexuality. Essays in feminism*. London: SAGE.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2018). *Global study on homicide. Gender-related killing of women and girls*. UNODC: Vienna.