

Alberto J. Olvera  
(coordinador)

# La justicia denegada

Ensayos sobre acceso a la justicia en Veracruz



Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

# LA JUSTICIA DENEGADA

Ensayos sobre acceso a la justicia en Veracruz

# UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara

RECTORA

María Magdalena Hernández Alarcón

SECRETARIA ACADÉMICA

Salvador Tapia Spinoso

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Octavio Ochoa Contreras

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Édgar García Valencia

DIRECTOR EDITORIAL

# LA JUSTICIA DENEGADA

Ensayos sobre acceso a la justicia en Veracruz

Coordinador  
ALBERTO J. OLVERA



Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva  
Maquetación de forros: Enriqueta del Rosario López Andrade. Fragmento de imagen de portada: *La Guernica Veracruzana* de Bruno Ferreira Hernández, homenaje al *Guernica* de Picasso.

Clasificación LC: KGF9130 J87 2018  
Clasif. para derecho: KH600.MX J87 2018  
Clasif. Dewey: 347.726205  
Título: La justicia denegada : ensayos sobre acceso a la justicia en Veracruz / coordinador, Alberto J. Olvera.  
Edición: Primera edición.  
Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2018.  
Descripción física: 284 páginas : ilustraciones, gráficas, mapas ; 23 cm.  
Serie: (Colección Biblioteca)  
Notas: Incluye bibliografías.  
ISBN: 9786075026824  
Materias: Denegación de justicia--México--Veracruz-Llave (Estado).  
Administración de justicia--México--Veracruz-Llave (Estado).  
Emigración e inmigración--México--Veracruz-Llave (Estado)--Estudio de casos.  
Delitos contra la mujer--México--Veracruz-Llave (Estado)--Estudio de casos.  
Delitos contra el medio ambiente--México--Veracruz-Llave (Estado)--Estudio de casos.  
Autores relacionados: Olvera Rivera, Alberto.

DGBUV 2018/21

Primera edición, 20 de agosto de 2018

D.R. © Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial  
Hidalgo núm. 9, Centro, CP 91000  
Xalapa, Veracruz, México  
Apartado postal 97  
diredit@uv.mx  
Tel./fax (01228) 8185980; 8181388

ISBN: 978-607-502-682-4

Este libro fue publicado con fondos del Proyecto Conacyt CB-158137 Acceso a la Justicia en Veracruz.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción 9

ALBERTO J. OLVERA

Crisis de régimen y reforma penal en Veracruz 21

ALBERTO J. OLVERA

(In)capacidades institucionales en la procuración de justicia  
para migrantes en tránsito por Veracruz 67

JUANA LUISA RÍOS ZAMUDIO

Denegación de justicia a mujeres víctimas de violencia.  
El caso del Distrito Judicial de Cosamaloapan, Veracruz 121

EUNICE CALDELAS ALCÁNTARA

Limitaciones legales e institucionales en el acceso a la justicia  
ambiental: las enseñanzas de dos casos de la industria petrolera  
en Veracruz 193

JOHANNA CILANO PELAEZ





# INTRODUCCIÓN

ALBERTO J. OLVERA

ESTE LIBRO ES UN ESTUDIO SOBRE ALGUNAS DE LAS FORMAS en que se expresa la crisis del sistema de justicia en Veracruz, así como acerca de sus causas. No se trata de un análisis integral de tan complejo problema, puesto que solo abarca tres ámbitos de la procuración de justicia en la entidad. Sin embargo, los resultados de las investigaciones realizadas por tres estudiantes de los posgrados del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana son contundentes, por cuanto demuestran, sin lugar a dudas, que la crisis del sistema de justicia no se origina en déficits legales (por más que los hay) sino en las prácticas de los operadores jurídicos, a su vez determinadas por una estructura informal que conduce a la corrupción sistémica, a la más completa ausencia de principios morales en el trabajo, a la falta de profesionalización y a la incapacidad institucional.

Dada la crisis de inseguridad y de justicia que vive Veracruz, parecería redundante afirmar que las instituciones del sector viven una crisis terminal. En efecto, el enorme número de homicidios y el creciente volumen de robos, secuestros, sobornos y extorsiones indican que la ciudadanía está a merced de los grupos criminales y que las instituciones no son capaces de mantener el principio elemental de la existencia de un Estado: el monopolio de la violencia legítima. Bajo esas condiciones, cabe preguntarse para qué sirve un estudio que demuestra algo que intuitiva y vivencialmente ya sabemos.

Si bien la violencia criminal y una alta incidencia delictiva han caracterizado a Veracruz a lo largo de su historia, lo que ha pasado en los últimos años no tiene precedente. La guerra abierta entre grupos criminales ha alcanzado grandes proporciones en 2017 y 2018. Por otra parte,

la implementación de la reforma penal ha sido un fracaso rotundo, en buena medida porque tanto los gobiernos priistas pasados como el actual gobierno panista han estado más interesados en mantener el control político de la fiscalía que en fortalecer sus capacidades institucionales. Lo mismo puede decirse de las policías, colonizadas en varias zonas del estado por el crimen organizado en los sexenios anteriores, y abandonadas a su suerte ante la falta de inversión física, de políticas de profesionalización del personal y de permanencia y seriedad en sus cuadros de mando. Para colmo, el Tribunal Superior de Justicia mantiene la misma dependencia política del ejecutivo que lo ha caracterizado siempre.

Y si bien todo ello es cierto, esta constatación no nos exime de estudiar el colapso institucional; al contrario, nos exige entenderlo. Buena parte de la explicación de este fenómeno viene de adentro de las instituciones, de la forma en que funcionan hoy y en la que han funcionado en el pasado; del papel que les otorgó el viejo régimen en el mantenimiento de la estabilidad y en el control político sobre la población, y de la histórica precariedad en que el propio régimen mantuvo a estas instituciones para evitar que en algún momento pretendieran cumplir sus funciones de manera independiente.

Esta precariedad debe analizarse en sus prácticas, en sus formas cotidianas de expresión, pues es ahí donde se descubre la verdadera naturaleza del problema. Y a ese fin se orienta este libro: a entender cómo se produce en la práctica la colonización de las instituciones de justicia, cómo se reproduce la corrupción sistémica y cómo se bloquea en la práctica cualquier intento de reforma.

Esta es nuestra forma de contribuir al debate sobre la crisis de Veracruz. Un conjunto de estudios de caso nos puede decir mucho sobre la naturaleza del sistema de justicia. Si no lo entendemos, no lo podemos reformar, por mucho que haya quien o quienes quieran hacerlo desde arriba, como si fuera un mero acto de voluntad política.

Este libro se enfoca precisamente en las prácticas cotidianas de ciertas áreas de la procuración de justicia, partiendo de un enfoque et-

nográfico, mostrado en todo su potencial en el estudio de Eunice Caldeas sobre la procuración de justicia para mujeres, y que también está presente en los análisis de Juana Luisa Ríos Zamudio sobre la justicia para migrantes en tránsito y en el trabajo de Johanna Cilano Pelaez, quien estudia la justicia ambiental. En todos los casos, las autoras analizan, en primer lugar, el marco jurídico creado en el periodo de la transición a la democracia para atender las demandas sectoriales de justicia en estos campos; observan que, en general, la legislación disponible es bastante avanzada y recoge muchas de las demandas que diversos actores de la sociedad civil han planteado al Estado en su larga lucha por mejorar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos y las ciudadanas. Si bien se localizan claras omisiones y huecos legislativos (como sucede en todas las leyes), lo cierto es que el panorama estrictamente jurídico es positivo y podría ser suficiente para garantizar el acceso a la justicia si las leyes se aplicaran a la letra.

El problema está en otro lado. Desde el punto de vista institucional, las autoras registran fallas de diseño que se concentran centralmente en la falta de autonomía política de las instituciones. Asimismo, se señalan con claridad sus graves restricciones presupuestarias, así como la carencia de personal calificado, de un servicio profesional de carrera, de medios técnicos y materiales para trabajar e, incluso, de garantías para la seguridad personal de los propios operadores jurídicos. En suma, se comprueba un problema que en años recientes ha sido ampliamente discutido en México gracias a la implementación, hasta ahora fracasada, de la reforma penal. El Estado mexicano, siguiendo la larga tradición creada en el viejo régimen autoritario, es permeable a las demandas de la sociedad y pretende resolver con la aprobación legislativa de un sinnúmero de leyes cada problema o demanda que surge desde la sociedad. Sin embargo, a la hora de implementarlas, el Estado falla miserablemente, pero de manera deliberada. No se otorgan los presupuestos suficientes, no se protege la autonomía de las instituciones de justicia, no se contrata al personal adecuado y necesario; en suma, se simula

el cumplimiento de la ley. Ante todo, no se garantiza la integralidad del proceso al no haber medios adecuados y suficientes para que el poder judicial procese adecuadamente los pocos casos que le llegan.

Desde el punto de vista de las prácticas cotidianas, las autoras descubren la más completa continuidad entre la época autoritaria y la fase democrática del país. Durante el autoritarismo, las instituciones de justicia tenían un papel marginal en la operación del Estado. Desde entonces carecían de presupuesto y de autonomía política, por lo que los conflictos de todo orden se resolvían por vías informales. Aun en los casos que se judicializaban, la clase política podía intervenir en cualquier momento del proceso para cambiar las decisiones de los agentes del ministerio público y aun de los jueces. A cambio de la obediencia y de la aceptación de su marginalidad, los operadores de la justicia gozaban de un amplio margen para extraer rentas de la ciudadanía a través de diversos mecanismos de corrupción institucionalizada.

En este libro, las autoras demuestran que estas prácticas prevalecen y que, a pesar de una reforma penal nacional, así como de múltiples reformas sectoriales, tanto nacionales como estatales, el sistema de justicia es el mismo de antaño y nada sustancial ha cambiado. A través de entrevistas a ciudadanos y a ciudadanas que tratan de recurrir al sistema de justicia para resolver sus problemas, así como a abogados y a operadores, y de cuidadosa observación directa, las autoras demuestran las múltiples formas en que la corrupción sistémica determina los resultados de los procesos y la persistencia de métodos informales e ilegales que sesgan la justicia a favor de quienes tienen más recursos.

Nada de esto es desconocido para el público, pero este libro sirve para demostrar, a través de investigaciones empíricas rigurosas, que la percepción de la ciudadanía sobre el sistema de justicia está plenamente justificada y anclada en décadas de (mala) experiencia. Más importante aún, estas investigaciones corroboran la hipótesis enunciada en el capítulo introductorio de este libro: el sistema de justicia no puede ser reformado sin que medie un cambio de régimen, puesto que son los

condicionamientos políticos estructurales los que explican la debilidad institucional del sistema de justicia, ya que el propio régimen político requiere de una justicia débil y subordinada a fin de poder reproducirse.

Este libro se nutre de un trabajo de varios años, desarrollado en el marco del proyecto Acceso a la Justicia y Ciudadanía en Veracruz, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por medio del cual se pudieron organizar seminarios y grupos de trabajo, financiar trabajo de campo e impulsar una agenda de investigación en la materia, que ha resultado ya en otros libros colectivos e individuales, artículos y capítulos de libro (Olvera, Zavaleta y Andrade 2012 y 2015); Andrade 2017; Olvera 2018). Como su nombre lo indica, el proyecto no pretendió investigar el sistema de justicia en su totalidad, sino ante todo el espacio legal e institucional de la procuración de justicia. Esta selectividad se justificaba, en el origen del proyecto, en la falta casi completa de investigación disponible sobre este tema, mientras que había ya investigación especializada sobre las policías en la entidad (Zavaleta 2005 y 2012) y estaban en proceso estudios sobre el poder judicial local. En cambio, se ubicaba un vacío de investigación desde la sociología y la antropología jurídicas, en el terreno de la procuración de justicia. Asimismo, la sorprendente cantidad de anomalías y de abusos reportados en los medios de prensa en este tema parecía plantear la urgencia de entender por qué las instituciones que deberían de garantizar los derechos de ciudadanía más bien se encargaban de denegarlos o de violarlos de manera sistemática.

A la distancia, esta selectividad ha demostrado sus limitaciones. El sistema de justicia tiene que estudiarse como un todo, lo que incluye las policías, la procuración de justicia y el poder judicial, así como las instituciones no jurisdiccionales que intervienen en estos procesos, tales como las comisiones de derechos humanos, los institutos de la mujer y los de transparencia y acceso a la información, entre otros. Al llevar a cabo los estudios de caso, hemos procurado tomar en cuenta esta inte-

gralidad, de tal forma que la concentración temática no condujera a la pérdida de la visión del conjunto.

Por lo demás, es claro que no es viable realizar una investigación sistemática sobre el conjunto del sistema de justicia en un periodo determinado sin la integración de un amplio equipo de investigación. Un primer esfuerzo en ese sentido es el *Diagnóstico sobre la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, el reporte más completo que se tiene hasta la fecha sobre estos temas, y que deberá actualizarse cada determinado tiempo (Olvera, Zavaleta y Andrade 2015).

Por otra parte, un estudio sobre la justicia tiene que enmarcarse en el contexto de violencia generalizada que viven el país y la entidad desde hace ya más de una década. Si antes de esta tragedia colectiva el sistema de justicia ya mostraba sus carencias estructurales, la explosión de la violencia criminal ha empeorado dramáticamente el panorama y ha demostrado que la impotencia del Estado mexicano para controlar la criminalidad ha sido y es el resultado de la naturaleza misma del régimen político.

La agenda de investigación en materia de violencia, inseguridad y justicia en México en general, y en Veracruz en particular, está apenas en una fase inicial de desarrollo. Así como el sistema de justicia ocupó un lugar marginal en la estructura del Estado mexicano a lo largo del siglo xx, también la investigación sobre el tema fue escasa y generalmente realizada desde una perspectiva puramente jurídica. El interés de la sociología y de la antropología por estos temas existió siempre, pero fue relativamente marginal hasta hace poco tiempo. Ha sido la propia crisis generada por la violencia generalizada lo que ha obligado no solo al Estado mexicano sino también a las instituciones académicas a dedicar crecientes esfuerzos a comprender por qué y cómo nuestro país cayó en la espiral violenta de la que parece que no podemos salir, y a estudiar a fondo la falla de las instituciones que debieron haber impedido este dramático desarrollo de los acontecimientos.

Este libro es una contribución modesta al estudio de la procuración de justicia en Veracruz. Se compone de cuatro capítulos, el primero

de los cuales, de la autoría de Alberto J. Olvera, coordinador de este proyecto, ofrece una síntesis de los problemas estructurales del sistema de justicia a nivel nacional y local, y plantea el marco conceptual que permite guiar los estudios de caso. Discute brevemente el concepto de Estado de derecho y diferencia la institucionalidad formal de la institucionalidad fáctica. Presenta el concepto de acceso a la justicia como eje que permite entender el objeto de estudio desde la perspectiva de la ciudadanía, es decir, de las personas concretas que recurren al sistema para tratar de resolver los problemas que padecen. Esta perspectiva permite localizar rápidamente fallas estructurales, mecanismos ilegales de extracción de renta y formas concretas de violación o de negación de derechos civiles. El capítulo ofrece también una breve síntesis de la evolución del sistema político en Veracruz, para colocar en contexto el lugar del sistema de justicia dentro del viejo régimen.

El segundo capítulo, de la autoría de Juana Luisa Ríos Zamudio, es un estudio sobre la violencia que sufren los migrantes centroamericanos en su tránsito por Veracruz, como parte de su trayecto hacia Estados Unidos. Hace ya muchos años que el tráfico de personas se ha convertido en una industria criminal en gran escala, lo cual ha conducido a que los migrantes centroamericanos sufran frecuentes secuestros, robos y violaciones, mientras que las instituciones migratorias mexicanas los revictimizan, en el caso de que caigan en sus manos. Tan grave es este problema que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó ya hace años al gobierno federal que se establecieran políticas de protección para los migrantes en tránsito, reconociendo que tienen derechos humanos que deben ser tutelados, a pesar del carácter ilegal de su presencia en México. En varios estados del país se establecieron, en años recientes, fiscalías especializadas en la atención a los delitos que sufre este sector ultravulnerable de la población. Ríos Zamudio estudia el problema en su dimensión sociológica, legal e institucional. Su texto demuestra que, si bien se han creado leyes e instituciones que en efecto tienen como fin proteger a los migrantes en tránsito, en la práctica dichas instituciones

carecen del presupuesto, el personal y el equipo necesarios para cumplir mínimamente sus funciones. A pesar de la buena voluntad que algunos agentes de estas instituciones pudieran desplegar tratando de atender a migrantes víctimas de delitos en México, las nuevas fiscalías se enfrentan a un esquema de corrupción institucionalizada que por décadas ha caracterizado al Instituto Nacional de Migración, la institución federal encargada de la detención de migrantes indocumentados. Lejos de trabajar en conjunción y en colaboración con las nuevas fiscalías, el Instituto Nacional de Migración continúa dominado por una mafia que participa de la extorsión sistemática a los migrantes en tránsito. La fiscalía estatal especializada en estos temas juega un papel meramente testimonial, de tal forma que la población a ser protegida continúa siendo víctima de la delincuencia organizada y de las autoridades federales mexicanas.

Ríos Zamudio introduce un concepto de interés para el debate sobre las reformas de la justicia: las “estructuras de soporte” de Charles Epp (2013). Esta idea alude a la necesidad de que tanto dentro como fuera de las instituciones de justicia haya personas que impulsen activamente las reformas y que luchen por vías jurídicas en el interior del sistema para que este funcione, para que las leyes se apliquen. Esto implica que debe haber abogados y activistas empujando las reformas y accionando el sistema para que funcione. En este sentido, la ley en sí misma no basta, hay que hacerla funcionar. Pues bien, la ausencia de esas estructuras de soporte, necesarias, pero no suficientes para hacer que la ley se aplique, es un factor que explica la irrelevancia de las leyes. La solidaridad, muchas veces heroica, que diversos grupos civiles mexicanos ofrecen a los migrantes en tránsito se orienta a garantizar su supervivencia, lo cual es lógicamente prioritario, pero no a su defensa legal. Ello requiere recursos y medios que los actores civiles no tienen.

El tercer capítulo, de la autoría de Eunice Caldelas Alcántara, estudia las instituciones de justicia para mujeres, una de las innovaciones más importantes que se han introducido en la legislación mexicana en los últimos 20 años. La centralidad reconocida simbólicamente y legalmente a



los derechos de las mujeres en un país culturalmente machista y paternalista ha sido un avance histórico. Lamentablemente, como este capítulo demuestra, este reconocimiento ha sido básicamente discursivo, mas no efectivo, en tanto que las instituciones creadas para aplicar las nuevas leyes han nacido débiles y torcidas, heredando todos los males del viejo sistema de justicia y añadiendo otros más. Con una riqueza de casos, Eunice Caldelas demuestra la precariedad extraordinaria de las agencias del ministerio público especializadas en delitos contra las mujeres, la falta de capacitación de su personal, el desprecio y el maltrato institucional que sufren las víctimas y la corrupción del personal. Las mujeres se enfrentan en la práctica a una falta de alternativas ante la ausencia de instituciones de protección, incluidas las no jurisdiccionales, como los institutos de la mujer, que no funcionan en la gran mayoría de los municipios y que carecen de presupuesto tanto en el ámbito municipal como en el estatal.

En años más recientes, el movimiento feminista ha ensayado otras estrategias de resistencia frente a la violencia machista. Ha logrado que se legisle y se institucionalice la llamada alerta de género, que consiste en un reconocimiento de carácter extraordinario de la violencia que sufren las mujeres en alguna región específica, lo cual debería de conducir al establecimiento de figuras emergentes de vigilancia especializada y de atención inmediata a los delitos denunciados por mujeres. Lamentablemente, la experiencia ha demostrado que este instrumento tampoco conduce a nuevas prácticas del sistema de justicia, sino que las declaratorias se quedan en discurso y no se traducen en políticas públicas que se correspondan con lo establecido en la ley.

El cuarto capítulo, de la autoría de Johanna Cilano Pelaez, estudia la compleja legislación e institucionalidad ambientales y, a partir de ellas, determina los espacios críticos que, en teoría, garantizan el acceso a la justicia ambiental. En este campo, México ha sido pionero al desarrollar, desde hace más de 20 años, una legislación y una institucionalidad, tanto en materia de política pública como de justicia ambiental,

que abarca los niveles federal y estatal en todo el país. Los permisos y autorizaciones en materia ambiental que cualquier empresa debe cubrir para poder iniciar y continuar sus actividades son muchos y complejos y, de haberse cumplido, México tendría una estricta regulación de emisiones contaminantes en toda la industria y un manejo adecuado de las aguas residuales de las ciudades, de las industrias y de la agricultura. No obstante, la regulación rara vez se respeta, pues las empresas y el propio gobierno utilizan con frecuencia los huecos legislativos y regulatorios para evadir sus responsabilidades. Asimismo, conflictos de competencias entre instancias federales y locales ocurren con frecuencia y, al igual que otras instituciones del sector, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus correspondientes estatales carecen de los recursos necesarios para cumplir sus funciones. En el caso de Veracruz, el estado más afectado por los accidentes de la industria petrolera, la regulación ambiental ha sido letra muerta, y en lo que respecta a otras industrias y a las emisiones de aguas negras de las ciudades, las instituciones ambientales han demostrado carecer de los instrumentos necesarios para obligar a los actores económicos y gubernamentales a cumplir con las leyes existentes. Esta incapacidad incluye casos de orden penal, como las 24 muertes de trabajadores en un accidente industrial en la planta petroquímica de Pajaritos, en 2016. A casi dos años del lamentable evento, sigue sin determinarse quiénes fueron los culpables del mismo y, por tanto, no ha habido castigo a los causantes de tantas muertes ni se han estudiado a fondo las consecuencias de las emisiones producidas por el accidente en la salud de los demás trabajadores y de los habitantes de la región. La impunidad en materia ambiental es tan grande como la que existe en las materias penal, civil y mercantil.

Sirva pues este libro para que los veracruzanos y los mexicanos recordemos que hay importantísimas tareas pendientes en materia de reformas del sistema de justicia. No podemos aceptar la impunidad, la ineficiencia, la corrupción estructural y la revictimización de las víctimas como la condición normal de vida de nuestro país y de nuestro es-

tado. La simulación legal y la impunidad imperantes en México desde hace muchos años, pero especialmente en la fase de la transición a la democracia electoral, han agotado la paciencia de los mexicanos. Es hora de exigir por todos los medios un sistema de justicia que ayude a la creación de ciudadanía.

Este libro no habría sido posible sin la colaboración, a lo largo de varios años, de múltiples estudiantes y profesionales que participaron en seminarios, en visitas de campo, en entrevistas, en grupos de enfoque y en talleres diversos, en el marco del Proyecto de Ciencia Básica Acceso a la Justicia y Ciudadanía en Veracruz, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Especial reconocimiento merece el doctor Samuel Aguilera, notable abogado y versador jarocho, maestro de todo el equipo en las realidades del ejercicio del derecho. Agradecemos también a la maestra Eunice Caldelas, entusiasta asistente e incansable impulsora del trabajo de campo; al doctor Víctor Andrade Guevara, quien participó en el proyecto desde sus inicios y produjo varios de sus resultados principales, así como a muchos otros colegas y estudiantes que en diversos momentos trabajaron hombro con hombro en este emprendimiento.

## REFERENCIAS

- ANDRADE, VÍCTOR MANUEL. 2017. *La cultura de la legalidad y el acceso a la justicia en Veracruz. Interacciones y procesos en juzgados y agencias del Ministerio Público en tres distritos*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- EPP, Charles. 2013. *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Argentina: Siglo Veintiuno.
- OLVERA, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, coords. 2012. *Veracruz en crisis*. 4 vols., Xalapa: Universidad Veracruzana.
- , coords. 2015. *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

OLVERA, Alberto J., coord. 2018. *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

ZAVALETA, Alfredo. 2005. *La seguridad pública y la participación ciudadana en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

———. 2012. La seguridad pública en Veracruz 2004-2009. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: Clacso.

# CRISIS DE RÉGIMEN Y REFORMA PENAL EN VERACRUZ

ALBERTO J. OLVERA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

LA CRISIS DE VIOLENCIA Y DE INSEGURIDAD QUE VIVE MÉXICO desde hace 10 años ha conducido a que la opinión pública haya desarrollado un interés creciente en el desempeño de las instituciones de esa área, a saber, las policías, las procuradurías de justicia y los poderes judiciales. En los últimos años ha habido múltiples reformas a todas ellas como respuesta del Estado ante la crisis. Sin embargo, el fracaso de la reforma penal y de la profesionalización de las policías, así como el agravamiento de la crisis de seguridad y de justicia, indican que el problema no se limita al sistema judicial y a las fuerzas del orden, sino que abarca al régimen político en su conjunto. Esto implica hacer un reconocimiento adicional: más allá de las leyes formales y del orden institucional, existe un orden informal, unas reglas no legales, que norman la operación del Estado más allá y por encima de la Constitución y de las leyes, y que son las que marcan los límites de las tímidas reformas parciales.<sup>2</sup> Reconocer este problema estructural es el punto de partida necesario para entender la realidad y para tratar de transformarla.

México no se enfrenta a una crisis del Estado de derecho, que nunca existió como tal, sino a la crisis del ordenamiento metaconstitucional que

---

1 Agradezco la colaboración de Víctor Andrade Miranda en la redacción de este capítulo.

2 Esta constatación también puede ser leída desde algunas corrientes del nuevo institucionalismo, que da cuenta precisamente de las reglas reales que rigen una sociedad, sean estas formales o informales (March y Olsen 1989).

ha normado en la práctica el funcionamiento del régimen político. Vivimos una crisis del régimen y de sus reglas no escritas, los cuales interactúan y se mezclan con las leyes formales y operan dentro de un marco constitucional que ha funcionado siempre como orden simbólico, más como conjunto aspiracional que como arquitectura del Estado. Dentro de ese régimen, el sistema de justicia ha jugado un papel secundario, y su marginación histórica explica en parte la crisis de inseguridad y de justicia.

El constitucionalismo mexicano nunca pudo construir un “núcleo duro” de regulaciones que trascendieran la política cotidiana y protegieran los derechos básicos de la ciudadanía. La transición a la democracia tampoco ha logrado construir una democracia constitucional (Ferrajoli 2011). Y, como consecuencia, tampoco se construyeron instituciones de justicia democráticas, por lo que el acceso a la justicia, requisito elemental de la garantía de derechos de ciudadanía, nunca existió como conjunto de instituciones disponibles (Garth y Capelletti 1996).

En efecto, las instituciones estatales deberían garantizar el ejercicio y el disfrute de los derechos civiles, políticos y sociales. En particular, el sistema de justicia, esto es, el conjunto de instituciones que protegen los derechos civiles, políticos y sociales, es esencial para la existencia de la ciudadanía. Sin seguridad y libertad personales, protección de la propiedad, acceso a una vida libre de violencia y de discriminación por razones de género, raza, adscripción étnica o preferencia sexual y sin el conjunto de derechos que aseguran la existencia del espacio público y de la vida colectiva (la libertad de expresión y de manifestación, los derechos de reunión y de asociación, las libertades de pensamiento, y de preferencia religiosa) no hay ciudadanía posible (Olvera 2008).

Estos derechos son protegidos por instituciones supuestamente diseñadas para tal propósito, como la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia, las procuradurías especializadas, el Poder Judicial, e instancias no jurisdiccionales como las Comisiones de Dere-

chos Humanos, los Institutos de la Mujer y los Institutos de Acceso a la Información, entre otros.

En la larga noche del autoritarismo priista, estas instituciones estuvieron sometidas a los arbitrios del poder ejecutivo y carecieron de poder material y simbólico. Sus instalaciones eran las peores del sector público; su personal, escaso y mal pagado; sus equipos, precarios (vehículos, armas, computadoras, laboratorios, etc.). Así se manifestaba su irrelevancia política, que correspondía a la falta de derechos de la ciudadanía.

El estudio del acceso a la justicia radica en el análisis del diseño institucional, de los medios de acción y de las prácticas de dichas instituciones, así como de sus formas de relación con la ciudadanía (Olvera 2012a).

Mientras más aisladas de la ciudadanía estén aquellas, mientras más corruptas sean o más subordinadas a otros poderes del Estado o a poderes fácticos de la sociedad, menos acceso a la justicia tendrán los ciudadanos. "... la posesión formal de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El acceso a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico –el ‘derecho humano’ más fundamental– en un sistema igualitario moderno" (Garth y Capelletti 1996, 12-3).

En este capítulo analizaremos las causas estructurales que explican la debilidad histórica de las instituciones de justicia en México, que se correlacionan, como antes se dijo, con la debilidad de la condición de ciudadanía de los mexicanos. Discutiremos, en una segunda sección, las razones por las cuales la transición a la democracia electoral no resolvió este problema histórico del Estado mexicano. Finalmente, haremos mención de los factores que explican el fracaso de la reforma penal en todo el país, haciendo especial énfasis en el caso de Veracruz, pues en esta materia la entidad es un ejemplo más, ciertamente uno de los peores, de tendencias nacionales.

## AUSENCIA DE ESTADO DE DERECHO Y EL DERECHO *DE FACTO*

Si bien a nivel constitucional están claramente definidas las atribuciones de los gobernantes, la estructura del Estado nacional y los derechos y obligaciones de los ciudadanos, lo cierto es que, en la práctica social, otros órdenes jurídicos reglamentan la vida cotidiana. Se trata de órdenes informales, creados en la práctica social como un puente que media entre la ley escrita –por lo demás imposible de aplicar por la debilidad institucional del Estado y por la existencia de una ciudadanía desamparada– y la práctica social entendida como las relaciones sociales entre las clases y grupos sociales y entre estos y el Estado.

En la práctica hubo, a lo largo de la historia del régimen autoritario (y persiste aún), una pluralidad de órdenes jurídicos *de facto* que caracterizaron su funcionamiento. Contradiendo las disposiciones constitucionales, había una violación sistemática de los derechos políticos, un acceso totalmente segmentado y restringido a los derechos civiles y un condicionamiento político al acceso a los derechos sociales (Olvera 2008). Ahora bien, el presidencialismo todopoderoso y centralizador, que era el eje articulador del orden autoritario, no tenía una base constitucional, pues la ley máxima otorgaba limitados poderes al presidente. Se trataba de un presidencialismo metaconstitucional, al igual que todo el orden político que de él se derivaba. El presidencialismo implicó la subordinación política del poder legislativo y del poder judicial al ejecutivo, así como la subordinación política de gobernadores y presidentes municipales al ejecutivo nacional, en abierta violación a los preceptos constitucionales. Si bien, dentro de este orden centralizado, los otros poderes y los otros niveles de gobierno tenían ciertos márgenes de actuación, sus límites estaban determinados por el arbitrio supremo del presidente y su equipo.

Por tanto, en México no había (y no hay aún) Estado de derecho. Lo que teníamos y tenemos es la coexistencia de órdenes jurídicos *de*



*facto* ordenados jerárquicamente en función de la autoridad política, mediante un complejo sistema de intercambio de favores, de expectativas de acceso y de manejo del poder, de mecanismos de representación política de tipo corporativo, clientelar y caciquil y de poderes fácticos dispersos en el territorio. El régimen autoritario creó un orden político informal, ilegal y altamente discrecional, dotado de reglas no escritas, pero conocidas por los actores políticos y sociales, cuyo funcionamiento dependía de la capacidad del poder ejecutivo nacional para mantener la disciplina y la unidad entre los múltiples componentes del sistema.

Sea cual sea la definición de Estado de derecho que tomemos, es obvio que en México este nunca existió. Bajo cualquier concepto, sea entendido como el mero sometimiento del gobierno y los ciudadanos a un orden jurídico dado,<sup>3</sup> o como el conjunto de garantías y protecciones a los derechos de ciudadanía,<sup>4</sup> lo cierto es que en nuestro país no existe ni un orden jurídico respetado por los agentes e instituciones del Estado y por la mayoría de los ciudadanos, ni tampoco se han desarrollado instituciones que garanticen el ejercicio general de los derechos de ciudadanía.

La teoría y la práctica políticas nos indican que, sin la existencia de un verdadero Estado de derecho, es decir, sin una aplicación real de la ley formalmente instituida, no puede haber controles horizontales sobre el ejercicio del gobierno ni espacios para la acción de la sociedad civil. Y si no hay ni uno ni otro, entonces el régimen es, en mayor o en menor medida, autoritario, cuyo orden político no se construye sobre la base de la ley escrita, sino a partir de un conjunto de reglas informales que constituyen *de facto* otro derecho, de tipo consuetudinario, que además coexiste con otros órdenes jurídicos locales e, incluso, globales.

---

3 En la tradición positivista. Para un resumen, véase Raz (2002).

4 “El Estado de derecho es la institucionalización político-jurídica de la ciudadanía” (Díaz 2002, 61).

## ACCESO A LA JUSTICIA Y EXTRACCIÓN DE RENTAS

En el viejo orden –y en el nuevo también–, en cada caso específico en que por alguna razón un individuo debía o quería activar el sistema de justicia, era, para empezar, muy difícil ubicar cuál era la institución a la que había que acudir. En caso de saberlo, era complicado encontrarla, y más penoso aún, hacer los trámites requeridos. En casos penales, por ejemplo, se empieza con la policía local, un primer obstáculo por su ineficacia, falta de profesionalismo, alto nivel de corrupción y carácter rentístico. Presentar una denuncia implicaba localizar las instalaciones y oficinas de las agencias del ministerio público, cosa compleja dada su escasez en las ciudades y casi completa ausencia en el mundo rural; en caso de lograrlo, era difícil ser atendido, pues había que esperar largas horas o volver varias veces; en esta aduana, era casi incomprensible el lenguaje legaloide que envolvían todos los procedimientos, y tal el farrago de pasos y acciones a seguir que se volvía virtualmente imposible poner en marcha una demanda sin ayuda de un abogado o de un intermediario, además del costo abrumador de “aceitar” con dinero el funcionamiento del sistema, paso por paso (Zepeda 2004; Olvera 2012a). Lejos de haber un acceso a la justicia para todos, lo que había y sigue habiendo es un sistema de extracción de renta a los ciudadanos que caen en las garras de los operadores de la justicia.

Esta condición extractiva del sistema explica por qué para la mayoría de los ciudadanos es casi imposible activarlo en la defensa de sus derechos. Esta situación se agrava por (y se basa en) la desigualdad socioeconómica brutal que caracteriza a nuestro país. Cuando el sistema de justicia funciona sobre la base de la corrupción sistémica, el acceso al mismo depende de los recursos de las víctimas y/o querellantes. Si el ciudadano no tiene dinero, su caso será directamente ignorado (vía el archivamiento de casos). Depende de la cantidad de capital económico y relacional (pertenencia a redes, grupos u organizaciones) de que dispone cada individuo el que su caso se atienda y siga su curso. Por tanto,

el funcionamiento de la justicia seguía y sigue una lógica mercantil, además de su lógica política de dependencia del ejecutivo. La extracción de renta se basa en la oportunidad del mercado. Las ciudades cuentan con más casos y más personas con cierto nivel adquisitivo, mientras las zonas rurales, especialmente las regiones indígenas, no tienen esa disponibilidad. La asignación de distritos judiciales o de agencias del ministerio público a los operadores sigue la lógica del castigo o recompensa. Un castigo es ser enviado a un mercado rural o indígena; un premio ir a las capitales estatales o ciudades económicamente importantes (Olvera 2012a).

En todos los casos, las grandes mayorías de la población, al carecer de recursos, estaban y están virtualmente imposibilitadas para ejercer sus derechos, acentuándose así, por la vía de la falta de acceso a la justicia, la desigualdad socioeconómica. La desigualdad de acceso a la justicia es una dimensión central que explica la precariedad de la ciudadanía en México.

No es misterio entonces que la justicia haya sido y sea en México una institución casi ficticia. El índice de impunidad de los delitos lo demuestra: 98.5% de los delitos nunca son sancionados (Instituto Mexicano para la Competitividad [Imco] 2015). El atraso de casos en los tribunales es tal que en todas las cárceles del país hay más presos sin sentencia que con ella, lo cual nos habla del abuso de la detención preventiva como defectuoso mecanismo de control de la delincuencia, que en realidad castiga la pobreza (Zepeda 2004; Pérez 2013). Pero lo mismo sucede en temas civiles y mercantiles, laborales y agrarios. La inaccesibilidad, lentitud, arbitrariedad y carácter impredecible de la justicia atenta contra los más pobres y los sume aún más en la pobreza.

Las policías también han contribuido históricamente a las funciones de control político de poblaciones y de reparto de la renta entre facciones. Las policías municipales fueron la fuente principal de renta para los gobiernos locales hasta que en los años noventa inició un proceso de descentralización del gasto público, sin que ello implicara el fin

del abuso. Las policías estatales carecieron siempre de profesionalismo y eran fuerzas orientadas al control político de ciudadanos y de autoridades locales en caso de necesidad. No recibían entrenamiento adecuado ni tenían instancias abocadas a la investigación criminal. Si las había, carecían de recursos humanos y técnicos, por lo que su trabajo era muy selectivo (Zavaleta 2010).

Por ello, cuando el *boom* de los cárteles de las drogas llegó, no había autoridades de justicia operacionales en ningún nivel de gobierno.

## SISTEMA DE JUSTICIA Y RÉGIMEN AUTORITARIO

Las procuradurías de justicia y los tribunales se dedicaron históricamente a controlar los conflictos sociales bajo la lógica del mantenimiento de la estabilidad política y del castigo a los disidentes (Alvarado 2008). Su escasa capacidad de investigación se usó principalmente para localizar riesgos en la estabilidad política y no para castigar a delincuentes, que en todo caso eran perseguidos sobre la base de la necesidad de controlar al crimen por los riesgos que supone a la actividad económica. Funcional y esencial a este esquema era que los procuradores de justicia fueran nombrados siempre por el titular del ejecutivo, tanto a nivel federal como en los estados, de manera que el titular del ministerio público era un empleado de la máxima autoridad ejecutiva, que carecía de autonomía política, operativa y presupuestal, y cuya evaluación de desempeño dependía de su lealtad y obediencia y no de la eficacia en el cumplimiento de sus funciones formales.

Los conflictos entre particulares, si no tenían repercusión política directa, podrían ser manejados por el procurador de acuerdo con sus propios intereses personales e institucionales, lo cual quiere decir que había un amplio espacio para la corrupción sistémica. Dicho de forma más precisa, el régimen creaba condiciones para que la procuraduría extrajera renta de los ciudadanos individuales, en función de la oportunidad y de las condiciones de cada caso. Los agentes del ministerio pú-

blico, y sus equivalentes procesales en otros ámbitos del derecho, que gozaban en el viejo sistema del monopolio de la acción penal, es decir, de la capacidad de decidir cuándo un delito debía ser perseguido y de continuar el proceso hasta el juicio en supuesta representación de la víctima,<sup>5</sup> podían usar ese poder para chantajear tanto a las víctimas como a los victimarios en casos de delitos en materia penal, a los contratantes en materia mercantil, a las familias en materia civil, a los trabajadores y a los patrones en materia laboral, a los campesinos y a los propietarios privados en materia agraria, y así sucesivamente en las distintas instancias y niveles de la procuración de justicia. Cuando los casos eran de alto impacto o tenían una implicación política regional o nacional, los agentes del ministerio público debían disciplinarse a las órdenes que recibieran del ejecutivo.

En suma, la procuración de justicia era un sistema de control del conflicto social que gozaba de autonomía para extraer rentas de los ciudadanos a cambio de su obediencia al ejecutivo (Buscaglia 2006). La defensa de los derechos de ciudadanía estaba fuera de su campo de interés y de acción.

Por su parte, los tribunales y los jueces complementaban la función de control y contribuían a la estabilidad de los sistemas de distribución del poder a través de los mecanismos de nombramiento de sus propios miembros. En efecto, el presidente en el plano federal y los gobernadores en los estados nombraban a los ministros de la Suprema Corte y a los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia no con base en méritos profesionales, sino en función de lealtades políticas, pertenencia a grupos de poder y pagos de favores (Andrade 2015). A su vez, los magistrados nombraban a los jueces siguiendo los mismos criterios (Ansola-behere 2007).

---

5 Una excelente explicación de la naturaleza de este proceso se encuentra en Zepeda (2004). Para un caso concreto, véase Olvera y Rodríguez (2013).

Sin embargo, este esquema estaría incompleto si no consideráramos el papel de las policías en este orden. Las policías estaban en la base del edificio de la impunidad, de la extracción de renta y de la arbitrariedad política de la justicia. Las policías descentraban aún más la estructura del poder, pues le otorgaban su principal cuota de participación en la escala del poder autoritario a los gobiernos locales. Los gobiernos municipales tuvieron como atribuciones principales la seguridad pública, la resolución de conflictos locales, el manejo del registro civil y la administración de autorizaciones de uso del suelo (Olvera 2011). La insignificancia política del municipio hasta finales del siglo xx se compensó con la autorización a los alcaldes para manejar la “explotación de la plaza” en operaciones comerciales, compraventas de propiedad, otorgamiento de permisos de obras y de apertura de bares, realización de ferias y, ante todo, el manejo de la policía municipal. Los delitos menores fueron una fuente de ingresos en términos de multas y “mordidas”, y los delitos mayores también, en términos de negociación de la intervención de las procuradurías estatales. Dentro de la infinita heterogeneidad de los gobiernos municipales en términos de tamaño, población y riqueza, la constante fue el uso rentístico de las policías. En las grandes ciudades, la policía local se constituyó en un poder en sí mismo, una fuerza capaz de negociar con las policías estatales y judiciales, con los presidentes municipales y con los grupos delincuenciales (Alvarado 2008).

## LA JUSTICIA IRREFORMABLE

La transición a la democracia no trajo un cambio dentro de este orden político- jurídico. El régimen electoral-autoritario (Schedler 2016) nacido de la alternancia heredó del autoritario sus principios constitutivos nodales. El fundamental, que está a punto de ser abandonado, es el de la no-reelección, que obliga a que haya elecciones de diputados federales y locales cada tres años, de presidentes municipales cada tres años y de

senadores, gobernadores y presidente cada seis años. En un país que tiene más de 2 000 municipios y 32 legislaturas locales, un periodo de servicio tan corto obliga a los partidos políticos a mantenerse en constante agitación, dado que compiten en elecciones en una entidad federativa u otra todos los años. El calendario electoral mexicano es sumamente complejo y absurdo y mantiene una tensión política permanente derivada de la incesante competencia electoral.<sup>6</sup>

Las elecciones permanentes conducen a necesidades enormes de financiamiento para las campañas, que el sistema público vigente no alcanza a cubrir y que obliga a los partidos a buscar financiamiento privado que viene cargado de compromisos e implica prácticas ilegales. Asimismo, los requerimientos de la competencia electoral conducen a que los gobiernos estatales y el federal trasladen de manera ilegal grandes cantidades de dinero a las campañas.<sup>7</sup> La transición ha dado lugar así a la formación de un régimen “electoral autoritario”, no controlado por un solo partido, sino por un sistema cerrado de seis partidos, que comparten el interés común de controlar el acceso a la competencia electoral y se reparten los cargos según la correlación de fuerzas y sus intereses inmediatos.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) copiaron las tecnologías y las prácticas del viejo partido oficial y renunciaron a reformar los fundamentos prácticos y consuetudinarios del régimen autoritario. La propia dinámica de la rutinización de la competencia electoral los condujo a ello. Si aunamos a esto el desgaste que a nivel global ha sufrido la democracia electoral, entender-

---

6 La última reforma electoral (2014) permite ya la reelección, a partir de 2018, en elecciones locales, de diputados y de alcaldes. Y a nivel federal, a partir de 2021, de diputados, y de 2024, de senadores, lo cual cambiará sustantivamente las formas de poder en el interior de los partidos.

7 Las consecuencias de este orden son dramáticas. La competencia electoral por sí misma no construye regímenes verdaderamente democráticos ni Estado de derecho. Para una caracterización integral de esta clase de regímenes, véase Schedler (2016).

mos el bajo prestigio y la escasa legitimidad del sistema de partidos en México.

En este marco de continuidad, el presidente y los gobernadores siguieron nombrando a los procuradores de justicia y a los magistrados con los mismos criterios antes mencionados, con la diferencia de que las constituciones, la federal y las de los estados, fueron reformadas para imponer la sanción legislativa de dichas designaciones. Esta disposición implicó una negociación con los demás partidos políticos, de tal forma que los cargos judiciales se convirtieron en una mercancía más del intercambio de posiciones entre los partidos, al igual que otros muchos cargos creados a lo largo de la transición en los nuevos organismos autónomos e, incluso, en algunas empresas paraestatales (Olvera 2010).

La continuidad de este modelo de dependencia política del sistema de justicia respecto del ejecutivo reprodujo la bajísima institucionalidad, la notable incapacidad operativa derivada de la precariedad de presupuestos, medios técnicos, personal y moral en el trabajo, tanto en las procuradurías de justicia como en el poder judicial y, por supuesto, en las policías. Bajos salarios, carencia de instalaciones propias, escasez de personal, precaria presencia en el territorio, ausencia de los medios técnicos elementales y absoluta falta de profesionalización siguen caracterizando al sistema de justicia.<sup>8</sup>

En síntesis, la transición no cambió el estatuto precario de la justicia en el orden político.

## EL FEDERALISMO Y EL AUTORITARISMO SUBNACIONAL

El federalismo mexicano ha tenido efectos destructivos sobre el sistema de justicia. Como ya se dijo antes, en el régimen autoritario histórico el centralismo del poder presidencial implicaba la subordinación de los

---

8 Sobre este punto, véase el contundente informe sobre la impunidad realizado por la Universidad de las Américas (2016).



gobernadores y de los alcaldes al ejecutivo nacional. Pero esto no implicaba que las autoridades locales no tuvieran algún grado de autonomía de gestión en ciertas áreas de su competencia, especialmente en materia de justicia. Históricamente, la mayoría de los casos en materia penal ha sido de carácter local, es decir, caen bajo la responsabilidad de las policías locales y estatales, de las procuradurías de justicia estatales y de los juzgados locales. Entre 90% y 92% de los delitos es de jurisdicción local, así como la casi totalidad de los asuntos civiles y mercantiles (Zepeda 2004). La justicia laboral también tiene un fuerte componente local, con la excepción de los contratos-ley que abarcan a los grandes sindicatos de industria y a los sindicatos de trabajadores del gobierno federal y de la industria paraestatal, que siempre quedaron en manos de las autoridades federales del trabajo (Middlebrook 1995). Por tanto, los contratos de protección, el registro de sindicatos ficticios y mucho de la corrupción cotidiana en el mundo del trabajo era también parte de los espacios de control político y de extracción de renta de las autoridades estatales.

Es así que en el viejo régimen el sistema de justicia era uno de los pocos ámbitos del poder realmente federalizados, pues los gobiernos estatales tenían amplio control sobre las procuradurías estatales; y los tribunales superiores de justicia y los gobiernos municipales, sobre las policías locales. Para garantizar una última instancia de control federal, se inventó el concepto de “atracción de casos” por parte de la Procuraduría General de la República para eventos con alta significación política o importancia estratégica.

El centralismo realmente existente era tan acentuado que los presidentes de la república tenían la potestad informal, *in extremis*, de expulsar del cargo a gobernadores problemáticos o desleales.<sup>9</sup> Sin embargo, entonces y ahora, los gobernadores tenían herramientas para manejar su cuota de poder hacia afuera: alianzas con secretarios de

---

9 Entre los años 1946 y 1994, 49 gobernadores fueron removidos por el senado, y en el sexenio de Salinas (1988-1994), 17 gobernadores renunciaron a sus puestos. Véase Weldon (2007).

Estado, manejo de la bancada de su estado en las cámaras, alianzas con sindicatos corporativos. Hacia adentro, la clave era marcar límites, establecer barreras a la influencia del poder nacional (Gibson 2013). Ello se lograba vía el control de medios de comunicación locales, la eficacia de la gestión de conflictos locales y su contención dentro de los límites estatales –para lo cual el control del aparato de justicia era clave–, y una adecuada relación con el poder presidencial.

Precisamente porque el control de la policía, de la procuraduría y de los juzgados estatales era clave para el poder de los gobernadores, esta fue un área muy protegida de la intervención federal.

Es por ello que no puede entenderse el fracaso de la reforma penal sin explicar el papel central de los gobiernos estatales en la administración e impartición de justicia. En efecto, como he señalado en otros textos (Olvera 2015), la transición a la democracia consistió fundamentalmente en el debilitamiento del poder centralizado en la presidencia de la república y su consiguiente fragmentación. El poder fue apropiado por los gobernadores, especialmente los priistas, quienes, librados de la tutela presidencial, tomaron el liderazgo de una estrategia de restauración que partiría desde los estados hacia el gobierno federal.

El grado de cumplimiento de los gobernadores con pactos o proyectos nacionales se calculó en función de los rendimientos políticos que esto podría significarles, tanto en lo individual como en su estrategia partidaria. La lucha dentro de la Conferencia Nacional de Gobernadores para definir un nuevo Pacto Federal durante el gobierno de Fox concluyó básicamente en una continuidad de los procesos de descentralización iniciados desde la década de los noventa, lo cual permitió a los gobernadores hacerse de una proporción cada vez mayor del gasto público (Olvera 2011). Al igual que había sucedido en el régimen autoritario histórico, los gobernadores no consideraron una prioridad el fortalecimiento en los sistemas de justicia locales.

Esto era perfectamente lógico puesto que un sistema de justicia eficaz requiere de autonomía política, operativa y presupuestal para po-

der cumplir con las funciones que constitucionalmente tiene asignadas. Dicha autonomía era y es antitética con las necesidades de discrecionalidad en el ejercicio del poder que requiere cualquier régimen no democrático, que funciona por definición en abierta contradicción con el Estado de derecho.

En suma, los gobernadores no tenían ningún incentivo para construir en sus estados instancias de control o de rendición de cuentas que pudieran vigilar sus actos. En el periodo de la transición, los gobernadores controlaron, por las buenas o por las malas, a sus respectivos congresos locales, anulando así la autonomía del poder legislativo (Olvera 2017), y continuaron con las prácticas de control directo del sistema de justicia, reproduciendo así las prácticas informales e ilegales del régimen autoritario histórico. La única diferencia –de extraordinaria importancia– fue la existencia de elecciones competitivas, mas esto no implicaba la construcción de un Estado de derecho, excepto en el ámbito parcial de la organización de las elecciones. En pocas palabras, se mantuvo y se radicalizó en los estados el viejo régimen, con un cierto margen de tolerancia política y con elecciones que, si bien eran competitivas, estaban cada vez menos limitadas por las normas, los principios y las instituciones electorales que habían posibilitado la transición (Olvera 2015).

La transición permitió el establecimiento de un verdadero régimen federal desde el punto de vista de la autonomía ganada por los gobernadores y, en menor escala, por los presidentes municipales, y planteó un escenario de convivencia conflictiva entre un gobierno nacional más o menos democrático y acotado por los otros poderes y una serie de gobiernos subnacionales básicamente autoritarios. Los gobernadores pusieron en práctica una política de control territorial del poder, con base en la cual construyeron barreras a la intervención del gobierno federal en sus estados. La estrategia fue múltiple, pero se basó en tácticas ya analizados por Gibson (2013): la parroquialización del poder, la nacionalización de la influencia y la monopolización del vínculo nacional-subnacional.

El control político local se garantizó resolviendo todos los conflictos de los estados dentro de los mismos, sin abrir espacios a la intervención federal. La “parroquialización” del poder consistió en una combinación de represión y de negociación que implicó abrir un mercado de movilizaciones, sobre todo en los estados del centro y del sur, que se resolvían casi siempre con dinero, en la forma de prestaciones sindicales, “proyectos productivos”, fondos especiales o promesas de obras o favores a los líderes. He llamado a esta forma de política local “particularismo generalizado” (Olvera 2012b), sistema adecuado a una sociedad fragmentada e informal y a un gobierno sin leyes ni instituciones operativas. El costo económico de esta política es altísimo, como lo demuestra el endeudamiento enorme de la mayoría de los gobiernos estatales, alimentado también por la corrupción sistémica que este modelo de gobernanza favorece.

Parte de esta política de control político fue disciplinar a los medios locales a través de los pagos de publicidad política (Del Palacio 2015), y a los presidentes municipales a través del manejo de presupuestos (Olvera 2011).

Los gobernadores usaron el poder de las bancadas de sus estados en la Cámara de Diputados federal y en el Senado para influir en la política nacional. Los gobernadores de los estados más poblados y, por tanto, con más diputados lograron ventajas para sus entidades, solos o en alianzas con otros. Muchos pagaron espacio en los medios nacionales para promocionarse o para tener buena cobertura de sus columnistas políticos. Los gobernadores de los estados más ricos ganaron influencia nacional financiando las campañas de los candidatos priistas a gobernadores, a diputados y hasta a alcaldes en otros estados, ejemplarmente el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto (2005-2011).

Esta combinación de gobierno democrático federal débil, con gobiernos estatales básicamente autoritarios y fuertes, caracterizó el periodo de la transición entre el año 2000 y el 2012, acentuándose el poder autoritario local a partir de 2010 y hasta la fecha. Desde la llegada de

Peña Nieto a la presidencia (2012-2018), culminando exitosamente la estrategia de restauración de los gobernadores priistas (Olvera 2015), los propios gobernadores aumentaron su cuota de poder a pesar de la fallida política de recentralización y de recreación tardía del viejo presidencialismo intentada por Peña. Los gobernadores priistas gozaron de autonomía plena y llevaron el autoritarismo local, la desinstitucionalización de los gobiernos estatales, la corrupción sistémica y el vaciamiento de las instituciones de control democrático a niveles extremos, a grado tal que las escasas defensas que los gobiernos locales tenían contra el crimen organizado y de otros poderes fácticos fueron colapsando (Olvera 2017).

La crisis interna de este modelo de dominación subnacional llegó tan rápido como fue impuesto. Las elecciones de gobernadores de 2016 marcaron el fin de una época, pues el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió en estados estratégicos de manera inesperada. La lógica del autoritarismo electoral competitivo (Schedler 2016) es ganar elecciones, pues solo así logra perpetuarse. Hasta 2015, el modelo había sido exitoso, pues el PRI y aliados lograron ganar una tímida mayoría en la cámara de diputados federal (mediante alianzas) y mantenían la mayoría de los gobiernos estatales. Pero en 2016 los ciudadanos le cobraron el desastre al PRI al derrotarlo en cuatro estados donde nunca había perdido (Durango, Veracruz, Tamaulipas y Quintana Roo), y emergieron todos los desastres causados por el autoritarismo personal de los gobernadores más corruptos de la historia (Olvera 2017).

Es en este contexto político que la reforma penal debe ser colocada.

## LA REFORMA PENAL FRACASADA

El acuerdo nacional que condujo a un pacto entre los gobiernos federal y estatales en 2008 para implementar una reforma penal fue de hecho una imposición del gobierno federal panista sobre los estatales, y el resultado de años de fuertes presiones tanto internas como internacionales sobre México para reformar su premoderno sistema de justicia pe-

nal.<sup>10</sup> El contexto de la primera fase de la “guerra contra las drogas” hacía aún más lógico y urgente llevar a cabo la reforma, pues había consenso nacional en cuanto a que el sistema de justicia no funcionaba y estaba colapsado. Se trataba teóricamente de crear el cimiento de un sistema de justicia operativo y garantista, lo cual era, desde luego, ilusorio en ausencia de un cambio de régimen político. Como se ha demostrado antes, la viabilidad misma del proyecto de restauración priista requería la continuidad de la subordinación política del sistema de justicia ante los mandatos del ejecutivo, en ese momento, a nivel estatal. Peor aún, el acuerdo de implementar la reforma penal coincidió en el tiempo con la explosión del poder de los cárteles delincuenciales y con la malhadada “guerra contra las drogas” del presidente Calderón, que condujo a una espiral de violencia inusitada en casi todo el país.

Los diseñadores de la reforma propusieron una estrategia de incentivos y de transferencias de recursos a los estados para motivar a los gobernadores a sumarse al proyecto. Es casi por demás decir que los gobernadores aceptaron la reforma porque había recursos de por medio, así como una presión política formidable, pero hicieron todo lo posible por administrar el ritmo de su implementación y crear mecanismos de simulación suficientes para pasar las pruebas de avance de la implementación, sin cambiar en lo sustancial la operación tradicional del sistema de justicia penal.

Diversos analistas han señalado que la reforma penal fue, además, mal concebida en términos de ritmos y de procesos, puesto que se concentró, en su primera etapa, en el poder judicial, a través de la creación de infraestructura para un sistema adversarial y oral (Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC] 2013), olvidando que los juicios orales serían, en el nuevo sistema, el caso excepcional, pues lo que se busca-

---

10 En marzo de 2004, el presidente Fox envió al Senado de la República la iniciativa de Reforma Estructural al Sistema de Justicia Penal Mexicano. Desde meses antes, un amplio debate se había iniciado sobre la urgencia de esta reforma en el marco de la democratización del país.

ba con la reforma era disminuir el abuso de la prisión preventiva en casos de delitos menores, ofrecer vías alternativas de resolución de conflictos para evitar la sobrecarga en el poder judicial y garantizar el debido proceso a través de la realización de investigaciones profesionales, con protocolos estrictos y bajo control judicial.

Por tanto, un aspecto central de la reforma debía ser crear policías profesionales y procuradurías de justicia funcionales y autónomas, pues sin estas instituciones no podían procesarse los casos que se llevaran ante un poder judicial modernizado. Pero esto era precisamente lo que no quería la mayoría de los gobernadores y lo que estaba casi ausente en el arranque de la reforma.

Con diferentes ritmos y modalidades, la reforma penal fue implementada, de manera precaria o directamente falaz, en todos los estados de la república, en cada uno de los cuales hay algún avance sectorial o parcial (Zepeda 2014), pero también una gran cantidad de pendientes no resueltos y muchas simulaciones descaradas, que explican la razón de que la información necesaria para evaluar la implementación de la reforma sea, hasta la fecha, parcial, de pésima calidad y de difícil comparabilidad entre estados (CIDAC 2016).

El fracaso debe leerse en términos de que el sistema de justicia opera en la mayor parte del país, a un año de la declaratoria oficial de terminación de la implementación de la reforma, básicamente de la misma forma que en el pasado, a pesar de haberse dotado de una nueva base legal y de una institucionalidad reformada.<sup>11</sup> Se trata de una reforma fingida, simulada y boicoteada desde adentro por los propios operadores del sistema y por la mayoría de los gobernadores.

---

11 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe) calcula que la cifra negra, es decir, el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa, fue 92.8% a nivel nacional durante 2014. Se estima que, del total de delitos cometidos en ese año, hubo denuncia en 10.7% de los casos, pero solo 7.2% generó el inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación. Del total de delitos que sí fueron denunciados, solo 67.5% derivó en un proceso penal (CIDAC 2016).

Bajo esas condiciones, caracterizadas por una carencia de mecanismos efectivos de control y de seguimiento, era lógico que se produjera un gigantesco desperdicio de recursos y una gran simulación en materia de capacitación, de construcción de infraestructura y de equipamiento. En Veracruz, hemos detectado una pésima calidad de la capacitación,<sup>12</sup> información falsa o inexistente, reporte de obras irreal y, ante todo, una casi inconcebible ignorancia en los operadores jurídicos en materia del nuevo sistema de justicia penal (Andrade 2015; Andrade 2018).

Al no haber una política nacional en materia de desarrollo policial, cada estado desarrolló políticas propias que, en general, ignoraban la centralidad de la profesionalización y privilegiaban, por razones obvias, la compra de equipo. En general, las procuradurías no fueron reformadas, aunque en algunos estados se crearon fiscalías formalmente autónomas y se ensayaron distintos esquemas institucionales que no resolvieron el problema central de la dependencia política de los titulares respecto de los gobernadores (CIDAC 2016; Andrade 2018).

Al mismo tiempo en que este proceso de desarrollo legal e institucional tenía lugar, el crimen organizado alcanzaba un poder nunca antes visto, y ponía en jaque a las instituciones del estado en diversas partes del país. Pronto quedó en claro que ninguna reforma desde arriba sería capaz de modificar las lógicas profundas del poder local. La alianza de varios gobernadores con el crimen organizado, denunciada por serios reportajes periodísticos e informes académicos,<sup>13</sup> en Tamaulipas, Coahuila y Veracruz, tenía como objetivo garantizar el financiamiento para una exitosa competencia electoral, así como acumular fondos para

---

12 “En los reportes previos realizados por CIDAC, se ha hecho referencia a la dificultad que implica dar seguimiento de forma local a los resultados de los procesos de capacitación. Esto se debe, principalmente, a la insuficiencia de información sobre el tema y a su falta de sistematización. Si bien los datos nacionales proporcionados por la Setec dan cierta claridad sobre el panorama, al revisar los números por entidad federativa surgen, de forma inevitable, serios cuestionamientos sobre el número real de personas capacitadas”, CIDAC (2016, 61).

13 Véase el extraordinario informe de Human Rights Clinic, 2017.



futuras competencias que garantizaran el control político local en el largo plazo.

La reforma penal se llevaba a cabo en el mismo momento en que sus pilares morales y políticos estaban siendo destruidos en al menos la mitad de los estados del país. El colapso de la institucionalidad gubernamental derivada de los excesos del autoritarismo subnacional fue un campo fértil para el desarrollo del crimen organizado y un contexto totalmente inapropiado para la implementación de la reforma penal.<sup>14</sup>

## EL CASO DE VERACRUZ. BREVES NOTAS CONTEXTUALES

Veracruz destaca a nivel nacional por ser uno de los peores –si no es que el peor– ejemplo de los desastres que, en el Estado, en la economía y en la sociedad, puede causar un régimen autoritario, en este caso altamente personalizado en la figura de un gobernador inestable y carente de la más mínima idea de proyecto de gobierno y de administración pública.

Para entender la peculiar forma de autoritarismo que se instauró en Veracruz en el periodo 2004-2016, es necesario tomar en cuenta múltiples factores que determinaron la naturaleza de este régimen, tanto históricos como propios de la década de la transición a la democracia a nivel nacional. Veracruz vive hoy un verdadero fin de régimen caracterizado por una brutal crisis fiscal, un grave deterioro de la gobernabilidad, el colapso moral de la clase política y una movilización social inédita (Olvera 2018).

La elección de gobernador en 2004 constituyó el momento decisivo de la historia política local en los tiempos de la transición a la democracia en México. Con el PAN ejerciendo el poder presidencial y con el PRI en la gubernatura, la elección de 2004 se convirtió en una competitiva confrontación entre dos aparatos políticos bien financiados y apoya-

---

14 Para un balance, véase Loza y Méndez (2016).

dos por distintas estructuras de gobierno: el PRI desde lo local y el PAN desde lo federal.

Según notas periodísticas de agencias internacionales, narcotraficantes mexicanos detenidos en Texas declararon en 2011 (Human Rights Clinic 2017) que el grupo delictivo conocido como los Zetas dio varios millones de dólares a Fidel Herrera para financiar su campaña. En efecto, el gasto electoral fue tan grande que su magnitud no puede explicarse por vías legales (Raphael 2017).

Fidel Herrera impuso poco a poco un régimen populista subnacional, en el que la institucionalidad estatal, de por sí escasa, desapareció por completo, dando lugar a un gobierno discrecional, personalizado en la figura del gobernador. Puede caracterizarse también este peculiar régimen como una democracia delegativa subnacional (Olvera 2011).

En los años de gobierno de Fidel Herrera, se registra un aumento constante de la violencia criminal, y se produce la consolidación del crimen organizado en el territorio a través de las “jefaturas de plaza”, esto es, de líderes criminales visibles y conocidos en cada ciudad importante de Veracruz. Durante los primeros años de su mandato, los Zetas se concentraron en la administración de sus negocios estructurales: el tráfico de personas y de drogas. Pero, en los años finales, los jefes de plaza extendieron sus operaciones a todos los ámbitos del crimen común, incluyendo el secuestro, el robo y la extorsión.

El vaciamiento del Estado alcanzó tal magnitud que virtualmente ninguna institución estatal podía funcionar sin la autorización del gobernador, incluyendo a los alcaldes formalmente autónomos. El control de Herrera sobre el Instituto Electoral Estatal, el Instituto Veracruzano de Transparencia y Acceso a la Información y la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz era absoluto, de tal forma que la ciudadanía careció de la más mínima defensa de sus derechos frente al gobierno.

La corrupción estructural alcanzó niveles nunca antes vistos en la historia política mexicana. Si bien la corrupción había sido un mecanismo necesario de operación de la política en el régimen autoritario, su

concentración en las altas esferas del poder público federal, y en los gobernadores en lo personal, creaba ciertos límites a la apropiación privada de la renta pública. Los gobernadores priistas de la fase de la transición democrática rompieron los límites antedichos y propiciaron una apropiación colectiva, por parte de la clase política local, de las crecientes rentas del Estado (Ugalde 2015; Becerril 2017; Zavala 2017).

Como es sabido, la corrupción en el gobierno exige la colaboración del sector privado. Fidel Herrera y los otros gobernadores extendieron sus capacidades corruptoras a una parte del empresariado de sus estados, mientras creaban, a través del capitalismo de compadres, un nuevo sector de la burguesía local, constituido por prestanombres de los políticos y empresarios colaboracionistas. Esta nueva capa político-empresarial requería disponer de mecanismos de lavado de dinero y de formas de conservación segura de grandes cantidades de dinero en efectivo, que podrían ser usadas en los procesos electorales para comprar votos.

La constitución de este régimen político ha traído consecuencias nefastas para la democracia mexicana en general y para Veracruz en particular. En primer lugar, permitió el florecimiento de la delincuencia organizada y su inserción local, incluyendo alianzas empresariales y hasta familiares, así como episodios de control criminal sobre medios de comunicación y sobre las fuerzas del orden (Zavaleta, N. 2016).

En segundo lugar, destruyó la institucionalidad del Estado, lo cual impidió que hubiera políticas públicas coherentes, lo que trajo como consecuencia el empeoramiento de los servicios de salud y de educación, situación que explica, en parte, que Veracruz sea uno de los últimos estados en términos de calidad de educación y de cobertura y calidad de los servicios de salud (Treviño 2013; Ladrón de Guevara 2012). Si ya Veracruz había pasado del lugar 15 al 5 en términos de pobreza y de marginación a nivel nacional entre 1970 y 1990 (Olvera y Quiñonez 2001), los 20 años siguientes llevaron a Veracruz al cuarto lugar.

En tercer lugar, este tipo de régimen destruyó el sistema de justicia, pues requería de su inoperancia para poder funcionar, dada su natura-

leza ilegal e informal. Es por ello que ninguna reforma al sistema de justicia pudo prosperar en los años recientes, ya que el régimen autoritario delincuenciales es antitético con un sistema de justicia operativo.

La particularidad del régimen populista autoritario de Fidel Herrera fue que inauguró una forma de captura del Estado desde un sector de la clase política. A diferencia del uso original del concepto de captura,<sup>15</sup> que alude a la penetración de intereses privados en el Estado, y al control por parte de estos de las operaciones estatales en áreas estratégicas, lo que acontece en Veracruz y en otros estados del país en este ciclo histórico es que los propios gobernadores y sus equipos cercanos se apoderan en forma privada de la renta estatal, con el fin de garantizar la reproducción de su grupo político y la mayor influencia del mismo en la política nacional.

Dado que la guerra contra las drogas del presidente Calderón se libró por medios fundamentalmente ilegales e informales, y dada la extrema debilidad de las instituciones de justicia locales y federales (Olvera y Rodríguez 2013; Andrade 2015), la violencia de este periodo se desplegó de manera incontrolada e indiscriminada, afectando a miles de inocentes. En este enfrentamiento, las fuerzas del orden, tanto estatales como federales, actuaron sin controles legales y con prepotencia e impunidad (Zavaleta 2016).

Paradójicamente, la decisión del gobierno federal de confrontar a los Zetas le permitió al gobierno estatal entrante de Javier Duarte un espacio de maniobra frente al crimen organizado, que no hubiera podido tener en caso de que el famoso grupo criminal hubiera continuado ejerciendo el control territorial de todo el estado. En ese contexto, el grupo político de Fidel Herrera, que siguió gobernando Veracruz en el periodo 2010-2016, pudo concentrarse en la extracción de la renta estatal para fines exclusivamente privados.

---

15 Al respecto, véase Garay y Salcedo-Albarán (2012).

El efecto práctico de este tipo de régimen local fue el mismo que había producido ya el gobierno de Fidel Herrera: total desinstitucionalización del gobierno, clientelismo y compra de votos en escalas nunca vistas, discrecionalidad caprichosa en el ejercicio del poder, saqueo incontrolado de los recursos federales y estatales sin miedo alguno a las consecuencias legales de sus actos, colonización de las instituciones electorales, compra de medios de comunicación y represión de toda expresión crítica al régimen. La diferencia sustancial entre los dos gobiernos que destruyeron Veracruz fue la figura de Fidel Herrera, quien tuvo la habilidad de desarrollar un carisma y una presencia personal que le permitieron construir un halo populista.

## LA REFORMA PENAL EN VERACRUZ

Dentro de este escenario hay que situar la implementación de la reforma penal en Veracruz. El 18 de junio de 2008, se publicó el decreto que ponía en marcha la reforma procesal penal constitucional para modificar el sistema de justicia, de acuerdo con lo cual se pasa de un sistema inquisitivo hacia un sistema acusatorio adversarial y predominantemente oral, lo que suponía una completa reestructuración del sistema de justicia penal en México. La reforma fue aceptada formalmente por el gobierno de Fidel Herrera Beltrán, al igual que por todos los demás gobernadores del país, con base en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.

En dicho documento, los Poderes Ejecutivos federal y estatales, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, los representantes de las asociaciones de presidentes municipales, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, se comprometían a cumplir con múltiples objetivos, francamente imposibles de alcanzar en tiempos exageradamente estrechos, entre los cuales, destacaban:

*a)* Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Se trataba de crear un modelo nacional de evaluación y de control de confianza. Para ello, las secretarías de Seguridad Pública y de Gobernación estarían encargadas de diseñar un protocolo de evaluación y de control de confianza y de impulsar su aprobación por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en un plazo de cuatro meses.

*b)* Impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados. Se proponía regular el funcionamiento de organismos públicos y privados de certificación e impulsar la creación, en coordinación con las entidades federativas, de centros estatales de control de confianza certificados en un tiempo estimado de un año.

*c)* Sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, a través de organismos certificados. En adición, las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República se comprometían a evaluar a su personal en áreas sensibles; a dar seguimiento a elementos dados de baja y a comunicar sus resultados a un observador ciudadano.

*d)* Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. En coordinación con las entidades federativas se propuso perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país en un tiempo aproximado de seis meses, a partir de la promulgación de la legislación correspondiente.

*e)* Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional. Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Desarrollo Social y Salud, así como el DIF-Nacional y la Procuraduría General de la República, celebrarían convenios con entidades federativas e instancias de la sociedad civil en la materia, y se formularían pro-

tolos de actuación coordinada e intercambio efectivo de información entre instituciones y órdenes de gobierno.

f) Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de instancias ciudadanas. Se hizo el compromiso de establecer indicadores que fueran de carácter público y de invitar a las instancias ciudadanas a formular el protocolo y a participar en su evaluación y en el seguimiento, dos meses después de la creación del Observatorio Ciudadano.

Para llevar a cabo esta monumental empresa, cuatro meses después de la publicación de la reforma, en octubre de 2008, se habría de formar el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (Setec), que debería analizar y acordar las políticas de coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de la sociedad y de la academia, el nuevo sistema de justicia penal. Para ese momento, ya existían en algunas entidades federativas –incluso desde 2007– instancias locales de coordinación y sus órganos técnicos, como los casos de Oaxaca y Chihuahua. El resto de órganos implementadores de las entidades federativas fueron creados gradualmente entre 2008 y 2012, siendo Sonora, Sinaloa, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas y Coahuila los últimos estados en contar con uno (CIDAC 2013).

En la práctica, Fidel Herrera Beltrán bloqueó, durante su mandato (2004-2010), la implementación de la reforma, dada la falta de interés del gobernante autoritario en crear instituciones y garantizar la autonomía de la justicia. De hecho, Veracruz fue uno de los estados más atrasados en la implementación de la reforma a lo largo de todo el periodo que abarca la misma, cuyo límite fue junio de 2016, fecha que se impusieron a sí mismos los políticos mexicanos como plazo para tener en pleno funcionamiento el nuevo sistema. Prueba de ello, fue la retrasada creación del Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en Veracruz, publicada el 24 de septiembre de 2009 en la

*Gaceta Oficial* del estado, o sea un año después de la reforma constitucional.<sup>16</sup> Lógicamente, de acuerdo con el “Informe de Avances de la Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas”, emitido por la Setec en 2011, Veracruz se encontraba ubicado entre los estados que apenas se encontraban en una etapa inicial, al igual que los de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa.

A nivel federal, el 31 de diciembre de 2010 se formalizaron los Convenios de Coordinación para el otorgamiento del subsidio para la implementación de la reforma con 22 entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Yucatán), con el fin de coordinar las acciones o mecanismos en el proceso de implementación del sistema de justicia penal a través de una Comisión o instancia implementadora en las entidades, el Comité de Subsidios de la Setec, cuya vigencia entró en vigor a partir de la suscripción del Convenio y concluyó el 31 de diciembre de 2010 (Segob 2012). Por otro lado, no fue sino hasta el 31 de diciembre de 2011 que se formalizaría el convenio del otorgamiento del subsidio con las 31 entidades federativas, en las que ya entraba Veracruz.

El 17 de septiembre de 2012, se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz, mismo que fue desarrollado sobre el Código de Procedimientos Penales Modelo para las Entidades Federativas, desarrollado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, aunque la declaratoria de entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal se hizo de manera progresiva hasta que se formalizó en mayo de 2013.

---

16 Véase: Gobierno de Veracruz. Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo para la implementación del Sistema de Justicia Penal en el estado de Veracruz, 24 de septiembre de 2009.



Así, en los distritos judiciales de Xalapa, Córdoba, Jalacingo y Coatepec, los juicios orales iniciaron en mayo de 2013, mientras que los de Pánuco, Ozuluama, Tantoyuca, Huayacocotla, Chicontepec y Tuxpan lo hicieron en noviembre de 2014. Los distritos de Poza Rica, Papantla, Misantla, Huatusco, Orizaba y Zongolica, el 11 de mayo de 2015. Finalmente, los distritos de San Andrés Tuxtla, Acayucan y Coatzacoalcos, el 11 de noviembre de 2015 y los de Veracruz y Cosamaloapan, el 11 de mayo de 2016 (Andrade 2018).

Por tanto, correspondió al gobierno de Javier Duarte realizar los cambios legales e institucionales para simular la implementación de la reforma. Al igual que en muchos otros estados de la república, el gobierno de Veracruz se limitó a imitar, limando sus aspectos considerados inaceptables, la mayor parte de las leyes federales que tuvieron que ser creadas en el marco del proceso de la reforma penal. Por ejemplo, el 7 de septiembre de 2012 se aprobó la Ley de Ejecución de Sanciones y Reinserción Social, sin que se hubiese intentado reformar efectivamente la operación del poder judicial, y sin que se hubiese intentado siquiera la recuperación de la soberanía del Estado sobre los penales de Veracruz, hasta entonces y hasta ahora en manos del autogobierno de la delincuencia organizada.

El 21 de marzo de 2013, se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado la Ley de Defensoría Pública, sin que esta ley haya impactado en la creación de instituciones efectivas en la materia. Hasta la fecha, los defensores públicos se cuentan con los dedos de las manos y se concentran en la capital del estado y en dos o tres ciudades más. De hecho, hay una duplicidad institucional al existir un instituto de la defensoría pública y un grupo de defensores de oficio en el interior del Poder Judicial que cumplen la misma función, ninguna de las cuales goza de capacidad efectiva para atender la demanda de la ciudadanía.

Como Andrade (2018) ha demostrado, la ineficacia de las instituciones de procuración de justicia es multidimensional. Pero es de destacarse la calidad de las resoluciones del poder judicial, medida a partir

del índice de eficacia resolutive. Este índice se obtiene al dividir el porcentaje total de casos en los que se presentó un juicio de amparo entre el porcentaje de aquellos en que fue denegada la suspensión provisional. Esto nos permite saber si los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación encontraron elementos, o no, para ratificar el contenido de las resoluciones emitidas por las salas del Tribunal Superior de Justicia, en relación con los recursos de apelación que presenten los quejosos. Es de notarse que muy pocos ciudadanos pueden apelar en segunda instancia, pues es un procedimiento largo y costoso, que requiere de los servicios de abogados competentes, por lo que es un indicador relativo.

En materia civil se mantiene constante un índice aceptable, por arriba de 80%, pero en el ámbito de lo penal, el porcentaje de resoluciones modificadas por el juicio de amparo es mayor a 50%. Las ratificadas pasaron de 47% en 2012, a 39% en 2016. Esto significa que los magistrados de las salas del Tribunal Superior de Justicia encargados de los asuntos penales están reprobados (Andrade 2018).

La Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos fue aprobada el 10 mayo de 2013, y es un elemento central de la reforma, en la medida en que establece la mediación institucionalizada como mecanismo alterno para la resolución de conflictos, lo cual era la estrategia principal para descargar al poder judicial y a la propia fiscalía general de la carga que significaba judicializar, como antes, hasta los conflictos más elementales de la vida cotidiana, desde accidentes de tránsito hasta lesiones y actos de violencia intrafamiliar no graves. Sin embargo, la institución creada para este fin, los llamados Centros de Mediación de Conflictos, son también una especie de ente lequía, pues solo existen en Xalapa, en Veracruz y en Poza Rica, se concentran en temas civiles y no tienen capacidad efectiva de atender la gigantesca demanda del servicio.

Otra ley importante en el marco de las reformas de la justicia ha sido la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz-Llave, aprobada el 28 de noviembre de 2014, como respuesta a la presión de los diferentes co-

lectivos de víctimas de desaparición forzada. Una vez más, esta ley no se tradujo en instituciones que efectivamente atendieran esta dramática tragedia, pues la procuraduría de justicia/fiscalía general han carecido de capacidades institucionales para investigar los casos.

## LA SIMULACIÓN DE LA FISCALÍA AUTÓNOMA

La joya de la corona fue la creación casi subrepticia de la Fiscalía General del Estado como ente autónomo dotado de personalidad jurídica, autonomía operativa y presupuesto propio. Como se ha explicado, la autonomía de la fiscalía de justicia es una necesidad elemental para la creación de las bases de un Estado de derecho. Sin embargo, esta innovación jurídica estuvo viciada de origen. Para empezar, fue aprobada de manera extraordinaria, es decir, como una reforma constitucional de urgente consideración, lo cual implicaba no tener que ser ratificada por el propio Congreso en una segunda sesión ordinaria, ni contar con la aprobación de la mayoría de los cabildos del estado. La aparente urgencia en realidad provenía de una reforma electoral nacional<sup>17</sup> que creaba el Instituto Nacional Electoral (INE) y, como parte de este, los llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) en cada estado. Se suponía que esta reforma federalizaría el control de los OPLE y de esta manera se les quitaría a los gobernadores el control político sobre las instituciones electorales locales.

En síntesis, la reforma electoral en los estados implicaba trasladar las competencias y la jurisdicción del antiguo Instituto Electoral Veracruzano a una nueva institución controlada por el INE. Se federalizaban relativamente las elecciones locales y se obligaba a los gobiernos de los estados a reformar en consecuencia sus ordenamientos jurídicos, empezando por las constituciones locales y siguiendo con las leyes electora-

---

17 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014.

les. En Veracruz, fue aprobada en el Congreso el 19 de diciembre de 2014 y publicada en la *Gaceta Oficial* del estado el 9 de enero de 2015.<sup>18</sup>

Al igual que a nivel nacional, en Veracruz se incluyó, como parte de la reforma estrictamente electoral, la creación de una fiscalía autónoma, que había sido el precio a pagar por el PRI para que se aprobara la reforma electoral en los términos que finalmente se hizo. El PAN y el PRD habían incluido en el Pacto por México<sup>19</sup> la creación de procuradurías de justicia autónomas respecto a los poderes ejecutivos, tanto el plano federal como en el estatal.

Sin embargo, la forma en que se llevó a cabo dicha creación fue obviamente incorrecta e inconveniente, al adjuntarla a una reforma electoral, incluyéndola en los artículos transitorios de la misma. Una reforma trascendental, como era la autonomización de las fiscalías, tendría que haber sido objeto de discusiones especiales y de acuerdos concretos sobre la forma que tomaría la legislación secundaria y los tiempos y los plazos necesarios para crear la nueva institución.

En el plano federal, la precipitada aprobación de la nueva fiscalía formalmente autónoma dio lugar a acuerdos a nivel de las direcciones de los partidos para reformar el apartado A del artículo 102 constitucional, estableciendo la creación de una Fiscalía General de la República autónoma.<sup>20</sup>

---

18 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral (DOF, 9 de enero de 2015).

19 El Pacto por México fue un conjunto de 98 acuerdos entre los tres partidos principales, PAN, PRD y PRI, que constituyeron la plataforma de reformas que habría, supuestamente, de cerrar el ciclo de las reformas neoliberales y el de las reformas democráticas del Estado al mismo tiempo (Olvera 2017).

20 Las características centrales de la reforma fueron: a) el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; b) el Fiscal General durará en su encargo nueve años y será designado y removido de acuerdo con los siguientes criterios: el Senado de la República contará con 20 días para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual se enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, se enviará libremente al Senado una terna y se designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funcio-

Es de suponerse que esta reforma era parte de un acuerdo más amplio dentro del cual los partidos se distribuían otros cargos en el Tribunal Electoral Federal, en el propio INE y en el Instituto Nacional de Transparencia. Esta práctica del reparto político de puestos ha tenido consecuencias dramáticas para las instituciones formalmente autónomas, puesto que ha matado su autonomía desde su nacimiento. No obstante, algo falló, pues no se decretó la ley de creación de la fiscalía, y la iniciativa quedó congelada en la Cámara de Diputados.

A nivel federal, el PAN y el PRD se echaron para atrás y, dada la presión ejercida por múltiples sectores de la sociedad civil, aceptaron que no era conveniente una disposición contenida en los transitorios de la reforma electoral, que prescribían el pase automático del procurador en ejercicio a titular de la Fiscalía General.<sup>21</sup>

En el plano estatal, el 30 de enero de 2015 se declaró la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de Veracruz y se designó a Luis Ángel Bravo Contreras, Procurador en ejercicio, como Fiscal General del Estado por un periodo de nueve años. La reforma constitucional era declarada de urgencia, para “armonizar” la legislación electoral veracruzana con la nacional. Como parte de ella, pero sin tener relación alguna con el tema electoral, se reformó el artículo 67 de la Constitución local para crear la Fiscalía General del Estado e, in-

---

nes hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo; c) corresponderá al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitar las medidas cautelares contra los imputados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine; d) la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

21 Véase “De PGR a Fiscalía, ¿un cambio real?”, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2016.

creíblemente, en el artículo 5 transitorio, se indicó que el procurador en funciones (obviamente designado por el gobernador en turno), a la hora de la entrada en vigor de la reforma se convertiría automáticamente en Fiscal General por un periodo de 9 años. De esta manera, la autonomía de la fiscalía nació muerta, y no solo eso, sino que el gobernador Duarte hacía un nombramiento transexenal que le permitiría influir en el siguiente gobierno.

A lo largo de 2017 se ha discutido intensamente el modelo de fiscalía autónoma nacional que debería crearse, y se ha insistido no solamente en que el fiscal debe ser una persona efectivamente independiente, sino que la institución debe ser creada desde el principio, es decir, que no puede trasladarse directamente el personal actual de la Procuraduría General de la República a la fiscalía en ciernes, puesto que, de hacerse así, la nueva institución heredaría todos los vicios de la anterior.

En cambio, en Veracruz, gracias al control que el gobernador tenía sobre el poder legislativo, rápidamente se llevó a cabo el cambio de nombre de Procuraduría General del Estado a Fiscalía General, heredando el cargo al procurador en ejercicio, un abogado litigante muy cercano al gobernador, sin ninguna experiencia institucional.

Es así como la fiscalía autónoma nació muerta desde el origen, burlando el espíritu de la reforma tan largamente exigida por distintos actores de la sociedad civil. Debe decirse que esta operación no hubiera sido posible sin la tolerancia y la participación activa de los demás partidos.

## LA REFORMA LOCAL FRACASADA

Como señala el último informe elaborado por el CIDAC (2017), la falta de homogeneidad y de sistematización de acciones por parte de la instancia coordinadora federal, así como el hecho de que no se generara una sola política pública integral y consistente, y que las acciones llevadas a cabo fueran aisladas, generaron un impacto negativo, tanto en los

ritmos de implementación como en las capacidades de las instituciones para operar el sistema de manera adecuada.

La Fiscalía General del Estado ejerció una cantidad considerable de presupuesto en el sexenio de Duarte, aunque muy poco en relación con la población, de acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2016, realizado por la Universidad de las Américas Puebla. En perspectiva comparada, Veracruz ejerció un promedio presupuestal de 130.1 millones de pesos por cada 100 000 habitantes, 110.3 millones por debajo del promedio nacional. Otros indicadores relevantes, como el presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justicia y por el Consejo de la Judicatura por 100 000 habitantes, señalan que Veracruz ejerció alrededor de 148 millones, frente a 206.5 millones de la media nacional. En cuanto a personal del ministerio público por 100 000 habitantes registró 11.2 empleados por 100 000 habitantes, mientras que la media nacional se ubica en 33.1.<sup>22</sup> Estos indicadores corroboran la precariedad de la fiscalía veracruzana en términos presupuestales y en recursos humanos en perspectiva nacional.

Por otro lado, el ejercicio presupuestal fue tan desordenado como el del resto del gobierno estatal. De acuerdo con el informe realizado por el Órgano de Fiscalización del Estado, en 2015 la Fiscalía tuvo en total siete observaciones financieras que corresponden a la falta de pago para la construcción del Servicio Médico Forense (Semefo) del municipio de Veracruz, por 1 433 084 pesos,<sup>23</sup> contribuciones fiscales pendientes de enterar por 146 901 614.10 pesos, adeudos de años anteriores correspondientes al pago de aportaciones de trabajadores al Instituto de Pensiones del Estado (IPE), y otro adeudo por 8 268 387.28 pesos, relativo al impuesto sobre la renta por pagar. El 2016, último año de Duarte, fue en el que más inconsistencias hubo en el uso de los recursos; en to-

---

22 Véase el *Índice Global de Impunidad*, Universidad de las Américas Puebla, 2016.

23 Observación: FP-011/2015/004 ADM.

tal, recibió 17 observaciones por un monto aproximado de 124 millones de pesos.<sup>24</sup>

En suma, la resolución de las enormes carencias estructurales, así como del precario estado de ministerios públicos, la capacitación de los mismos y el desarrollo de los medios técnicos y materiales para la operación profesional de la Fiscalía se han visto obstaculizados por el desvío de recursos en el sexenio pasado. El 17 de julio de 2017, el Director General de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobierno, Juan José Niño Tejedor, reconoció públicamente que hubo irregularidades en el gasto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) de 2009 a 2016, por un monto de 1 000 000 000 de pesos (Ruiz 2017).

La falta de seriedad del gobierno de Duarte en materia de justicia se refleja también en que la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado fue aprobada hasta el 8 de noviembre de 2016, más de un año después de la creación de la supuesta institución autónoma. La demora también se puede localizar en la tardía adecuación del Código Penal Estatal, recién lograda a fines de agosto de 2016, al vencimiento del plazo de implementación de la reforma. Por los mismos días fue aprobada la Ley Orgánica del Poder Judicial, en un esfuerzo final del gobierno de Duarte para dejar amarrado el control de las instituciones, no obstante la derrota electoral que había sufrido el PRI en las elecciones de principios de junio de ese año.

Como Víctor Andrade (2018) ha demostrado, la reforma penal fue un acto continuo de simulación, pues no se invirtieron los recursos disponibles en esta área, a pesar de que el gobierno federal los trasladó a las arcas estatales, y no obstante la continua presión de la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal. La capacitación del personal fue, en general, una farsa, y constituyó una oportunidad para

---

24 Consúltese: *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior*. Observaciones: FP-010/2016/005 ADM, FP-010/2016/009 ADM, FP-010/2016/010 ADM, Orfis, 2016.



nuevos negocios con despachos legales y expertos de dudosa capacidad y honorabilidad.

En la práctica, muy pocos casos han sido atendidos por la vía de la reforma penal, y los temas más dramáticos para la sociedad, como los miles de personas asesinadas en las guerras del narcotráfico y los miles de desaparecidos de manera forzada en el mismo proceso, no fueron procesados en manera alguna. La absoluta falta de capacidad de la fiscalía para investigar cualquier delito y la falta de medios técnicos, de laboratorios y de personal calificado condujeron a que la atención a las víctimas se limitara a escucharlas sin atenderlas, a fingir que se abrían carpetas de investigación, sin que se hiciera nada por llenarlas. Incluso se llegó al extremo de fingir que se tomaban muestras de ADN para confrontar los datos de los familiares de las víctimas con los cuerpos que se iban descubriendo en decenas de fosas clandestinas localizadas por las propias familias, no por las autoridades (Carmona 2017).

Este hecho es más preocupante aún dado el repunte de las tasas de homicidios dolosos observados en los primeros nueve meses de 2017 en el país y en el estado. De acuerdo con el informe elaborado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se han registrado de manera oficial, en Veracruz, hasta septiembre de 2017, 1 799 homicidios, de los cuales 1 208 son de tipo doloso y 591 de tipo culposo, un aumento de 70% respecto del año anterior.<sup>25</sup> En perspectiva comparada, Veracruz ocupa el cuarto lugar en carpetas abiertas por homicidio doloso, únicamente detrás de Guerrero, que tiene 1 726 casos; Baja California, con 1 524 homicidios y el Estado de México, con 1 495 casos. El año de 2017 registra las tasas de incidencia delictiva más altas de la historia (Espino 2017).

En suma, el desempeño del Gobierno del Estado, en materia de implementación de la reforma penal, es un ejemplo paradigmático no solo de la miseria moral de los gobiernos autoritarios de los pasados 12

---

25 Véase *Incidencia delictiva del fuero común 2017* (SESNP 2017).

años, sino de su infinita capacidad de simulación y de su desentendimiento por la tragedia de las víctimas.

Gracias al trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, se ha sabido de la desviación de los recursos dirigidos a la implementación de la reforma hacia otros fines. No es de extrañar esta actitud, puesto que se hizo lo mismo con los recursos destinados a áreas sensitivas y estratégicas, como la salud y la educación. El gobierno del estado de Veracruz dilapidó los recursos dedicados a las necesidades básicas de los ciudadanos en labores políticas, en la compra de conciencias y en el saqueo simple y descarado de las arcas públicas.

## A MANERA DE BREVÍSIMA CONCLUSIÓN

La reforma de la justicia, necesidad esencial para construir la democracia en México, ha sido torpedeada desde adentro por la clase política en su conjunto, y centralmente por los gobiernos del PRI, que han impuesto un régimen electoral-autoritario en México, el cual es antitético con el Estado de derecho.

Como ha quedado demostrado, las causas del fracaso de la reforma penal son políticas, no técnicas ni administrativas. Se trata de un bloqueo deliberado que ha tomado la forma de la omisión de responsabilidades, la simulación de procesos, la ficción legal y el desfundamiento institucional.

La reforma de la justicia solo será viable mediante un cambio de régimen. Las reformas que se impulsan en este periodo de crisis de régimen solo pueden alcanzar resultados parciales, producir mejoras procesales y momentos aislados de innovación, los cuales son importantes, pero no sostenibles sin un cambio político.

En Veracruz no se ha logrado ningún avance en la reforma, más allá de los cambios formales, es decir, legales y en los nombres de las instituciones. El alto grado de descomposición del régimen político local dejó un estado en ruinas que no puede impulsar ninguna reforma sustantiva.

## REFERENCIAS

- ALVARADO A. 2008. El acceso a la justicia en una sociedad en transición. En *La reforma de la justicia en México*, ed. A. Alvarado. México: El Colegio de México.
- ANDRADE, V. 2015. *La cultura de la legalidad y el acceso a la justicia en Veracruz. Interacciones y procesos en juzgados y agencias del Ministerio Público en tres distritos*. Xalapa: Universidad Veracruzana, <http://ebooks.uv.mx/product/la-cultura-de-legalidad-y-el-acceso-justicia-en-veracruz>.
- . 2018. La crisis de la justicia en Veracruz. En *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, ed. Alberto J. Olvera. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- ANSOLABEHERE, K. 2007. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fontamara.
- BARCELATA, H. 2012. Tendencias y contradicciones de la economía. En *Veracruz en crisis*, coords. Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, vol. I. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- . 2018. Crisis fiscal y corrupción. En *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, ed. Alberto J. Olvera. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- BUSCAGLIA, E. 2006. Deficiencias principales en los sistemas de justicia: propuestas de medidas correctoras. En *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica*, S. González, E. Mendieta, E. Buscaglia y M. Moreno. 2a ed. corregida México: Fontamara.
- CANCINO, C. 2000. *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Cepcom.
- CAPPELLETTI, M. y Bryant Garth. 1996. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA. 2016. *Índice Global de Impunidad México 2016, Puebla*. Puebla: Universidad de las Américas Pue-

- bla, <http://www.udlap.mx/igimex/resumenejecutivo.aspx> (consultado el 21 de abril de 2017).
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A. C. (CIDAC). 2013. *Reporte de hallazgos para el seguimiento y operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo.
- . 2016. *Reporte de hallazgos para el seguimiento y operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo.
- COGCO, R., J. Pérez y G. Ceballos. 2016. *Las aristas de la violencia social y la reconfiguración del espacio social local: el caso del sur de Tamaulipas*. México: Clave Editorial.
- CÓRDOVA, R. 2012. *Migración internacional, crisis agrícola y cambios culturales en el centro de Veracruz*. México: Conacyt/Plaza y Valdés/Universidad Veracruzana.
- DÍAZ, E. 2002. Estado de derecho y legitimidad democrática. En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, eds. M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo Veintiuno.
- ESPINOSA, V. y A. Monsiváis, coords. 2012. *El deterioro de la democracia*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- FERRAJOLI, L. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- GARAY, L. y E. Salcedo Albarán. 2012. *Redes ilícitas y reconfiguración de los Estados. El caso Colombia*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT)/Fundación Vortex.
- GIBSON, E. 2013. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ, E. 2010. *Redes políticas y sociales: consolidación y permanencia del régimen posrevolucionario en Veracruz, 1920-1970*. Tesis de doctorado en Historia y Estudios Regionales. Universidad Veracruzana.

- HUMAN RIGHTS CLINIC. 2017. *Control sobre todo el estado de Coahuila. Un análisis de testimonios contra integrantes de los Zetas en San Antonio, Austin y Del Río, Texas*. Austin: The University of Texas School of Law.
- LADRÓN DE GUEVARA, E. 2012. ¿Y qué pasa con la salud? En *Veracruz en crisis*, coords. A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade, vol. II. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- LOZA, N. e Irma Méndez, coords. 2016. *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto Electoral del Distrito Federal.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- MIDDLEBROOK, K. 1995. *The Paradox of Revolution. Labour, the State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, G., O. Iazetta y H. Quiroga, eds. 2011. *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- OLVERA, A. J. 2007. Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana. En *México ante los retos del futuro*, ed. G. Vega. México: El Colegio de México.
- . 2008. Ciudadanía y democracia. En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- , ed. 2010. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- . 2011. ¿Existe la democracia en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales. En *Democracia delegativa*, eds. G. O'Donnell, O. Iazetta y H. Quiroga. Buenos Aires: Prometeo.
- . 2012a. Acceso a la justicia, ciudadanía y Estado en Veracruz. En *La difícil construcción de la democracia en Veracruz. Acceso a la justicia y actores sociales*, coord. Martín Aguilar. Xalapa: Universidad Veracruzana.

- . 2012b. De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos. En *¿Qué democracia en América Latina?*, comp. I. Cheresky. Buenos Aires: Prometeo/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- . 2015. Elecciones presidenciales en México en 2012: la restauración precaria. En *Alternativas para la democracia en América Latina*, S. Gómez Tagle. México: El Colegio de México/Instituto Nacional Electoral.
- . 2017. Causas y consecuencias de la crisis en Veracruz. *La Palabra y el Hombre*. Nueva época, 39: 35-42.
- , coord. 2018. *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OLVERA, Alberto J. y E. Quiñonez. 2001. El contexto de la organización social en Veracruz. En *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, coords. J. Castillo, E. Patiño y S. Zermeno. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Red Nacional de Investigación Urbana.
- OLVERA, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, coords. 2012. *Veracruz en crisis*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OLVERA, Alberto J. y L. F. Rodríguez Pérez. 2015. La procuración de justicia en Veracruz, 2001-2010. En *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, coords. A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OLVERA, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, coords. 2015. *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- PALACIO, C. del. 2015. *Pasado y presente. 220 años de prensa veracruzana*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- , coord. 2015. *Violencia y periodismo regional en México*. México: Juan Pablos Editor.
- . 2018. Con la muerte rondando. Periodismo y violencia en Veracruz. En *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, ed., Alberto J. Olvera. Xalapa: Universidad Veracruzana.

- PÉREZ CORREA, Catalina. 2013. Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho. *Revista Mexicana de Sociología* 75(2): 287-311.
- RAZ, J. 2002. El estado de derecho y su virtud. En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, eds. M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo Veintiuno.
- SCHEDLER, A. 2015. *En la niebla de la guerra*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- . 2016. *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENA (SETEC), AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) Y CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA). 2012. *Informe General, Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México*. México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2006. *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- TREVIÑO RONZÓN, E. 2013a. La situación de la educación, la salud y otros servicios sociales. En Olvera, Zavaleta y Andrade, coords. 2013.
- WELDON, J. 2007. Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En *Antología del sistema político mexicano*, coords. F. González y F. Reveles. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ZAMUDIO, P. 2012. Las dinámicas actuales de la migración internacional veracruzana. En Olvera, Zavaleta y Andrade, coords. 2012, vol. i.
- ZAVALETA, A. 2010. Los derechos humanos en Veracruz. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*,

coord. A. J. Olvera. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

ZAVALETA, N. 2016. *El infierno de Javier Duarte. Crónicas de un gobierno fatídico*.

México: Proceso.

ZEPEDA, G. 2004. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

ÁVILA, G. 2017. Corrupción: la ruta de los estados. <http://fundar.org.mx/corruptcion-la-ruta-de-los-estados> (consultada el 23 de septiembre de 2017).

BECERRIL, Andrés. 2017. Corrupción envuelve a 11 gobernadores, *Excélsior*, 17 de abril de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/17/1158092>.

CARMONA, Fernando Inés. 2017. Pide ONG juicio a ex Fiscal por fingir pruebas de ADN, *La Jornada*, 22 de marzo. [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=170322\\_081437\\_226](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=170322_081437_226).

ESPINO, M. 2017. "Homicidios aumentan 23% en 2017, dice Segob, *El Universal*, 23 de octubre. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/homicidios-aumentan-23-en-2017-dice-segob>.

FERNÁNDEZ, J. 2017. Veracruz: el poder cambia, el narco no, *Excélsior*, 2 de marzo de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2017/03/02/1149579>.

LÓPEZ, Guadalupe y Andrés Morales. 2005. Autofraude panista en la votación para elegir procurador de Veracruz, *La Jornada*, 22 de abril.

MORALES, A. y Guadalupe López. 2005. Diputado panista pide a Fidel Herrera reponer nombramiento del procurador, *La Jornada*, 26 de abril. <http://www.jornada.unam.mx/2005/04/27/index.php?section=estados&article=039n1est>.

RAPHAEL, Ricardo. 2017. De cómo el narco financia la política, *El Universal*, 19 de octubre de 2017. <http://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/de-como-el-narco-financia-la-politica>.



- RUIZ, J. 2017. Reconocen fallas en nuevo sistema de justicia de Veracruz; desvíos de JDO afectaron a su implementación, *Imagen del Golfo*, 17 de julio. <http://www.imagendelgolfo.mx/noticiasveracruz/xalapa/41197471/reconocen-fallas-en-nuevo-sistema-de-justicia-en-veracruz-desvios-de-jdo-afectaron-su-implementacion.html>.
- UGALDE, L. 2015. ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, *Nexos*, febrero. <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>.
- ZAVALA, M. 2017. Corrupción. En cinco años caen 14 exgobernadores, *El Universal*, 9 de octubre. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/corrupcion-en-cinco-anos-caen-14-ex-gobernadores>.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

- ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD. 2008. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo24.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf).
- CIDAC. 2015. *Hallazgos. Evaluación de la implementación y operación. A 8 años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*.
- . 2013. *Reporte de hallazgos para el seguimiento y evaluación de la implementación y operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México*.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero de 2014.
- GOBIERNO DE VERACRUZ. 2009. *Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo para la implementación del Sistema de Justicia Penal en el estado de Veracruz*. 24 de septiembre.
- . 2016. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior*. Fiscalía General del Estado. Cuenta Pública 2016.
- ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ (ORFIS). Observaciones Cuenta Pública 2015: FP-011/2015/004 ADM, FP-011/2015/006

ADM, FP-011/2015/008 ADM, FP-011/2014/009 ADM, FP-011/2015/012 ADM, FP-011/2015/017 ADM.

———. 2015. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior*. Fiscalía General del Estado. Cuenta Pública 2015.

———. Observaciones Cuenta Pública 2016: FP-010/2016/005 ADM, FP-010/2016/006 ADM, FP-010/2016/007 ADM, FP-010/2016/008 ADM, FP-010/2016/009 ADM, FP-010/2016/010 ADM, FP-010/2016/012 ADM, FP-010/2016/014 ADM, FP-010/2016/015 ADM.

s./A. 2015. Nombran a nuevos titulares de las fiscalías regionales de Xalapa, Veracruz y Poza Rica, *Al Calor Político*. 21 de febrero.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SESNSP). 2017. *Incidencia delictiva del fuero común 2017*.

# (IN)CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA MIGRANTES EN TRÁNSITO POR VERACRUZ

JUANA LUISA RÍOS ZAMUDIO<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

A PRINCIPIOS DE OCTUBRE DE 2012, UNA MUJER migrante arribó golpeada y con heridas de machete en la cabeza a las instalaciones del albergue La 72 Hogar Refugio para Migrantes, ubicado en Tenosique, Tabasco. Una vez allí, la mujer narró que, en las proximidades de la comunidad de Medias Aguas (municipio de Sayula de Alemán, Veracruz), varios sujetos armados subieron a lo alto del tren y obligaron a los cerca de 40 migrantes que ahí viajaban a descender de los vagones y subir a las camionetas en las que se trasladaban los integrantes del grupo delictivo. Estos hechos fueron dados a conocer públicamente por el presbítero y activista Alejandro Solalinde.<sup>2</sup> No obstante, en los siguientes días, la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (PGJE) emitió un comunicado desmintiendo los hechos y señalando que “ninguna instancia de procuración de Justicia en Veracruz tiene reporte o denuncia alguna sobre la supuesta desaparición de migrantes” señalada por Solalinde y que en la instancia se conocieron los hechos por la declaración del párroco, pero que “no existe una denuncia o reporte sobre

---

1 Egresada del Doctorado en Historia y Estudios Regionales del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (2017).

2 El comunicado a través del cual el presbítero dió a conocer los hechos, se puede consultar en el siguiente enlace: [https://es.scribd.com/document/109144873/Calderon-y-Segob-cierran-con-broche-de-oro-la-tragedia-humanitaria-secuestran-a-40-migrantes-Solalinde#fullscreen&from\\_embed](https://es.scribd.com/document/109144873/Calderon-y-Segob-cierran-con-broche-de-oro-la-tragedia-humanitaria-secuestran-a-40-migrantes-Solalinde#fullscreen&from_embed).

este plagio” ni en la Subprocuraduría Regional Zona Sur, ni en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, y que tampoco autoridades municipales o migratorias tenían conocimiento de tales hechos. Esta declaración fue respaldada por el general René Carlos Aguilar Páez, entonces comandante de la VI Región Militar, quien no solo señaló que “la Secretaría de la Defensa Nacional no tiene ninguna información de la existencia de por lo menos 40 migrantes secuestrados el pasado 2 de octubre como lo informó el presbítero”, sino que además agregó que “en Veracruz no hay focos rojos en materia de seguridad” y pidió a los ciudadanos denunciar estos delitos pero con información veraz.<sup>3</sup> Un año antes, en noviembre de 2011, el entonces encargado de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes, Vito Lozano, declaraba: “Ya no tenemos ningún problema con migrantes aquí, no hay reportes ni de secuestros ni de abusos ni nada, porque antes el problema que había, como no existía antes la fiscalía, no sabían ellos a dónde dirigirse, ni qué hacer” (Lezama Palma 2011). Es decir, para el fiscal, la creación de la fiscalía especializada resolvió el problema de la violencia en contra de los migrantes al ser un mecanismo institucional para ejercer su derecho de acceso a la justicia en tanto víctimas de delito.

Situaciones como la narrada son cotidianas en las carreteras, ferrovías y parajes del estado de Veracruz; y aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) advirtió los niveles de violencia hacia los migrantes en dos informes especiales (2009 y 2011), dichos datos fueron desestimados por el Gobierno de la República y, en el caso de Veracruz, por el gobierno estatal. No obstante, la masacre en 2010 de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, hizo innegable la veracidad de las denuncias planteadas por los grupos defensores de derechos de los migrantes. Por esta razón, el Gobierno de la República instó a los de las entidades federativas a desplegar acciones al respecto. Una de las líneas de acción impulsadas fue la instalación de fiscalías especializadas para

---

3 Véase *La Jornada Veracruz*, 6 de octubre de 2012.

la atención de migrantes víctimas de delito en los estados considerados focos rojos para el tránsito de estas personas. El proceso de instauración de estos nuevos órganos ha sido desigual en cada caso. En Veracruz, los gobiernos que hubieron de hacer frente a esta encomienda fueron poco receptivos; y, ante los resultados que aquí se muestran, las medidas desplegadas parecen más tendientes a maquillar el problema que a garantizar a los migrantes un efectivo acceso a la justicia.

En este trabajo se pretende entender cuál ha sido la repercusión que ha tenido la creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes (y su fiscalía auxiliar) en la atención al problema de violencia que padecen los migrantes durante su tránsito por el estado de Veracruz; en particular en el ejercicio de su principal atribución, esto es, la de hacer posible el acceso a la justicia para los migrantes víctimas de delito.

Para efectos de este trabajo, entendemos el acceso a la justicia como el derecho que tiene toda persona de pedir la intervención de los órganos estatales correspondientes para dirimir controversias cuando consideren que han sido vulnerados en sus derechos, en su persona o en sus bienes. Desde una visión tradicionalista, los tribunales (de todo tipo), así como las procuradurías o fiscalías, son los órganos gubernamentales a los cuales les corresponde hacer valer el derecho de acceso a la justicia; y cualquier otra instancia u organismo participa solo como coadyuvante en el desarrollo del proceso. No obstante, tal como lo ha demostrado Charles Epp (2013), esta situación no se corresponde con la realidad, sobre todo tratándose de grupos en desventaja o vulnerables, como el caso de los migrantes en tránsito.

De acuerdo con Epp, para que las personas o los grupos puedan ejercer sus derechos y reclamarlos en las instancias correspondientes, se requiere la concurrencia de varios elementos. Primero, la existencia de un marco jurídico en el que se reconozcan los derechos y se establezcan garantías suficientes. Segundo, que los tribunales asuman una actitud receptiva a esos derechos y estén dispuestos a protegerlos cuando sean

reclamados ante ellos. Tercero, que exista un clima cultural propicio para el ejercicio de los derechos; esto es, que los jueces reconozcan la existencia de tales derechos, y que las personas y grupos titulares de ellos estén conscientes de que los poseen y de que pueden hacerlos valer. Finalmente, el elemento más relevante para Charles Epp es que existan estructuras de apoyo o de sostén que ayuden a personas y a grupos tradicionalmente excluidos de las instancias oficiales de justicia, para que se acerquen a ellas y ejerzan sus derechos. Tales estructuras pueden formar parte del Estado o de la sociedad, eso es indistinto para el autor; lo importante es que brinden ese soporte. El apoyo puede implicar, además de la asesoría especializada, la asistencia financiera cuando esta sea necesaria, ya que, por lo general, el ejercicio de derechos exige un esfuerzo económico que no todas las personas están en posibilidad de solventar. De modo que para Charles Epp, el ejercicio de derechos precisa no solo de la injerencia de los órganos directamente encargados de administrar y de procurar justicia, sino que, sobre todo en el caso de los grupos sociales menos favorecidos, exige la existencia de determinadas condiciones, así como la intervención de otros organismos públicos o privados que acompañen y den soporte a los miembros de esos grupos en el ejercicio de sus derechos.

Utilizando esta propuesta para el estudio de la realidad que aquí nos ocupa (el acceso a la justicia para los migrantes en tránsito), vale entonces preguntar si la instauración de una fiscalía especializada ha sido una medida suficiente para garantizar a los migrantes un efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y, por ende, abatir la impunidad y reducir los niveles de violencia que se ejerce hacia ellos. Siempre desde la óptica de Charles Epp, la respuesta clara es que no; que se requiere de otras instancias para generar las condiciones que permitan un adecuado acceso a la justicia para estas personas. En este punto, entonces, la pregunta que surge es si las instancias instauradas en el estado de Veracruz para coadyuvar a que los migrantes ejerzan este derecho están, en efecto, cumpliendo con esta función.

Para el caso de este trabajo, el esquema de análisis de Charles Epp requiere una doble adaptación, atendiendo a las condiciones de los migrantes en tránsito pero, sobre todo, a las circunstancias que se presentan en una etapa inicial del ejercicio de derechos. Es decir, se debe tener en cuenta que, contrario a lo que hace Epp en sus estudios, en los cuales considera el ejercicio de derechos en sus últimas instancias (ante las cortes supremas), en este trabajo nos hemos centrado en la posibilidad que tienen los migrantes de echar a andar la maquinaria de justicia, precisamente presentando una denuncia y esperando que se proceda después a la consignación ante un juez.

A tal efecto, en el presente ensayo se analiza el quehacer de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes con sede en Xalapa y de su auxiliar en Acayucan, instituciones estatales que tienen el encargo de investigar hechos probablemente constitutivos de delito, y de ejercer la acción penal para hacer valer el derecho de acceso a la justicia de los migrantes. Ahora bien, como se ha explicado, desde la perspectiva de Charles Epp para el ejercicio de derechos se requiere la intervención de otros actores que favorezcan el ejercicio de derechos; en este caso, se ha identificado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Dirección General de Atención Migrantes, ambas del estado de Veracruz, como las instituciones estatales que podrían prestar esta asistencia en beneficio de los migrantes en tránsito.<sup>4</sup>

Valga señalar que, para Epp, el apoyo de las instituciones del Estado resulta fundamental, pues señala a este como responsable de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos a través de la creación de las condiciones normativas y materiales pertinentes para ello. Pero tam-

---

4 Este trabajo forma parte de una investigación más amplia presentada en forma de tesis doctoral (inédita), en la que, además de la actuación de los órganos mencionados, se analiza la actuación de otras instancias, como los consulados de los países centroamericanos en Veracruz, el Poder Judicial de la Federación, en particular el quehacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración, así como algunas organizaciones civiles y religiosas defensoras de los derechos de los migrantes en la entidad.

bién reconoce la importancia que los grupos de la sociedad civil tienen en la tarea de impulsar el ensanchamiento de los derechos de las personas o grupos menos favorecidos a través del acompañamiento legal sostenido; de hecho, el autor concluye que, en los contextos por él estudiados –Canadá, Estados Unidos, India e Inglaterra–, fue gracias al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que se logró el ensanchamiento de los derechos de mujeres, de personas en prisión preventiva y de sentenciados en centros de reclusión. En este trabajo, aunque no se abarca a profundidad el quehacer que las organizaciones civiles y religiosas en la entidad llevan a cabo en apoyo a los migrantes en tránsito, es necesario señalar que, si bien la mayoría de ellas carece por el momento de los medios instrumentales para brindar acompañamiento legal a los migrantes víctimas del delito, hoy por hoy son las principales promotoras y defensoras de los derechos de estas personas en la entidad. Su labor ha permitido visibilizar los niveles de violencia perpetrados hacia los migrantes y la pasividad de las autoridades al respecto; y ha sido útil también para impulsar un espacio permanente en la agenda pública para este tema. Sobre todo, ha servido para hacer saber y sentir a los migrantes que no están solos durante su tránsito por Veracruz.

## 1. VIOLENCIA E IMPUNIDAD: VERACRUZ EN LA RUTA DE LOS MIGRANTES EN TRÁNSITO

Veracruz es paso obligado para los migrantes que deciden realizar su recorrido vía terrestre por la llamada ruta del Golfo; y ya sea en las carreteras o a bordo del tren carguero, los migrantes son potenciales víctimas de todo tipo de delitos. Para quienes realizan su travesía a bordo de los vagones del tren, el tránsito por Veracruz ocurre dada la intersección ferroviaria que une la ruta que inicia en Tenosique, Tabasco, con la que proviene de Arriaga, Chiapas. El punto de encuentro entre los trenes que vienen del sur y los que se dirigen al centro o norte del país es Coatzacoalcos, municipio que, junto con Tierra Blanca y Orizaba, han



sido señalados como los más peligrosos para los viajeros, no solo a nivel estatal, sino inclusive a escala nacional.

Uno de los abusos más denunciados es la extorsión que los delincuentes imponen a los migrantes en varios puntos del recorrido para “permitirles” subir o permanecer en el tren hasta otro punto del camino, lugar en el que seguramente habrá un siguiente grupo solicitando una nueva cuota. El primer sitio de cobro en Veracruz se ha ubicado en la región de Coatzacoalcos, donde los migrantes deben pagar para que se les permita abordar el tren y llegar hasta Tierra Blanca, donde deben entregar otra cuota por la misma cantidad para que se les permita el traslado hasta Orizaba; en ese punto, el corredor comercial une varios municipios: Córdoba, Ixtaczoquitlán, Orizaba, Nogales y Río Blanco, y ahí el asalto se puede realizar en cualquiera de ellos. El cobro de la cuota es individual y va acompañado de elevadas dosis de violencia, pues los extorsionadores van fuertemente armados y en grandes grupos. Un número incalculable de migrantes ha sido víctima de atentados por parte de los grupos delictivos, por lo que ya son cotidianos relatos como los que se ofrecen a continuación:

El día 14 de junio del 2013 salió el tren de Coatzacoalcos, Veracruz como a las 5:30 pm, aproximadamente a tres o cuatro kilómetros paro el tren. Ahí, separaron a todos los guías y la gente que llevaban en unos vagones, yo estaba con ellos y les dije que iba sólo, me dijeron que me bajara y me insultaron, me dieron tres puñetazos y un hombre me dijo que no podía ir en ese vagón. Yo no sabía que sólo podía ir ahí si iba con guía, a todos los que no andábamos con guía nos dijeron que nos fueron en los vagones de atrás. Nos subimos y arranco el tren, en el transcurso del camino, como a las 3:30 am nos pidieron una cuota, nos volvieron a preguntar si teníamos guía y dijeron que debíamos pagar o si no teníamos que bajar del tren. Un pollero me ofreció ir con él, me dijo que me iba a echar la mano, le dicen “El negro”. Los delincuentes han llevado a esos polleros para que los contratemos. Los polleros decían que trabajaban para un

hombre que se llama Manuel y uno que le dicen “Zarco”, dicen que ellos son la cabeza de la banda. Uno de los hombres que iba cobrando la cuota le dicen “El Gaviota” y venía viajando desde Palenque (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes 2013).

En junio de 2013 en Coatzacoalcos tomé un tren que se dirigía a Tierra Blanca, aproximadamente a los 20 minutos de que saliera de la estación un grupo de cuatro hombres armados se subieron al tren y comenzaron a amenazar a la gente que tenían que pagar 100 dólares por persona si es que querían continuar con su viaje. Yo les dije que no tenía dinero ni familia que me lo mandara. Me dieron un cachazo y me bajaron del tren. Me regresé a Coatzacoalcos y días después tomé otro tren. Hasta ahora no me han vuelto a pedir dinero, pero me dicen que en Orizaba también están pidiendo dinero (Migrante hondureño, Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes 2013, 84).

Dos de los atentados que mayor proyección mediática han alcanzado en los últimos años se suscitaron en mayo de 2013 y en junio de 2015.<sup>5</sup> El primero de ellos ocurrió en el poblado conocido como Las Barrancas, municipio de Cosoleacaque, al sur de la entidad. En esa ocasión, un grupo de entre seis y ocho hombres, provistos con machetes y armas de fuego, abordó el tren que va de Coatzacoalcos a Tamaulipas. El Instituto Nacional de Migración informó de nueve migrantes heridos, aunque fuentes no oficiales reportaron un total de 16. Los migrantes narraron que los asaltantes exigían entre 100 y 300 dólares por persona como pago para dejarles continuar su camino, a lo que aquellos se negaron, asegurando la mayoría, además, no contar con tal cantidad. Ante la negativa, el grupo delictivo golpeó a los viajeros y otros más fueron lanza-

---

5 Son múltiples las notas periodísticas que dieron a conocer ambos atentados. Para detalles del primero, pueden consultarse, entre otras, las siguientes notas: Corro (2013), Nácar (2013), Morales (2011), Velázquez (2013a), Zavaleta (2013). Sobre el segundo ataque pueden consultarse: *El Clarín* (2015), Ferreyra (2015), Méndez (2015), López (2015) y *Sin Embargo* (2015a y 2015b).

dos de los vagones con el tren en movimiento; algunos de ellos, según sus propias narraciones, se arrojaron por sí mismos de los vagones del tren ante el temor de que los delincuentes lo hicieran.

El atentado de junio de 2015 ocurrió cerca de las localidades de San José del Carmen y de Tembladeras, municipio de Las Choapas; esto es recién ingresando al estado de Veracruz por la parte sur. En esa ocasión, el comando de asaltantes estaba integrado por cerca de 20 sujetos armados con pistolas, escopetas y machetes. Se calculó que en ese momento eran alrededor de cien personas las que viajaban sobre los vagones del tren. Los delincuentes exigieron a los migrantes el pago de 100 dólares, al tiempo que les amenazaban con golpearlos y despojarlos de sus bienes si se negaban a pagar. Los hechos fueron relatados por un grupo de 30 migrantes que logró huir del lugar; las víctimas narraron que los asaltantes les golpearon hasta el cansancio, les quitaron el dinero y también todo tipo de pertenencias, como relojes o anillos, así como cosas tan indispensables como los zapatos e, incluso, los alimentos y botellones con agua que algunos de ellos llevaban. En los dos atentados aquí relatados, los migrantes recibieron auxilio de los lugareños; posteriormente, fueron llevados a la estación migratoria de Acayucan.<sup>6</sup>

Después del asalto y del cobro de cuotas, el secuestro es la otra actividad delictiva que más aqueja a los migrantes en tránsito. Raúl Ottoniel Morazán, cónsul de Honduras en Veracruz, señaló en febrero de 2013 que, a esa fecha, los consulados de su país en México manejaban

---

6 El segundo atentado, el de Las Choapas, fue conocido incluso a nivel internacional, al coincidir en tiempo con el que afectara a otro grupo de 120 migrantes, tan solo 10 días antes en el desierto de Sonora, en la frontera con Estados Unidos. En este otro evento, los migrantes narraron que viajaban por el desierto distribuidos en cinco vehículos, cuando dos sujetos armados y vestidos como militares los detuvieron y dispararon contra algunos de los viajeros, lo que llevó a que por lo menos tres de ellos perdieran la vida y 80 más resultaran “desaparecidos” al dispersarse por el desierto para huir de los atacantes. Amnistía Internacional y otras ONG lanzaron un comunicado reprobando los hechos y solicitando al gobierno mexicano el esclarecimiento de los mismos, además de mostrar especial preocupación por la poca asistencia gubernamental que se diera a las víctimas identificadas. Entre otros, pueden consultarse: Amnistía Internacional (2015), *Sin Embargo* (2015) y Tourliere (2015).

un registro de entre 200 y 300 migrantes hondureños desaparecidos, la mayoría en la zona comprendida entre Veracruz y Tabasco. En estos casos, la afectación inmediata realizada por los delincuentes no recae solo sobre la persona migrante, sino también sobre sus familias, quienes desde sus países de origen o residencia se ven obligadas vía telefónica a pagar un rescate, bajo amenaza de que, de no hacerlo, su familiar será privado de la vida.

El 20 de diciembre de 2012 me secuestraron en Coatzacoalcos. A golpes y amenazas me obligaron a darles el número telefónico de una hermana que vive en Estados Unidos. A mi hermana le pidieron 500 dólares para liberarme, mi hermana los envió pero no me liberaron; después le pidieron 200 más que también envió, pero tampoco me liberaron. Me retuvieron varias semanas en las que me ofrecieron cooperar con la banda para agarrar más gente. En el camino a Chontalpa me tocó ver que le pedían dinero a la genta, a quienes no podían pagar los golpeaban y algunos los tiraron con el tren en movimiento para que los destrozara el tren. En Chiapas me encontré con dos de mis primas con quienes escapé a la primera oportunidad de escape. Seguimos el viaje al norte y llegamos a Nogales; ahí nos ofrecieron pasar la frontera llevando droga, yo me negué pero mis primas aceptaron. Después supe que las secuestraron y que le pidieron 1500 dólares a mi hermana para que liberaran a mis primas. Después me contacté con el Grupo Beta de Nogales quienes me mandaron a Torreón. En esa ciudad, después de mes y medio en un albergue para migrantes, me entregué a las autoridades de migración para poder regresar a mi país y poder ver a mis hijos (Migrante salvadoreña, Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes 2013, 86-87).

Desafortunadamente, los migrantes no solo son objeto de extorsión por parte de las bandas del crimen organizado, sino que también los agentes de diversas agencias gubernamentales se aprovechan de la vulnerabili-

dad de estas personas y hacen uso indebido de la posición que les otorgan sus respectivos cargos, exigiéndoles diferentes cantidades de dinero a cambio de que no se les retenga. En ese sentido, son frecuentes los relatos como el siguiente:

Cerca de Tenosique nos encontramos con una patrulla del Instituto Nacional de Migración. Cuatro de los que venían con nosotros corrieron, pero tres no corrimos. Se bajaron cuatro agentes de la patrulla, nos revisaron y nos preguntaban si traíamos dólares. A uno le quitaron su mochila y 500 pesos. Después nos metieron a un cañaveral y un agente gritó “préndanles fuego a esos cabrones”. Nos echamos a correr y nos escondimos, después de caminar un rato llegamos a Tenosique (Migrantes hondureños, en Knippen, Boggs y Meyer 2015, 25).

La situación no es menos grave para aquellos migrantes que hacen el recorrido en las carreteras, generalmente en camiones de carga, hacinados por tramos extremadamente largos, sin que se les permita bajar para rehidratarse o para realizar sus necesidades fisiológicas; y no son pocos los casos registrados en los que los migrantes han sido abandonados dentro del vehículo y han perdido la vida por asfixia o deshidratación. Situaciones como las siguientes son nota común en los periódicos locales del estado de Veracruz:

Al menos cuatro migrantes fallecieron por asfixia cuando eran transportados en un camión, junto con otros 50 individuos en la comunidad Novara, municipio de Tres Valles, Veracruz. Los migrantes fueron abandonados por los “polleros” que los trasladaban a través de territorio veracruzano (Sánchez 2016).

Un total de 95 migrantes centroamericanos procedentes de Guatemala, entre los que viajaban 74 hombres, 16 mujeres y 5 menores de edad, fueron abandonados al interior de dos camionetas camufladas como parte

de la flota de una empresa comercializadora de productos enlatados en La Tinaja, comunidad de Veracruz. Cuando se acercaron [policías], escucharon golpes provenientes de la caja metálica. Cuando la abrieron, se percataron de la presencia de los migrantes [...] quienes posteriormente fueron puestos a disposición de las autoridades del Instituto Nacional de Migración (*Revolución Tres Punto Cero* 2015).

En el *Informe Especial* (2009), que refleja datos de seis meses de documentación, la CNDH señala que, de los 9 758 migrantes secuestrados en ese periodo, 2 944 lo fueron en territorio veracruzano; esto es, cerca de 30% del total. En su *Segundo Informe Especial* (2011) que, al igual que el anterior, abarca un periodo de seis meses, aunque la CNDH ya no desgrega datos específicos para el estado de Veracruz, señala que 55% de los secuestros masivos se llevó a cabo en esta entidad<sup>7</sup> y en Tabasco; aquí, la Comisión registró a nivel nacional un incremento de 18% en la criminalidad en contra de migrantes, respecto de los datos del informe de 2009. Aplicando este porcentaje, podemos estimar que, si en 2009 se reportaron 2 944 personas secuestradas en el estado de Veracruz, quizá entonces ese número podría haberse elevado a 3 473 para 2011.

En el caso de las mujeres y las niñas migrantes, las violaciones masivas y tumultuarias son casi un hecho inevitable, y son, además, potenciales víctimas de trata, prostitución o esclavitud sexual. Los pocos datos al respecto no permiten definir la dimensión que esta práctica tiene en Veracruz; sin embargo, en los centros de atención a migrantes, en los informes de sociedades protectoras de los derechos humanos y en la prensa local, es posible localizar testimonios como el siguiente:

---

7 Para el caso de Veracruz, se ubicó como ruta de alto riesgo o de focos rojos el corredor ferroviario de varios de kilómetros en los puntos de Las Choapas, Agua Dulce, Medias Aguas, Jesús Carranza, Almagres, Sayula de Alemán, Acayucan, Mundo Nuevo, Coatzacoalcos, Cosamaloapan, Tierra Blanca, Córdoba, Loma Bonita, Orizaba y Río Blanco.

Mirta, una migrante hondureña de 29 años, narró que en Aguas Blancas (Veracruz) [...] cuatro hombres armados con machetes y pistolas la bajaron del tren junto con otras mujeres. A todas ellas las violaron, pero se salvaron de ser explotadas en la prostitución porque una de ellas logró escapar y pedir ayuda [...] Sara de 23 años, también hondureña, estaba embarazada cuando fue secuestrada, “durante ese tiempo nació mi bebé, los hombres que nos vigilaban me empezaron a golpear. Se llevaron a mi bebé y hasta el momento no sé a dónde” [...] Las mujeres son secuestradas en grupos, vendidas a traficantes por poco más de 300 dólares, “dependiendo de qué tan bonita seas”, según denunció una de ellas, al explicar que son asesinadas a golpes si se niegan a obedecer (*Prensa Libre* 2015).

Pese a que desde 2006 se promulgó la Ley del Estado de Veracruz para prevenir y sancionar la trata de personas, las represalias hacia quienes intentan documentar este tipo de prácticas son una realidad; al menos así lo demuestra el homicidio de Gregorio Jiménez, periodista de nota policiaca en la región sur de la entidad, quien fue asesinado a principios de 2014, tras haber publicado que, en las cercanías del puente de la Avenida 1 en la ciudad de Coatzacoalcos, varios de los bares servían a la grupos delincuenciales como casas de seguridad para el secuestro y la trata de mujeres migrantes.<sup>8</sup>

Sumado a todo lo anterior, muchas de las víctimas de estos delitos no han podido ni podrán ya narrar su historia, al haber sido privadas de

---

8 El martes 5 de febrero de 2014, Gregorio Jiménez fue sustraído por un grupo armado. Estuvo desaparecido por seis días hasta el miércoles 11, cuando su cuerpo fue hallado en una fosa clandestina localizada en el municipio de Las Choapas, Veracruz. Pese a que había recibido amenazas de muerte por su investigación periodística, el entonces secretario de Gobierno del estado, Erick Lagos, declaró se descartaba que el homicidio del periodista estuviera relacionado con el ejercicio de su profesión, señalando como posibles móviles del delito “motivos personales” y “venganza”, declaración que, sin duda, refuerza la postura del gobierno en turno de la negación de los niveles de violencia perpetrados en la entidad. Estas son algunas de las notas que pueden consultarse para conocer el caso: *Animal Político* (2014), *Artículo 19* (2014), Navarro (2014).

la vida por los delincuentes, y al haber sido enterrados sus cuerpos en fosas clandestinas. El ocultamiento de los cuerpos obstaculiza que los hechos lleguen a conocerse, documentarse e investigarse. Se tiene, además, el problema de que, aun cuando algunas de estas fosas llegan a ser ubicadas por las autoridades, generalmente no se cumplen los protocolos para la identificación de cadáveres, ni para la preservación de los que no son identificados de inmediato. Al no cumplirse los protocolos requeridos, tampoco se diseñan y ni se actualizan las bases de datos correspondientes. Todo ello facilita que estos hechos queden impunes y que las familias afectadas difícilmente lleguen a saber el paradero de sus familiares. Sin embargo, y como si se tratara de una situación ajena a la violencia que padecen, la desaparición de migrantes y el hallazgo de fosas clandestinas no son temas abordados por los informes de la CNDH o por los del gobierno federal.<sup>9</sup>

Es pertinente cerrar este apartado señalando que el despliegue de violencia hacia las personas migrantes en la entidad forma parte de un esquema mayor de violencia en los niveles estatal y nacional. La ubicación de Veracruz se vuelve estratégica para los diversos grupos delictivos que practican el tráfico y la trata de personas, armas y drogas, tanto en dirección sur-norte, como norte-sur, por vía terrestre, marítima y aérea. Durante el periodo gubernamental de Fidel Herrera Beltrán, la hegemonía del cártel de los Zetas se consideró prácticamente absoluta. Los veracruzanos comenzaron a conocer entonces nuevas y más crudas formas de violencia, la cual, a decir de María Teresa Villarreal (2014):

... se volvió inocultable en la entidad a partir de septiembre de 2011, tras el hallazgo de 35 cadáveres abandonados en dos camionetas en una zona comercial de Boca del Río, a unas cuantas horas de que iniciara la Cumbre de Procuradores que se llevaría a cabo en el Centro de Convenciones,

---

9 La cuestión de las fosas clandestinas adquirió presencia en los medios de comunicación muy recientemente; y, en el caso del estado de Veracruz, esto fue posible solo hasta que se hizo evidente el debilitamiento del gobierno de Javier Duarte Ochoa.



ubicado a unos cuantos metros del sitio del hallazgo; días después, la Marina encontró otros 36 cuerpos de personas asesinadas en tres casas del corredor Veracruz-Boca del Río. El procurador estatal Reynaldo Escobar Pérez presentó su renuncia al cargo luego de haber afirmado sin pruebas que los ejecutados eran delincuentes.

A la violencia perpetrada por los grupos delictivos, se sumó la respuesta institucional a través de la llamada “guerra contra el narcotráfico” desplegada a partir del gobierno de Felipe Calderón, misma que ha dejado cifras de más de 60 000 muertos y 22 000 desaparecidos (Rosen y Zepe-da 2016, 55 y 57). A su vez, desde 2011 (para algunos, desde 2010), los veracruzanos viven en medio del fuego cruzado de una guerra entre cárteles, los cuales luchan por alcanzar la hegemonía de la “plaza” en la entidad: los Zetas, el Cártel de Jalisco Nueva Generación y el Cártel del Golfo.<sup>10</sup> El gobierno estatal de Javier Duarte, por su parte, se caracterizó no solo por su falta de estrategias para hacer frente a estos crecientes conflictos, sino también por la negación de los múltiples problemas de violencia y de las dimensiones que alcanza la misma en la entidad.

Como corolario de esta violencia se encuentran los temas del feminicidio y de los homicidios contra periodistas en Veracruz. Estela Casados (2015, 557) señala que, de agosto de 2011, año en que se tipifica en el estado el delito de feminicidio, hasta julio de 2014, han tenido lugar 224 feminicidios<sup>11</sup> de veracruzanas; esto es, un promedio de casi siete femi-

---

10 Véase el diario *Debate* del 4 de septiembre de 2015 y del 25 de mayo de 2016.

11 El Código Penal de Veracruz, adicionado el 29 de agosto de 2011, contempla en el artículo 367 bis el delito de feminicidio, y sostiene: “Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias: I. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad; II. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, escolar o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad; III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o este sea mutilado; V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en

nicidios por mes. Esto, desde luego, sin considerar la cifra negra de los hechos no denunciados o de las mujeres que siguen considerándose “desaparecidas”. Si bien estos hechos tienen una cara relacionada con la violencia que viven las mujeres a manos de personas cercanas a ellas (parejas, padres, familiares cercanos y conocidos), también tienen otra relacionada con la delincuencia y con la trata de personas.

Por su parte, la muerte de periodistas también alcanzó niveles alarmantes en la entidad, pues, a finales del periodo gubernamental de Javier Duarte, se documentó que 17 reporteros fueron privados de la vida, y que dos más continuaban como desaparecidos;<sup>12</sup> tal situación evidencia la incapacidad de las autoridades para asegurar la vida y la libertad de expresión de quienes se dedican a informar sobre lo que acontece en la entidad. Pero la relación entre homicidios de periodistas y la falta de esclarecimiento de los hechos no solo pone en duda la capacidad del gobierno del estado para realizar las investigaciones a fin de esclarecer los hechos y de responsabilizar a los perpetradores, sino que también arroja sospechas sobre posibles relaciones tácitas entre los poderes fácticos y el poder institucional, lo que lleva a desvirtuar o a vaciar de su contenido ético el discurso de protección de los derechos humanos.

Si bien es cierto que la violencia en la entidad no es propia ni exclusivamente contra los migrantes en tránsito, y que obedece no solo a aspectos coyunturales del clima de violencia, sino también a otros componentes globales e, incluso, históricos –en México y en la entidad– que se imbrican y se confunden, las autoridades de los tres niveles de gobierno y de toda índole han de reconocer que las condiciones políticas y normativas, globales y nacionales, que regulan las condiciones jurídicas de las personas migrantes han cambiado; que el poder y su ejercicio solo

---

contra de la víctima; vi. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o vii. La víctima haya sido incomunicada”.

12 Respecto de este problema, la cifra a nivel nacional no es menos alarmante: se contabilizan 104 homicidios de periodistas de 2000 a 2016, a nivel nacional, según el Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (2016).

se justifican si tienen un contenido basado en los derechos humanos y en la persecución de la violencia que se ejerce contra los migrantes. Para tal fin, es necesaria la creación de un entramado institucional eficiente, capaz de garantizar a cualquier persona un efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

## 2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA PERSONAS MIGRANTES EN VERACRUZ

### CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE MIGRANTES Y SU AUXILIAR

En los últimos años el gobierno federal ha adoptado diversas reformas legales e institucionales en materia de migración;<sup>13</sup> de forma paralela, ha instado a las entidades federativas para que constituyan órganos en materia de procuración de justicia, dando lugar así al nacimiento de fiscalías especializadas para la persecución de delitos cometidos en perjuicio de los migrantes.

El apremio en cuanto a la creación de las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en las entidades federativas provino de dos fuentes. Desde el exterior, de instancias internacionales de derechos humanos que señalaban la necesidad de crear estas agencias; y desde el interior, cuando diversas organizaciones de la sociedad civil presionaron para que el tema ingresara en la agenda política. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través del informe titulado *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos*

---

13 Lo más importante de estos cambios jurídicos es la reforma que dio origen a una nueva ley de migración en 2011, la cual sustituyó en lo conducente a la antigua Ley General de Población, de 1974. La ley de población a su vez había sido objeto de reformas debido a las múltiples críticas que recibió por parte de grupos defensores de los derechos de los migrantes, tanto nacionales como internacionales. En su caso, la Ley de Migración, de 2011, se supone toma en consideración esas críticas, adoptando un enfoque de derechos humanos que se completa con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de ese mismo año.

en México (2003, 175), recomendó al gobierno federal “crear una Procuraduría de Atención y Defensa a Migrantes, que tenga mandato para defender los derechos de todos los migrantes, mexicanos o extranjeros, incluyendo a los que se quedan y los que solo transitan por México”. Tiempo después, una vez que la Procuraduría General de la República hiciera suyas las recomendaciones, se encomendó a los gobiernos estatales del sur de la república (Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz) la creación de órganos de procuración de justicia especializados para la atención de este grupo.

La primera de estas fiscalías que inició funciones en la república fue la de Chiapas, en 2008. Esto tuvo particular importancia, considerando que este estado es el principal punto de ingreso de migrantes centroamericanos. Se puede decir que esta ha sido la entidad más proactiva en cuanto a instaurar órganos especializados, pues en los casos de otras también señaladas como zonas de riesgo para los migrantes, sus autoridades se han mostrado menos entusiastas. En Oaxaca, la fiscalía especializada fue instaurada hasta 2011; en Veracruz, la fiscalía especializada se instaló también en 2011. En Tabasco, pese a ser considerado el segundo estado de mayor tránsito fronterizo en el sur y el más violento para los migrantes, la apertura de un órgano de este tipo se alcanzó hasta 2014.

Poco a poco, el establecimiento de estos órganos se ha extendido a otros estados del centro y del norte del país, donde el tránsito de migrantes ya se encuentra también controlado por grupos delictivos. Sin embargo, aún hay otras entidades que continúan sin órganos de esta naturaleza, pese a los altos niveles de violencia que se despliegan contra los migrantes en sus territorios, como en los casos de Jalisco y Puebla.

La progresiva apertura de estas fiscalías en la república fue de la mano con el incremento de la violencia en las principales entidades de paso de las rutas migratorias; sin embargo, sus efectos en la contención de la violencia contra los migrantes aún no se perciben, pues no han contribuido de manera significativa a reducir la impunidad. De ahí que

en la audiencia Acceso a la justicia para personas migrantes, del 154 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), México se haya comprometido con la creación de un mecanismo transnacional para la investigación y persecución de delitos contra los migrantes. De esta manera, el 18 de diciembre de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo A/117/15, en el cual la Procuraduría General de la República asumía el compromiso anunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y se decretó la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes. De acuerdo con el propio decreto, la creación de esta Unidad Investigadora obedece a la recomendación hecha por la CIDH para instalar una instancia especializada en el ámbito federal, encargada de la investigación de los delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Se espera que esta Unidad de Investigación contribuya a que las personas migrantes y sus familiares “puedan saber a dónde acudir, focalizar el fenómeno para su atención e investigación, colaborar en la búsqueda de migrantes desaparecidos y en la identificación de cadáveres y restos no identificados que pudieran ser de migrantes, generar estadísticas confiables y permitir un monitoreo de los resultados por parte de la sociedad civil”.<sup>14</sup> Aunque desde el 1 de marzo de 2016 se dio a conocer a Leonor Figueroa Jácome como titular de este nuevo órgano, el domicilio de la Unidad se dio a conocer hasta el 21 de septiembre de 2016, mediante aviso general en el *Diario Oficial de la Federación*; además, el aviso no especifica la instalación de subunidades auxiliares en las entidades federativas, lo cual, de no darse, sin duda repercutirá de manera negativa en el desarrollo de las investigaciones y en el desahogo de los procedimientos.

La nueva Unidad Investigadora es la encargada de recibir las denuncias de posibles hechos delictivos, hacer las averiguaciones corres-

---

14 *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 2015.

pondientes y, en su caso, determinar si procede el ejercicio de la acción penal correspondiente cuando se trate de delitos del orden federal. Además, se le faculta para coadyuvar en las investigaciones realizadas por las agencias ministeriales en los estados cuando se trate de hechos delictivos del fuero común; y, en su caso, si lo considera pertinente, atraer los casos del fuero común cuando tengan relación con hechos del orden federal. Como se puede observar, la creación de esta Unidad Investigadora Federal, de ningún modo hace redundante la existencia y la labor de las agencias especializadas en las entidades. Sin embargo, no se debe perder de vista la limitante en las facultades de la nueva Unidad de Investigación, pues se excluyen de las mismas los casos que hayan sido perpetrados por la delincuencia organizada, que son los delitos de mayor gravedad que con más frecuencia afectan a los migrantes, tales como el secuestro masivo y la trata de personas, por mencionar algunos.

Debido a que uno de los objetivos de esta nueva Unidad es contribuir en la búsqueda de migrantes desaparecidos, en el mismo decreto del 18 de diciembre de 2015 se crea un Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación,<sup>15</sup> con el fin de brindar asistencia para que las familias de migrantes que se encuentran fuera del territorio mexicano puedan realizar las denuncias correspondientes, solicitar información y, en general, participar en los procedimientos de búsqueda de sus familiares. Esta Unidad Investigadora tiene, además, la encomienda de servir de vínculo entre las diferentes instancias federales, estatales y municipales que tienen relación con el tema migratorio.

En el cuadro 1 se aprecia en cuáles estados de la república se cuenta hoy con fiscalías especializadas y las fechas en que fueron instaura-

---

15 La creación de esta Unidad de Investigación y el Mecanismo de Apoyo Exterior fue celebrada por la CIDH a través de su Comisionado y Relator para México, James Cavallaro, quien expuso que “estas instituciones representan un paso muy significativo en el desarrollo de políticas públicas y la creación de institucionalidad dirigida a abordar de forma especializada los delitos y violaciones de derechos humanos de los que suelen ser víctimas las personas migrantes y sus familias, así como en la lucha contra la impunidad en México” (CIDH, Comunicado núm. 009/16).

das; en el mapa 1 se puede observar la distribución geográfica de dichos órganos.

CUADRO 1. Fiscalías especializadas en atención a migrantes víctimas del delito en México<sup>16</sup>

ENTIDAD	NOMBRE	INICIO	
		DE ACTIVIDADES	MUNICIPIOS
Chiapas	Fiscalía Especializada en Delitos en contra de Inmigrantes	Julio de 2008	Tapachula Suchiate Huixtla Arriaga Frontera Comalapa Comitán de Domínguez Tuxtla Gutiérrez Palenque
Veracruz	Fiscalía de Atención a Migrantes y su Auxiliar	Abril de 2011	Xalapa Acayucan
Oaxaca	Fiscalía de Atención al Migrante	Noviembre de 2012	Ciudad Ixtepec
Tamaulipas	Agencias del Ministerio Público Especializadas para la Atención a Migrantes	Noviembre de 2013	Ciudad Victoria Tampico Reynosa Matamoros Nuevo Laredo
Coahuila	Dirección General de Alto Impacto y Delitos Cometidos en Agravio de Migrantes	Julio de 2014	Saltillo
Tabasco	Fiscalía Especializada para la Atención a Migrantes	Diciembre de 2014	Tenosique

(Continúa)

16 Elaboración propia a partir de información obtenida a través del Sistema Nacional de Transparencia en <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>.

ENTIDAD	NOMBRE	INICIO	
		DE ACTIVIDADES	MUNICIPIOS
Campeche	Fiscalía de Atención al Migrante	Mayo de 2015	Ciudad Candelaria, Municipio de Candelaria
Quintana Roo	Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en contra de los Migrantes	Junio de 2015	Subteniente López, Municipio de Othón P. Blanco
Procuraduría General de la República	Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes	Marzo de 2016	Distrito Federal <sup>17</sup>

En Veracruz, el proceso de creación de la Fiscalía de Atención a Migrantes en la capital de la entidad y de su Auxiliar en Acayucan fue bastante complicado. Luego de que la CNDH publicara en 2009 el primer informe sobre secuestro a migrantes, señalando a Veracruz y a Tabasco como las entidades más violentas para estas personas, la reacción del entonces gobernador del estado, Fidel Herrera Beltrán (2004-2010), fue negar que a su gobierno le correspondiera algún tipo de responsabilidad frente a lo acontecido. El argumento base, tanto para el gobernador de Veracruz como para sus homólogos de otras entidades federativas, era que, por mandato constitucional, la regulación de la migración es una facultad de las autoridades federales, y que a las autoridades estatales no les correspondía ningún tipo de acción respecto de esos flujos. Desde luego, los defensores de derechos humanos no estaban exigiendo al entonces gobernador regular dichos flujos, sino el despliegue de acciones para contener la creciente ola de violencia contra las personas migrantes en esta entidad, proveyendo seguridad para transitar el territorio y sancionando a los responsables de los ilícitos.

17 Hoy Ciudad de México.





MAPA 1. Fiscalías Especializadas para la Atención a Migrantes Víctimas del Delito en México.

Ante la reprobación social y mediática que las afirmaciones de Fidel Herrera obtuvieron, el mandatario se vio obligado a cambiar de estrategia, pasando así de la etapa de negación a otra donde asumió determinados compromisos para atender la diversidad de problemas que enfrentaban los migrantes en su tránsito por el territorio. Quizá la acción más visible fue el acuerdo celebrado con los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala, en el sentido de facilitarles en comodato un espacio en el puerto de Veracruz para la instalación de consulados, lo que finalmente solo aceptaron los dos últimos. También en este periodo se creó la Dirección General de Atención a Migrantes, aunque con una limitada lista de facultades y de capacidades operativas, centrada en la atención a migrantes veracruzanos en el extranjero (en Estados Unidos, principalmente), sin injerencia en la atención de los problemas que aquejan a los migrantes en tránsito. Herrera Beltrán se comprometió también a crear una fiscalía especializada que atendiera los delitos perpetrados hacia los migrantes, compromiso que se vio interrumpido por el fin de su periodo gubernamental.

Por su parte, la siguiente administración, la de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016), inició con una postura aún más cerrada acerca de lo que acontecía con personas migrantes en la entidad; no obstante, a Javier Duarte le fue necesario adoptar acciones que legitimaran su mandato. Así, el 18 de abril de 2011 se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado el Acuerdo 14/2011, suscrito por el entonces titular de la Procuraduría de Justicia del Estado, Reynaldo Escobar, mediante el cual se giraban instrucciones para la creación de una Fiscalía de Atención a Migrantes. En dicho acuerdo se reconoce que la razón por la cual se crea la fiscalía es que “en ocasiones, los extranjeros que ingresan a territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo son víctimas de algún delito”, y que esta posibilidad se agrava para los migrantes indocumentados debido a que sus condiciones económicas y culturales los hacen “presa fácil para que sus derechos sean vulnerados, convirtiéndose en sujetos pasivos de la comisión de cualquier delito”; y que por esos motivos

... se hace necesaria la creación de una Fiscalía en Atención a Migrantes que atienda las denuncias y querellas que se presenten por hechos que pudieran ser constitutivos de delito en agravio de cualquier migrante, independientemente de su estatus migratorio, con lo cual se brinde una mejor atención a ese tipo de asuntos, permitiendo con ello que la procuración de justicia sea pronta, expedita y eficiente en esta materia.

La fiscalía inició actividades apenas unas semanas después de la publicación del Acuerdo. Sin embargo, su ubicación fue, desde el inicio, uno de los principales problemas de operatividad, puesto que se designó como sede la ciudad de Xalapa (sede de los poderes de estatales); es decir, un lugar considerablemente alejado de la ruta de violencia contra los migrantes. Al reconocerse la imposibilidad de que la fiscalía especializada lograra presencia efectiva en toda la ruta migratoria, en julio de ese mismo año se giró oficio a todos los agentes del ministerio público del Estado para que atendieran las denuncias presentadas por personas migrantes, integraran las averiguaciones previas que procedieran y las remitieran a Xalapa, a las oficinas de la fiscalía especializada, la cual daría continuidad al trámite.<sup>18</sup> El primer titular de la Fiscalía Especializada, Vito Lozano, anunciaba que “ahora en los ministerios públicos se tiene la obligación de atender a un migrante cuando se presente y se atienda su queja o denuncia para iniciar una investigación correspondiente en caso de existir la presunción del delito” (*sic*) (Robledo 2011). No obstante las palabras del fiscal, es importante reconocer que, pese al cambio normativo de reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, no se puede decir que el trato hacia ellos haya mejorado, ya que dichos cambios han demostrado en permear a las autoridades e, incluso, a la sociedad mexicana.<sup>19</sup>

---

18 Según lo señalado en entrevista con el Agente Auxiliar en Acayucan.

19 Este tipo de acciones son características de los tres niveles de gobierno, donde a través de la implementación de un órgano o la creación de una ley, se considera no solo atendido el problema sino, incluso, resuelto. Los problemas de acceso a la justicia son tan complejos para los ciudadanos como lo son para los migrantes. Para tener un panorama más completo y actual de la problemática de acceso a la procu-

Los reiterados atentados contra los migrantes en la región sur del estado evidenciaron la necesidad de contar con un órgano especializado en dicha zona. De esta manera, el 30 de abril de 2013 se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado el Acuerdo 01/2013, a través del cual se crea la Agencia del Ministerio Público Investigadora Auxiliar de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes, con sede en la ciudad de Acayucan.<sup>20</sup> En este acuerdo se señaló que la creación de la agencia auxiliar responde a las acciones consideradas en el Plan Veracruzano de Desarrollo, documento en el cual el Gobierno del Estado se propuso disminuir la distancia entre las instituciones de procuración de justicia y el lugar en donde se requiere su presencia, así como buscar alternativas para modernizar los trabajos del ministerio público. Esta agencia auxiliar fue dotada de facultades para recibir las denuncias de los migrantes y se le instruyó para continuar con la averiguación correspondiente hasta su conclusión; es decir, si bien remite informes de sus actuaciones a la Fiscalía de Xalapa, está facultada para desahogar todo el procedimiento, de modo que, de considerarlo pertinente, esta agencia auxiliar tiene la facultad de ejercer la acción penal ante el juez que corresponda.

En el mismo acuerdo 01/2013 se refrenda la instrucción a todos los demás ministerios públicos de la entidad de recibir las denuncias de los migrantes “independientemente de su condición migratoria” y de que, una vez desahogadas las diligencias que requieran atención inmediata, envíen el expediente a las oficinas de la Fiscalía Especializada. Sin embargo, tal disposición parece no haber sido atendida por todos los agentes ministeriales, o fue necesario esclarecer el punto, pues el 8 de marzo de ese mismo año se expide la Circular 01/201, por medio de la cual se instruye a los Agentes del Ministerio Público de toda la entidad para

---

ración y a la administración de justicia que tienen los veracruzanos, pueden consultarse los trabajos de Olvera (2012), Olvera y Rodríguez (2013) y Andrade (2012).

20 Este acuerdo se publica justo un día antes de los hechos de violencia ocurridos en la localidad de Las Barrancas, lo que forzó una más rápida instalación de esta agencia investigadora que dio inicio a sus actividades justo para atender a las víctimas de ese atentado.

iniciar investigaciones ministeriales por hechos que pudieran ser constitutivos de delitos en agravio de personas migrantes, informando y remitiendo las mismas a la Fiscalía en Atención a Migrantes.

Pese a los acuerdos interinstitucionales recién mencionados, persiste una situación de incertidumbre para los usuarios respecto de los servicios de las fiscalías, ya que en la práctica se ha generado un complejo sistema de distribución de competencias entre las fiscalías especializadas, las agencias comunes del ministerio público y las agencias federales de procuración de justicia, por lo que no siempre es sencillo establecer si la investigación corresponde a la fiscalía especializada o no, pues dichos órganos se han implementado para atender únicamente a migrantes que se encuentran en tránsito o de manera provisional en el territorio.

Si una persona se encuentra en situación migratoria irregular y no se ha establecido propiamente en algún punto del territorio nacional, debe entonces acercarse a estas fiscalías en caso de ser víctima de un delito. Por el contrario, si su situación migratoria es irregular pero ya se ha establecido en México, no será a estas fiscalías en donde deba denunciar su caso, sino en la agencia del ministerio público del lugar donde se haya realizado el ilícito. Lo mismo sucederá para el caso de personas no nacionales con estancia regular: si se encuentran de manera provisional en el territorio nacional, las fiscalías están facultadas para conocer del caso; por el contrario, si su estadía no es provisional, sino por un periodo extendido, tendrán que dirigirse a otra agencia del ministerio público.<sup>21</sup>

## LA FALTA DE RESULTADOS

La relevancia de la creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes en Veracruz y de su agencia auxiliar ha sido opacada por la

---

21 Esta “delimitación de competencias” de las fiscalías especializadas respecto de las agencias generales del ministerio público me fue dada a conocer, en una entrevista, por el anterior titular de la fiscalía ubicada en Xalapa, Carlos Enrique Escalante Igual, pues, en realidad, ninguno de los dos acuerdos de creación de las fiscalías plantea tal distinción, sino que esta deviene de sus prácticas.

falta de resultados tangibles en el desempeño de sus funciones. Al menos es lo que se desprende de las evidencias recabadas en las visitas *in situ*, de las entrevistas a los funcionarios relacionados y de la información recabada en diferentes instancias oficiales. A partir de estos datos, se puede construir una noción acerca de la labor que desarrollan estos órganos.

De acuerdo con los informes recabados, suman 410 los casos atendidos por la fiscalía especializada y su agencia auxiliar, en el quinquenio que va de 2011 a 2015; número que, visto de forma aislada, pareciera reflejar resultados satisfactorios, sin embargo, es necesario analizar esto con mayor detenimiento.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) elaborada por el INEGI (2015), en México, en promedio, solo 67.5% de las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público o fiscalías da lugar a que se inicie una averiguación previa. Sin embargo, en el caso de las fiscalías para migrantes en Veracruz, según los datos ofrecidos por la propia institución, 100% de las denuncias que reciben da lugar a una averiguación previa o, en su caso, a la apertura de una carpeta de investigación. Así, frente a los números reportados por otras fiscalías de atención a migrantes, la de Veracruz puede considerarse altamente efectiva, al menos en el sentido de iniciar de manera formal el procedimiento. En el cuadro 2 se puede apreciar el desglose por año del número de denuncias recibidas.

CUADRO 2. Relación: denuncias, averiguaciones previas y carpetas iniciadas por fiscalías de atención a migrantes en Veracruz (2011-2015)

	XALAPA					ACAYUCAN		
	2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Total de denuncias recibidas	46	56	57	52	34	47	54	64

(Continúa)

	XALAPA					ACAYUCAN		
	2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Averiguaciones iniciadas	46	56	50	34	11	47	54	54
Carpetas iniciadas	-	-	7	18	23	0	0	10

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Fiscalía en Atención a Migrantes.

Los datos que reflejan la actividad de la fiscalía especializada en Veracruz solo pueden ser evaluados si se comparan con lo que están haciendo sus homólogos en otras entidades de la república, según se puede apreciar en el cuadro 3. Mientras Chiapas señaló haber recibido, desde 2008 hasta 2015, poco más de 3 500 denuncias, Tabasco, por su parte, ha recogido apenas 181 denuncias en dos años, la mitad de las recibidas por las dos fiscalías de Veracruz para un periodo de cinco años. Así, tomando como referencia a la fiscalía de Tabasco, se podría considerar que la de Veracruz es más productiva; sin embargo, si se le compara con la de Chiapas, proporcionalmente sus niveles de productividad son menos alentadores.

CUADRO 3. Relación: denuncias recibidas, averiguaciones previas y carpetas iniciadas en las fiscalías de atención a migrantes en México (2008-2015)<sup>22</sup>

ENTIDAD	NÚMERO DE FISCALÍAS	DENUNCIAS RECIBIDAS	AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	CARPETAS DE INVESTIGACIÓN
Chiapas (2008)	9	3 514	3 458	434
Veracruz (2011)	2	410	352	58

(Continúa)

22 Los datos corresponden al año en que cada una inicia actividades y hasta diciembre de 2015. En las casillas "sin datos", no se obtuvo respuesta o en la respuesta se señaló que no se cuenta con esa información.

ENTIDAD	NÚMERO DE FISCALÍAS	DENUNCIAS RECIBIDAS	AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	CARPETAS DE INVESTIGACIÓN
Oaxaca (2012)	1	701	Sin datos	Sin datos
Tamaulipas (2013)	5	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Coahuila (2014)	1	Sin datos	28	23
Tabasco (2014)	1	181	200	18
Campeche (2015)	1	0	0	0
Quintana Roo (2015)	1	125	0	123
PGR (2016)	1	16	28	0

FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Ahora bien, una variable por demás significativa es la que indica si una investigación se inició con o sin detenido, pues ello es determinante en el destino que pueda seguir el caso, ya que la mayor parte de las averiguaciones iniciadas sin detenido y en las que no se logra identificar al agresor está destinada a ser archivada. En el cuadro 4 se observa que, de 410 averiguaciones iniciadas en ese lustro, solo 21 se han llevado a cabo con detenido, esto es, alrededor de 5% de las mismas, lo cual lleva a considerar que más de 90% de estas averiguaciones tendrá como destino el archivo del asunto. Lo grave de la situación es que ni siquiera en aquellos casos en los que la investigación se inicia con detenido se ha logrado hacer prosperar las averiguaciones, pues a la fecha las fiscalías especializadas de Xalapa y de Acayucan no han logrado terminar un solo asunto hasta la obtención de una sentencia. No obstante, como se puede apreciar en el cuadro 4, salvo por el caso de la fiscalía especializada de Chiapas, la cual informa haber conseguido 226 sentencias, todas las demás entidades reportan la misma falta de resultados, lo cual lleva a pensar en la escasez de efectividad que tienen en común las fiscalías especializadas en atención a migrantes. De hecho, pese a la aparente robustez de los números, la eficacia de las fiscalías especializadas de Chiapas debe ser puesta en duda, si se compara la cifra negra



CUADRO 4. Relación de averiguaciones iniciadas: con y sin detenido y sentencias.  
Fiscalías de atención a migrantes en México (2008-2015)

ENTIDAD	AVERIGUACIONES		SENTENCIAS
	INICIADAS CON DETENIDO	INICIADAS SIN DETENIDO	
Chiapas	12	422	226
Veracruz	0	341	0
Oaxaca*	14	3	14
Tamaulipas*	2	16	1
Coahuila*	0	23	0
Tabasco*	2	16	1
Campeche	0	0	0
Quintana Roo*	123	0	0
PGR			

\*Dato proporcionado solo en relación con las carpetas de averiguación abiertas, no con las averiguaciones previas iniciadas.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos proporcionados por las diferentes fiscalías.

y el número de denuncias recibidas con el número de sentencias obtenidas, las cuales, como en el caso de las agencias investigadoras de todo tipo en el país, no llega a 10% de efectividad.

Otro aspecto que permite entender los bajos resultados que han tenido los órganos especializados de Veracruz es el relacionado con los problemas de desarrollo organizacional, entre los que destacan los relativos a las capacidades operativas, como infraestructura, presupuesto y personal para operar (Monsiváis 2010, 295). En el caso de las fiscalías, el personal con el que estos órganos cuentan es apenas suficiente para funcionar. En Xalapa, además del titular, únicamente se cuenta con un se-

cretario ministerial y con una secretaria oficinista, mientras que en Acayucan solo con el titular y con la secretaria oficinista. En ambos casos, las oficinas carecen de infraestructura suficiente o funcional para llevar a cabo las actividades que les son propias.

La fiscalía auxiliar en Acayucan, por ejemplo, realiza sus actividades en un espacio de menos de 20 metros cuadrados (3 x 6 m, aproximadamente); sin divisiones al interior y sin los espacios para atender cierto tipo de denuncias cuya presentación requiere condiciones pertinentes para la comodidad y privacidad de las víctimas, como los casos donde se involucra a agentes policiales o ministeriales, o los vinculados con abusos sexuales. Se ha argumentado que la ubicación de la fiscalía facilita la comunicación entre el fiscal y los agentes consulares de El Salvador, Guatemala y Honduras, ya que sus oficinas se encuentran ubicadas también en el interior del Palacio Municipal; sin embargo, se debe insistir en que las condiciones materiales de la agencia investigadora no son suficientes para atender a las víctimas de cierto tipo de delitos. Reubicar la oficina de la fiscalía fuera del palacio municipal de Acayucan no tiene por qué mermar su comunicación con los agentes consulares; y dotarla de la infraestructura adecuada le permitiría contar con las condiciones materiales apropiadas para mejor atención de las víctimas.

En general, las condiciones con base en las cuales operan las fiscalías permiten ver lo escasas que resultan las oportunidades reales de que estos órganos puedan coadyuvar en la salvaguarda de los derechos vulnerados de las personas migrantes en Veracruz, así como de incidir en la reducción de la violencia perpetrada hacia este grupo en la entidad veracruzana. Resulta evidente la urgencia de reforzar las condiciones de operatividad de estos órganos para mejorar su desempeño, a fin de que no solo se presenten como una medida de buenas intenciones o, peor aún, como una medida cosmética para maquillar el problema y acallar los reclamos sociales en torno a la seguridad y al acceso a la justicia para los migrantes en tránsito por Veracruz.

Conforme a lo que fue señalado con antelación, la Fiscalía y su agencia auxiliar atendieron alrededor de 400 casos en el periodo de estudio. Pero cuando se compara esta cifra con el número de delitos que, de acuerdo con las estimaciones, se cometen en contra de los migrantes en el territorio veracruzano, fácilmente se puede señalar que estos órganos únicamente están investigando un escaso porcentaje de los hechos posiblemente constitutivos de delito, lo cual representa una cifra negra realmente alarmante. No obstante, es necesario reconocer que prácticamente todas las agencias investigadoras del país, especializadas o no, mantienen una abultada cifra negra. Por supuesto, con esto no se pretende disculpar la falta de resultados en el trabajo de estos órganos, pero sí es un dato que debe considerarse. Por supuesto, una de las variables que mejor explican esta situación es la escasa confianza que la ciudadanía tiene en las agencias de procuración y administración de justicia. En el caso de los migrantes, a esta desconfianza se le debe sumar el miedo a que, al acercarse a las agencias investigadoras, sean puestos a disposición de la autoridad migratoria y se proceda a su deportación. La mayoría de los migrantes prefiere continuar su proyecto migratorio y no perder tiempo en un procedimiento que de suyo es incierto y costoso.

Como se ha observado aquí, la fiscalía especializada y su agencia auxiliar no han rendido los frutos que se esperaban cuando fueron creadas; y esta falta de resultados puede ser explicada con diferentes razones. La primera es la falta de certeza jurídica que existe en torno a la distribución de competencias entre la fiscalía especializada, su agencia auxiliar y las demás agencias del ministerio público, incluyendo a las de carácter federal.<sup>23</sup> Una más, es la grave desconfianza que le tienen los migrantes a estos órganos gubernamentales; lo cual no es sino el reflejo de la desconfianza que la ciudadanía muestra hacia estos órganos debi-

---

23 Esta falta de garantías jurídicas tiene su correlato en las deficiencias en materia de derechos humanos que todavía pueden ser observadas en la nueva legislación migratoria de 2011, así como en el escaso protagonismo de los tribunales federales en la interpretación y ensanchamiento de los derechos de los migrantes.

do a la falta de resultados que en general muestran. A todo ello se debe sumar la falta de condiciones de operatividad que la fiscalía especializada de Xalapa y su auxiliar de Acayucan padecen, la insuficiencia de personal y deficiencias de infraestructura que hacen suponer un escaso respaldo financiero para su operación, lo que de hecho refleja la falta de apoyo político por parte de las autoridades correspondientes.

### 3. LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

El quehacer de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV) respecto de los problemas de violencia contra los migrantes en tránsito resulta bastante criticable. Pese a ser una institución que tiene a su cargo velar por los derechos humanos de las personas que se encuentren en la entidad, su desempeño sigue más bien un corte político ajustado a la línea del gobierno en turno, lo que la incapacita para responder de manera efectiva a las necesidades de las personas o grupos que más requieren su protección.

Los titulares de la CEDH postergaron por demás la atención a los problemas de abuso y de violencia contra los migrantes en tránsito por la entidad. Esto es fácilmente constatable si se revisan sus informes anuales de trabajo. El informe de 2006 reporta que durante ese periodo se dio atención a 2 892 campesinos y trabajadores migrantes; el informe de 2007, habla de la atención proporcionada a 15 migrantes en ese periodo. Esta atención fue dada por la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas (DAMGVV) de la CNDH. Sin embargo, los migrantes a quienes se hace referencia no son los migrantes en tránsito, sino ciudadanos veracruzanos cuya inserción en el escenario de la migración internacional apenas empezaba a ser visible para las instancias gubernamentales.

Es en 2009 que los migrantes en tránsito empiezan a ser “atendidos” por la CEDHV, debido principalmente a los resultados del informe espe-

cial de la CNDH ya comentado. El informe de ese año, señala que la DAMGVV realizó dos “visitas de supervisión” a la Casa del Migrante ubicada en el municipio de Tierra Blanca, Veracruz, aunque no se especifica en qué consistió la supervisión o cuáles fueron los resultados; tampoco si se otorgó algún tipo de apoyo, orientación o capacitación a los integrantes de la organización. En el siguiente informe anual, el de 2010, los migrantes en tránsito vuelven estar ausentes, lo que indica también la ausencia de acciones en la materia por parte de este organismo.

Es hasta 2011 que el tema se incluye propiamente en la agenda de la CEDHV. En ese año se desplegaron varias acciones para la protección de los migrantes y de sus derechos humanos; quizá las más significativas fueron la creación de la Unidad de Atención a Migrantes (UAM), adscrita a la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas, y el desarrollo del Programa Especial de Atención a Migrantes, operado principalmente por dicha Unidad. El objetivo de la Unidad de Atención a Migrantes fue

generar y ejecutar las acciones tendientes a la protección de los derechos humanos de las y los migrantes, previstos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México; vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Migración, que obligan a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros, con independencia de su situación migratoria; así como generar las acciones necesarias para la concreción de la Red de Protección a Migrantes y promover el tema “¿De qué se trata la trata de personas?”, delito asociado a la explotación sexual y/o laboral de migrantes (CEDH 2011, 97).

Por su parte, el Programa Especial de Atención a Migrantes, que se diseña en 2011 y que se echa a andar durante los cuatro años siguientes, persiguió como objetivo “**proteger y promover** los derechos humanos de las y los migrantes, mediante la **atención, recepción de las quejas**; así como la **promoción, difusión y capacitación**, a través de vínculos

con diversas entidades y organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con este hecho social” (CEDH 2013, 54). En los informes de labores se muestra que son estas últimas actividades, las de promoción, difusión y capacitación, así como las de vinculación, las que más se llevaron a cabo por parte de la CEDH, al realizarse eventos tales como: capacitación y talleres dados a autoridades administrativas y de seguridad de los niveles estatal y municipal; vinculación con las autoridades de los tres niveles de gobierno para dar atención a los migrantes; vinculación con sus homólogas de otras entidades federativas para atender algunos de los problemas relacionados con la protección y con la difusión de los derechos humanos de los migrantes; vinculación también con los representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador, en el Puerto de Veracruz y en Acayucan; elaboración y distribución de material para dar a conocer a los migrantes los derechos de los que son portadores (trípticos, folletos, videos) y vinculación con comedores, albergues y casas de migrantes de la sociedad civil.

También se dio atención a varias solicitudes de intervención planteadas por los migrantes, en las que se solicita orientación en trámites vinculados con su situación migratoria, gestión de documentos de identidad con el apoyo de sus consulados, prestación de servicios de salud en situaciones de emergencia, comunicación con familiares, canalización al INM para su adhesión a los programas de repatriación voluntaria, acompañamiento a víctimas y, desde luego, la recepción de quejas por la presunta violación a derechos humanos por parte de algún servidor público estatal o municipal. Desafortunadamente, solo los dos últimos informes desglosan contra qué autoridades se presentaron las quejas, aunque no se especifica el motivo de la queja ni la resolución que se dio a la misma. El total de las intervenciones, de acuerdo con el cuadro 5, supera las 1 600, aunque parece una cifra baja considerando el número probable de migrantes que pudieran haber transitado por la entidad durante ese periodo y requerido también algún tipo de apoyo.

CUADRO 5. Relación de solicitudes e intervenciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz en materia de atención a migrantes (2011-2015)<sup>24</sup>

AÑO	SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN	TIPO DE ACTIVIDADES DE INTERVENCIÓN REALIZADAS	QUEJAS POR PRESUNTAS VIOLACIONES A DDHH	AUTORIDADES
2011	98	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2012	539	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2013	686	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2014	101	Orientación (57) Gestoría (18) Ayuda humanitaria (15)	11	7 SSP 1 PM Tierra Blanca 1 Servicios de Salud de Veracruz 1 Policía Ministerial 1 IPAX
2015	244	Orientación (15) Gestoría (120) Acompañamiento victimológico (80) Ayuda humanitaria (12)	17	13 INM 1 PM Tierra Blanca 1 PM de La Perla 1 BU de Coatzacoalcos 1 BU de Veracruz

Como se puede apreciar, la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha implementado algunas acciones de atención a favor de los migrantes en tránsito, las cuales de ningún modo deben ser demeritadas. No obstante, no ha llevado a cabo acciones sistemáticas de acompañamiento para asesorar a los migrantes víctimas de delito en el ejercicio de sus derechos. La cuestión es relevante, ya que, si recordamos, conforme al marco teórico elaborado por Charles Epp, esta es una de las instituciones cuya vocación radica en ofrecer apoyo o sostén en el ejercicio de derecho de los grupos en desventaja, incluidos los migrantes en tránsito.

<sup>24</sup> Elaborado a partir de los Informes Anuales de la Comisión, todos ellos disponibles en su sitio web: [http://cedhvapp2.sytes.net:8080/derechos\\_humanos/](http://cedhvapp2.sytes.net:8080/derechos_humanos/).

En este sentido, pareciera que la Comisión está subejerciando atribuciones que de hecho le son conferidas en la legislación que la regula.<sup>25</sup> Dicho en otras palabras, en caso de que los presidentes de la Comisión tuvieran la voluntad política de brindar sostén a los migrantes en el ejercicio de sus derechos, es algo que podrían hacer sin necesidad de que medie alguna reforma a la legislación o cuestión similar.

#### 4. LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES EN VERACRUZ

La Dirección General de Atención a Migrantes (DGAM) lleva a cabo actividades que no están orientadas a la atención de los migrantes en tránsito, pues su creación y sus funciones obedecen a otro contexto migratorio en la entidad y en el país: el de la migración de veracruzanos hacia Estados Unidos.

El antecedente de la DGAM es la Coordinación de Atención a Migrantes, creada en 2001, durante el periodo gubernamental de Miguel Alemán Velasco, y que fue adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Político. María Eugenia Pérez (2007, 253-8) explica que la creación de esta Coordinación fue básicamente una política de reacción del gobierno al verse obligado a reconocer públicamente la problemática de la migración en la entidad.<sup>26</sup> Con base en Zamudio (2012), Pérez explica que, pese a los intentos de los migrantes veracruzanos en Estados Unidos por gestionar una delegación en ese país que les brindara apoyo jurídico y

---

25 Fracción XIII del artículo 4 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz Llave, donde se señala que son atribuciones de la Comisión “orientar, gestionar y brindar el apoyo que requieran los quejados, ofendidos y víctimas del delito para hacer efectivos sus derechos”.

26 Entre los trabajos que se pueden consultar para comprender la acelerada inserción de Veracruz en el contexto de la migración nacional hacia Estados Unidos, así como la diversificación actual de estos patrones, están el trabajo de María Eugenia Pérez (2007) antes citado, así como los trabajos de Rosío Córdova y de Patricia Zamudio insertos en el volumen 1 de Olvera, Zavaleta y Andrade (2012), además de Martín Íñiguez Ramos (2007).



humanitario, así como para la promoción de eventos culturales y ferias, la propuesta fue desestimada y el crecimiento de la migración de veracruzanos y sus problemas fueron minusvalorados; sin embargo, la muerte de 11 ciudadanos veracruzanos en el desierto de Yuma, Arizona, en mayo de 2011, “obligó a que el gobierno finalmente asumiera la urgencia de tomar medidas de atención al fenómeno”, por lo que tres meses después se publicó en la *Gaceta Oficial* la creación de dicha Coordinación, cuyas funciones asignadas fueron las de “atención, prevención, investigación y promoción del desarrollo económico de las comunidades”, siendo esta última, a decir de Pérez, el cabo suelto de sus funciones, pues no se realizó ninguna acción al respecto.

En enero de 2005, la Coordinación pasa a ser la DGAM, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Estado. Su creación, al igual que en el caso de su antecesora, se centró en la atención de los veracruzanos que migran al extranjero. No obstante, el incremento de la violencia en México y en la entidad alcanza a los migrantes en tránsito y no puede continuar siendo negado por las autoridades de la entidad, dados los reportes de los informes sobre los secuestros a migrantes de la CNDH.

Aunque fue complicado hacer cambiar la postura del gobernador Fidel Herrera respecto de su negativa a reconocer los problemas de violencia contra los migrantes en tránsito por la entidad y de la atención que requerían por parte de su gobierno, finalmente, casi al concluir su mandato, asumió algunos compromisos a favor de los migrantes en tránsito. Sin embargo, la DGAM no fue objeto de ninguna modificación en cuanto a sus funciones o atribuciones, por lo que la atención para este grupo continuó fuera de su espectro operativo. Al iniciar la siguiente administración, con Javier Duarte de Ochoa, la reticencia a considerar el tema de la migración en tránsito persistió. No obstante, en algunos aspectos no tuvo otra opción que continuar con los compromisos asumidos por su antecesor; aunque en este periodo, la DGAM tampoco sufrió modificaciones en sus atribuciones, por lo que la atención a los migrantes en tránsito siguió siendo un tema fuera de su competencia.

Como lo expusiera María Eugenia Pérez en 2007, aún hoy las atribuciones que aparecen en la página web de la Dirección se siguen centrande en brindar cuatro tipos de atención a migrantes veracruzanos o a sus familiares: repatriación de cadáveres cuando la familia no cuenta con recursos para su traslado; gestión de copias certificadas gratuitas de actas de nacimiento, matrimonio y defunción ante el registro civil; localización de personas cuyo paradero desconozca su familia, en coordinación con la red consular de México en Estados Unidos; y, en coordinación con la misma red, información y seguimiento de casos ante autoridades penales o migratorias en Estados Unidos, que involucren a ciudadanos veracruzanos.

Aunque no consta en la información ofrecida en la página web de la Dirección, en la red destacan diversas notas periodísticas en las que quien fuera la directora durante el periodo aquí estudiado, Claudia Ramón Perea (2010 a 2016), da a conocer algunas de las acciones emprendidas por esa oficina a favor de los migrantes en tránsito. Por ejemplo, en enero de 2013 la directora afirmaba que “en Veracruz se brinda atención integral a los migrantes en tránsito, se trabaja por la defensa de sus derechos y la asistencia en torno a sus principales necesidades” (Morales 2013); meses después, ese mismo año, señaló que “Veracruz es el único estado con una política de atención a migrantes que se aplica todos los días porque existe un compromiso humanitario [...] el Gobierno del Estado se coordina con autoridades federales para atender a los centroamericanos por Veracruz” (*Al Calor Político* 2013). Fue quizá el marcado contraste entre estas declaraciones de Ramón Perea y los hechos vividos en la entidad dados a conocer por diversos medios lo que motivó al reportero Luis Velázquez (2013b) para rotular una nota con el encabezado “El paraíso de migrantes” y con los siguientes subencabezados: “El Veracruz pintado por el sexenio próspero vía Claudia Ramón Perea”, “Colchonetas, mantas y víveres para los indocumentados en su paso...”

No obstante lo anterior, para conocer con más detalle las actividades de la Dirección, se hizo una solicitud de información en la que se pedía detallar: el tipo de atención que la institución presta a los migrantes en tránsito; los programas, proyectos y acciones implementados para la atención de estos flujos; en qué consistían los trabajos de coordinación con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales para la atención de los migrantes; información estadística disgregada por año, acerca de la atención brindada por la Dirección a los migrantes en tránsito por la entidad, en el periodo de 2005 a 2015. En la rápida respuesta que ofreció la Dirección, se señala que dicha institución no tiene entre sus funciones la atención a estos migrantes y que, si bien efectuaba algunas acciones de apoyo como dotar de despensas a los comedores y casas de migrantes de la entidad, en realidad las realizaba como “un trabajo humanitario”, pues dichas actividades no forman parte de sus obligaciones institucionales. Como se puede apreciar, asumir las acciones de atención a los migrantes como un trabajo de carácter meramente humanitario, y no como una obligación institucional, muestra cómo la Dirección y el gobierno en turno continuaron minimizando los problemas de violencia hacia este grupo, lo que es una forma de justificar la poca atención brindada, pasando por alto las obligaciones que les corresponden dadas las afectaciones que los migrantes padecen en su jurisdicción territorial, y dados los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en esta materia, en el ámbito internacional.

Quizá parte del problema sea cómo entiende la Dirección la situación de los migrantes en tránsito. En agosto de 2015, la directora declaraba: “Deberían de cambiar las leyes; ya sabemos que no es un delito transitar pero de todos modos los migrantes necesitan un documento para hacerlo, porque, aunque no es un delito la única autoridad que puede permitirles, por ejemplo, el uso del transporte público es el Instituto Nacional de Migración” (Ruiz 2015), lo cual evidencia un claro desconocimiento de la actual legislación migratoria.

Es importante cerrar este apartado señalando que en 2017 dio inicio un corto periodo gubernamental en Veracruz (2017-2019), con un titular del Ejecutivo de alternancia, Miguel Ángel Yunes (PAN); sin duda es pronto para hacer afirmaciones respecto de la postura de este nuevo gobierno frente a los problemas que afectan a los migrantes en la entidad. Sin embargo, quizá sea válido señalar que, al respecto, pareciera mantenerse la línea marcada por los gobiernos anteriores pues, en lo que va del mandato del nuevo gobernador, se han reformado varias de las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno del Estado, instrumento en el que se establecen las competencias de la Dirección General de Atención a Migrantes, sin que se hayan ampliado las competencias de este órgano para atender los diversos problemas que afectan a los migrantes en tránsito. Al parecer, mientras no exista en la entidad una ley que demarque las facultades de esta Dirección, la atención a migrantes seguirá excluyéndose de su competencia, y estas personas seguirán sin un órgano estatal que vele por sus derechos, no obstante que a esta dependencia correspondería proporcionar sostén a los migrantes en el ejercicio de sus derechos, en especial el del acceso a la justicia, acompañándolos en las gestiones que deban realizar ante la fiscalía especializada y, posteriormente, ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

Finalmente, valga señalar que, para nuestro autor de referencia, Charles Epp, el apoyo a los grupos vulnerables puede venir no solo de los órganos del Estado –aunque es lo deseable–, sino también de los diferentes grupos de la sociedad civil. Por ello, es preciso señalar la importancia de la labor que varios grupos civiles y religiosos en Veracruz se han arrogado, los cuales brindan hoy asistencia humanitaria a los migrantes y, en la medida de sus posibilidades, también orientación legal.<sup>27</sup> Castles y Miller (2004, 39-42) consideran que los grupos de apoyo

---

27 Estos grupos han ido surgiendo como consecuencia misma del tránsito de estos viajeros. Massey, Arango y otros (2000) señalan que una vez iniciada la migración internacional nacen grupos de apoyo a los migrantes (así como grupos que buscan

pueden entenderse como mesoestructuras que adoptan el papel de mediadores entre los migrantes y las instituciones políticas y económicas. Hoy, sin embargo, existe otro papel para estos grupos de asistencia a los migrantes pues, ante la violencia que contra ellos azota en la actualidad en varias partes de México, están desempeñando otras funciones de asistencia; la más importante al respecto está siendo brindarles auxilio cuando han sido víctimas del delito.

En Veracruz, los grupos de apoyo a los migrantes se han ubicado principalmente a lo largo de la ruta ferroviaria, quizá porque es ahí donde se hacen más visibles los migrantes (cuántos, cuándo, cómo, cada cuánto) y su vulnerabilidad (quiénes viajan, en qué condiciones llevan a cabo la travesía y qué problemas enfrentan o pueden llegar a enfrentar). Algunos son comedores o propiamente albergues con posibilidades para pernoctar por hasta tres noches (o más, si es que por alguna circunstancia especial lo requieren).<sup>28</sup>

El interés de los coordinadores y voluntarios de estos grupos por apoyar a los migrantes durante su tránsito por la entidad es real y permanente. El valioso trabajo de estas personas consiste principalmente en brindarles alojamiento, alimentos y servicios médicos básicos; y deben ser creativos para allegarse los recursos, generalmente escasos, mismos que obtienen sobre todo en especie por medio de donaciones. Con

---

aprovecharse de los mismos): “Los grupos humanitarios auxilian a los migrantes ofreciéndoles consejo, servicios sociales, refugio, asistencia legal acerca de cómo obtener documentos legales y un aislamiento de las fuerzas y autoridades legales de migración. Pasado un tiempo aquellos individuos, empresas y organizaciones llegan a ser bien conocidos por los migrantes y son estables en términos institucionales, constituyendo otra forma de capital social que los migrantes pueden usar” (Massey *et al.* 2000). En efecto, estos voluntariados de ayuda establecidos en Veracruz forman parte del capital social de los migrantes que transitan por la llamada ruta del Golfo.

28 Algunos de los albergues y comedores en la entidad son, al sur, en el municipio de Acayucan, el albergue Guillermo Ranzahuer, mejor conocido como La Lupita; en Coatzacoalcos, la Casa del Migrante Santa Faustina Kowalska y el María Auxiliadora. En la región cuenca se ubica el Albergue Decanal Guadalupano, en Tierra Blanca; y en la zona centro, en el municipio de Amatlán, el comedor La Esperanza del Migrante, mejor conocido como Las Patronas.

su determinación, estos equipos de defensores de los derechos de los migrantes se han fortalecido en el tiempo y su trabajo ha sido reconocido no solo a nivel nacional, sino también en el ámbito internacional. De momento, son ellos, los grupos civiles y religiosos, y no el estado de Veracruz, los que velan por la protección de los derechos de los migrantes en su tránsito por la entidad.

## CONSIDERACIONES FINALES

Para las personas que forman parte del flujo migratorio en tránsito, el derecho de acceso a la justicia adquiere particular relevancia ante la persistencia de la violencia que padecen y ante la deficiente persecución y castigo a los responsables. En este trabajo se han analizado las condiciones de acceso a la justicia para migrantes en tránsito por el estado de Veracruz considerando el quehacer de tres instituciones públicas en particular: la Fiscalía Especializada para la Atención de Migrantes y su Auxiliar, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes. Desde el enfoque propuesto por Charles Epp, estas son tres instituciones que resultan clave en la posibilidad de que los migrantes en tránsito puedan hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia. La fiscalía porque es la autoridad que investiga los hechos ilícitos y, en su caso, determina si es procedente el ejercicio de una acción penal; la Comisión y la Dirección porque podrían realizar una importante labor de sostén o acompañamiento legal en el ejercicio de este derecho, labor que lamentablemente no están realizando.

Según se ha expuesto aquí, en las agendas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y de la Dirección General de Atención a Migrantes, los problemas de violencia hacia los migrantes y los de falta de acceso a las instituciones de justicia no han sido, hasta ahora, temas prioritarios. La labor de estas agencias se halla poco orientada a la tan necesaria asistencia legal para que los migrantes puedan acceder a las instancias de procuración de justicia. En el caso de la Comisión, el tema se insertó en

su agenda apenas en el recién terminado periodo de administración, donde se creó una unidad específica de atención a migrantes; sin embargo, las labores de dicha unidad no terminaron de definirse y, al parecer, el quehacer de orientación legal y de levantamiento de denuncias por agravios a migrantes en la entidad terminó por no ser tópico prioritario. Con todo, es este periodo donde se da una mayor receptividad y apoyo por parte de este organismo al trabajo realizado en la entidad por el voluntariado de comedores, casas y albergues para migrantes, a quienes se les otorgó algún soporte, principalmente en especie.

Por su parte, el nacimiento de la Dirección General de Atención a Migrantes responde a otra realidad migratoria en la entidad, no a la de los migrantes en tránsito, por lo que, pese a la antigüedad de la misma y a los cambios en su adscripción administrativa, estos migrantes continúan excluidos (al menos de manera formal) de las actividades de dicha Dirección. Al igual que en el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a través de la Dirección ha habido un acercamiento y cierto apoyo a las organizaciones civiles y religiosas de la entidad, que brindan asistencia a los migrantes a través de su trabajo humanitario; ese apoyo ha consistido principalmente en suministros en especie, y también esta Dirección lo ve como un trabajo humanitario, que no se corresponde con sus labores propias, de acuerdo con las palabras de quien fuera su titular para el periodo aquí estudiado.

Tanto en el caso de la Dirección como en el de la Comisión, se puede apreciar que las acciones a ejecutar en apoyo a los migrantes en tránsito, en sus problemas para el acceso a la justicia cuando son víctimas del delito, siguen estando condicionadas a las disposiciones del titular del Ejecutivo estatal, quien a su vez se ciñe a lo que demarca la política desplegada por el Ejecutivo Federal, la cual, en este caso, es una política de detención y expulsión de los migrantes, no de tutela de sus derechos humanos.

Por su parte, los resultados de los órganos de procuración de justicia especializados en atención a migrantes resultan también cuestiona-

bles. Aunque desde 2003 los organismos internacionales recomendaron al Estado mexicano su creación, no fue sino hasta 2008 que la medida comienza a implementarse. En Veracruz, estos órganos inician actividades en 2011 y 2013 y, como hemos podido constatar, presentan niveles bastante bajos de denuncia y de seguimiento de esas denuncias, lo cual tiene varias explicaciones. Una de ellas es la poca o nula confianza que los migrantes tienen hacia las autoridades en general, lo que se incrementa en el caso de las fiscalías. Otro problema que se hizo patente en el desarrollo de este trabajo fue la confusión de competencias respecto de cuándo les corresponde a las fiscalías especializadas conocer del caso y cuándo deben dejarlo a los agentes ministeriales no especializados o, incluso, a los federales. La delimitación de competencias, que se ha dado más en la práctica y por acuerdos entre los fiscales especializados que por mandato expreso de la ley, genera una situación de poca certeza para el denunciante, e incluso para las autoridades, que podrían dejar de intervenir en un caso por considerar que no están facultadas, según sus propios criterios de demarcación de competencias. Pero el principal problema sigue siendo la falta de cercanía de estas instituciones en relación con las zonas en las que transitan los migrantes. Ciertamente Acayucan es punto nodal de esa ruta; en cambio, Xalapa<sup>29</sup> no forma parte habitual de la ruta de migración; además, no existen, a la fecha, fiscalías especializadas auxiliares en Tierra Blanca, Córdoba u Orizaba, zonas que sí forman parte de la ruta migratoria y en las que los niveles de violencia hacia los migrantes son particularmente elevados.

No obstante este desolador panorama institucional para los migrantes en tránsito víctimas del delito, se debe recordar que, pese a que las acciones gubernamentales están siendo insuficientes para atender los problemas que les afectan, la labor de los grupos civiles y religiosos sigue

---

29 De manera reciente es posible observar, en ciertos puntos de la ciudad de Xalapa, a grupos de personas migrantes solicitando apoyo económico para alimentarse y para continuar su viaje; no obstante, a decir del anterior fiscal, el licenciado Escalante Igual, la mayoría de estas personas son en realidad ciudadanos mexicanos haciéndose pasar por migrantes centroamericanos.



resultando alentadora. A través de su trabajo, estos grupos, además de visibilizar los niveles de violencia perpetrados contra los migrantes, y la poca o nula acción de las autoridades para atender los problemas de ello derivados, han pugnado para que el tema de la atención a los migrantes en la entidad se insertara en la agenda pública, tanto gubernamental como legislativa. Y, sobre todo, ha servido para hacer saber a los migrantes que sí existe un sincero interés por parte de los ciudadanos en apoyarlos, ya sea brindando espacios para pernoctar, ropa, alimentos, atención médica básica e, incluso, en algunos casos, apoyándoles para la gestión de algunos trámites ante las autoridades. La protección de los derechos de los migrantes en Veracruz no es aún una prioridad gubernamental, pero sí lo está siendo para los grupos de activistas que día a día se fortalecen y están empezando a ser sólidas estructuras de sostén para que los migrantes puedan ejercer, entre otros, su derecho de acceso a la justicia.

## REFERENCIAS

- ANDRADE, V. 2012. El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz. En *Diagnóstico de la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, coords. Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, 271-88. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- CASADOS, E. 2015. Documentando lo invisible: violencia feminicida en Veracruz. *Memoria del Coloquio de Investigación en Género del Instituto Politécnico Nacional*, año 1, vol. 1, 569-79.
- CASTLES, S. y Mark J. Miller. 2004. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Porrúa/Instituto Nacional de Migración.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 2009. *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. México: CNDH.
- . 2011. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. México: CNDH.

- CÓRDOVA, R. 2012. Los actuales procesos migratorios y sus impactos en las familias: migración de retorno frente al empoderamiento femenino. En *Veracruz en crisis. Desarrollo económico, pobreza y migración*, coords. Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- EPP, Charles. 2013. *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Argentina: Siglo Veintiuno.
- ÍÑIGUEZ RAMOS, Martín. 2007. Los flujos migratorios hacia Estados Unidos y el impacto de la Mara Salvatrucha y el Barrio XV3 en el estado de Veracruz. En *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, coord. Cecilia Ímaz Bayona, 256-87. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- KNIPPEN, J., Clay Boggs y Maureen Meyer. 2015. *Un camino incierto: justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra persona migrantes y refugiadas en México*. Informe de Investigación, México: WOLA y otros.
- MASSEY, D. S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edward Taylor. 2000. *Teorías de la migración internacional: una revisión y aproximación*. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm>.
- MONSIVÁIS, Alejandro. 2010. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derecho y de participación ciudadana en México*, coord. Alberto Olvera, 293-356. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- OLVERA, A. J. y Luis Fernando Rodríguez. 2013. De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos. En *Derechos humanos: actualidad y desafíos*, coords. P. González y Julieta Morales Sánchez, 199-216. México: Fontamara.
- . 2012. La procuración de justicia en Veracruz, 2001-2010. En *Diagnóstico de la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, coords.

- Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, 241-70. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OLVERA, A. J., Alfredo Zavaleta Betancourt y Víctor Andrade. 2012. *Veracruz en crisis. Desarrollo económico, pobreza y migración*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- PÉREZ, M. E. 2007. Políticas migratorias en el estado de Veracruz. En *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, coords. Rafael Fernández Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel y Ana Vila Freyer, 245-72. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Universidad Autónoma de Zacatecas.
- RED DE DOCUMENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEFENSORAS DE MIGRANTES (Redodem). 2013. *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México. Informe sobre violaciones a derechos humanos y delitos cometidos a transmigrantes centroamericanos*. México: Redodem.
- . 2014. *Migrantes invisibles, violencia tangible*. México: Redodem.
- ROSEN, J. D. y Roberto Zepeda. 2016. Una década de narcoviencia en México: 2006-2016. En *Altas de la seguridad y defensa en México 2016*, eds. Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo, 55-65. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- VILLARREAL, M. T. 2014. La desaparición de personas en Veracruz. *Clivajes*, 1, enero-junio.
- ZAMUDIO, Patricia. 2012. Las dinámicas actuales de la migración internacional. En *Veracruz en crisis. Desarrollo económico, pobreza y migración*, coords. Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade. Xalapa: Universidad Veracruzana.

## REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- ABANDONAN A 95 MIGRANTES GUATEMALTECOS EN VERACRUZ; PRETENDÍAN LLEGAR A PUEBLA PARA LUEGO CRUZAR A EE.UU. *Revolución Tres Punto Cero*, 8 de agosto de 2015. <https://revoluciontrespuntocero.mx/abandonan-a-95-migrantes-guatemaltecos-en-veracruz-pretendian-llegar-a-puebla-para-luego-cruzar-a-ee-uu>

donan-a-95-migrantes-guatemaltecos-en-veracruz-pretendian-llegar-a-puebla-para-luego-cruzar-a-eua/.

ALERTA: INACEPTABLE DESCARTAR EL TRABAJO PERIODÍSTICO DE GREGORIO JIMÉNEZ COMO POSIBLE MÓVIL DE SU ASESINATO. *Artículo 19*, 11 de febrero de 2014. <http://articulo19.org/alerta-inaceptable-descartar-el-trabajo-periodistico-de-gregorio-jimenez-como-posible-movil-de-su-asesinato/>.

CORRO, Tamara. 2013. Se registra ataque a tren de migrantes en Coatzacoalcos. *Excélsior*, 1 de mayo. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/01/897034>.

ENCUENTRAN MUERTO AL PERIODISTA VERACRUZANO GREGORIO JIMÉNEZ. *Animal Político*, 11 de febrero de 2014. <http://www.animalpolitico.com/2014/02/encuentran-muerto-al-periodista-veracruzano-gregorio-jimenez/>.

FERREYRA, Cristina. 2015. Sujetos armados atacan a centroamericanos en Las Choapas. *AGN Veracruz*, 13 de junio. <http://www.agnveracruz.com.mx/index.php/sur/item/20206-sujetos-armados-atacan-a-centroamericanos-en-las-choapas>.

GRUPO ARMADO ATACA A MIGRANTES QUE VIAJABAN A BORDO DE “LA BESTIA” EN LAS CHOAPAS. *El Clarín*, 13 de junio de 2015. <http://www.animalpolitico.com/2013/01/recomiendan-a-migrantes-no-pasar-por-coatzacoalcos/#axzz2nLCHxeaK>.

HOMBRES ARMADOS CON RIFLES Y MACHETES ATACAN A GRUPO DE 100 MIGRANTES EN VERACRUZ. *Sin Embargo*, 13 de junio de 2015. <http://www.animalpolitico.com/2014/03/reportan-ataque-la-bestia-en-veracruz-muerendos-migrantes-por-pagar-cuota/>.

LEZAMA PALMA, Ariadna. 2011. Veracruz dejó de ser foco rojo en secuestro y agresión a migrantes: Vito Lozano. *La Jornada Veracruz*, 22 de octubre. <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/veracruz-dejo-de-ser-foco-rojo-en-secuestro-y-agresion-a-migrantes-vito-lozano-78089.html#WauA4bIjGM8>.

- LÓPEZ, Lourdes. 2015. Comando ataca a inmigrantes a bordo de tren. *Excélsior*, 13 de junio. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/13/1029263>.
- LLEGARON Y DISPARARON CONTRA 100 MIGRANTES; 3 MURIERON, 13 SOBREVIVIERON... ¿Y EL RESTO? *Sin Embargo*, 16 de junio de 2015. <http://www.sinembargo.mx/16-06-2015/1382009>.
- MÉNDEZ, Germán. 2015. Otro ataque a centroamericanos que viajaban a bordo de “La Bestia”, en Las Choapas. *Al Calor Político*, 12 de junio. <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/otro-ataque-a-centroamericanos-que-viajaban-a-bordo-de-la-bestia-en-las-choapas-171095.html#Vvb8YeLhCM8>.
- MORALES, Andrés Timoteo. 2011. Niega el gobierno de Veracruz secuestro de migrantes de CA. *La Jornada*, 28 de junio. <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/28/politica/010n1pol>.
- MORALES, L. 2013. Admite JDO posible ataque del hampa contra migrantes en Veracruz. *Imagen del Golfo*, 2 de mayo. <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=383757>.
- NÁCAR, Jonathan, Gabriela Rasgado y Arturo Ángel. 2013. Atacan a migrantes y los tiran de “La Bestia”. *24 Horas*, 3 de mayo. <http://www.24-horas.mx/atacan-a-migrantes-y-los-tiran-de-la-bestia-audios/>.
- NAVARRO, Melva. 2014. A Gregorio lo mataron por una nota, no por un problema, dice su viuda. *CNN México*, 13 de febrero. <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/a-gregorio-lo-mataron-por-una-nota-no-por-un-problema-dice-su-viuda>.
- NO HAY DATOS QUE CONFIRMEN EL SECUESTRO DE 40 MIGRANTES EN MEDIAS AGUAS: SEDENA. *La Jornada Veracruz*, 6 de octubre de 2012. [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=121006\\_112908\\_460](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=121006_112908_460).
- ROBLEDO, Rafael. 2011. Ministerios Públicos atenderán denuncias de migrantes. *El Universal Veracruz*, 22 de julio. <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/11917.html>.
- RUIZ, Jesús. 2015. Fallaron leyes para libre tránsito de migrantes por Veracruz: Ramón Perea. *Sociedad Tres Punto Cero*, 25 de agosto. <http://www.so->

ciudadrespuntocero.com/2015/08/fallaron-leyes-para-libre-transito-de-migrantes-por-veracruz-ramon-perea/.

SÁNCHEZ, Iván. 2016. Abandonan camión con migrantes en Veracruz; 4 mueren por asfixia. *El Financiero*, 5 de octubre. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/abandonan-camion-con-migrantes-en-veracruz-mueren-por-asfixia.html>.

TOURLIERE, Mathieu. 2015. Más de 80 migrantes siguen desaparecidos en Sonora tras ataque, denuncian ONG. *Proceso*, 16 de junio. <http://www.proceso.com.mx/407752/mas-de-80-migrantes-siguen-desaparecidos-en-desierto-de-sonora-denuncian-ong>.

URGE ESCLARECER ATAQUE ARMADO CONTRA MÁS DE 100 MIGRANTES EN SONORA Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS VÍCTIMAS. Amnistía Internacional, comunicado del 15 de junio de 2010. <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/06/15/urge-esclarecer-ataque-armado-contramas-de-100-migrantes-en-sonora-y-garantizar-los-derechos-humanos-de-las-victimas/?o=n>.

VELÁZQUEZ, Luis. 2013. Así miraron los medios de Veracruz el atentado a indocumentados. *El Pionero de la Cuenca*, 6 de mayo. <http://elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/56751-migrantes-vistos-por-la-prensa-jarocho>.

———. 2013. El paraíso de migrantes. *El piñón de la Cuenca*, 16 de mayo. <http://www.elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/57209-el-paraiso-de-migrantes>.

VERACRUZ, EL ÚNICO ESTADO CON POLÍTICA DE ATENCIÓN A MIGRANTES: CLAUDIA RAMÓN. *Al Calor Político*, 24 de mayo de 2013. [http://www.alcalorpolitico.com/informacion/veracruz-el-unico-estado-con-politica-de-atencion-a-migrantes-claudia-ramon-116730.html#.WET\\_jhp96M9](http://www.alcalorpolitico.com/informacion/veracruz-el-unico-estado-con-politica-de-atencion-a-migrantes-claudia-ramon-116730.html#.WET_jhp96M9).

VIOLENCIA SEXUAL AFECTA A 60% DE LAS MUJERES MIGRANTES EN MÉXICO, SEGÚN AI. *Prensa Libre*, 29 de agosto de 2015. [http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Violencia\\_sexual-afecta-mujeres-migrantes-Mexico-AI\\_0\\_1202279971.html](http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Violencia_sexual-afecta-mujeres-migrantes-Mexico-AI_0_1202279971.html).

ZAVALETA, Noé. 2013. Asaltan a migrantes en Veracruz; Duarte lo tergiversa: “fue una riña”. *Proceso*, 2 de mayo. <http://www.proceso.com.mx/?p=340766>.

## ENTREVISTADOS

ESCALANTE IGUAL, CARLOS ENRIQUE. Fiscal Especializado para la Atención a Migrantes, junio y julio de 2016, Xalapa, Veracruz.

VÁZQUEZ CRUZ, Vicente. Auxiliar de la Fiscalía Especializada para la Atención a Migrantes, 31 de marzo y 1 de abril de 2014, Acayucan, Veracruz.





# DENEGACIÓN DE JUSTICIA A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA. EL CASO DEL DISTRITO JUDICIAL DE COSAMALOAPAN, VERACRUZ

EUNICE CALDELAS ALCÁNTARA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO ES UN ESTUDIO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA sobre la interacción entre ciudadanas y el sistema jurídico, y acerca de cómo esta interacción se encuentra pautada de forma cultural por los involucrados en este ejercicio. En esta investigación se analizan las leyes que determinan el marco del funcionamiento institucional del acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia. Se da por hecho la existencia de la violencia contra las mujeres, dado que no podemos mostrar aquí sus múltiples causas y formas, por lo que solo se estudian las prácticas de los encargados de la procuración y administración de justicia en el momento en que interactúan con las mujeres víctimas de violencia.

Este capítulo toma como estudio de caso, para el periodo 2011-2014, el Distrito Judicial de Cosamaloapan, Veracruz, que está integrado por un municipio urbano y varios municipios rurales (véase el mapa en la p. 122). Nuestra hipótesis es la existencia de múltiples e interconectados obstáculos legales, institucionales y culturales en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en este distrito. En esta investigación se trata de demostrar que las prácticas derivadas de la cultura jurídica impiden, en la práctica, el acceso a la justicia a las mujeres.

---

1 Egresada de la Maestría en Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (2014).

# Distrito Judicial de Cosamaloapan de Carpio

**Simbología**

— Carreteras

—+—+— Vía férrea

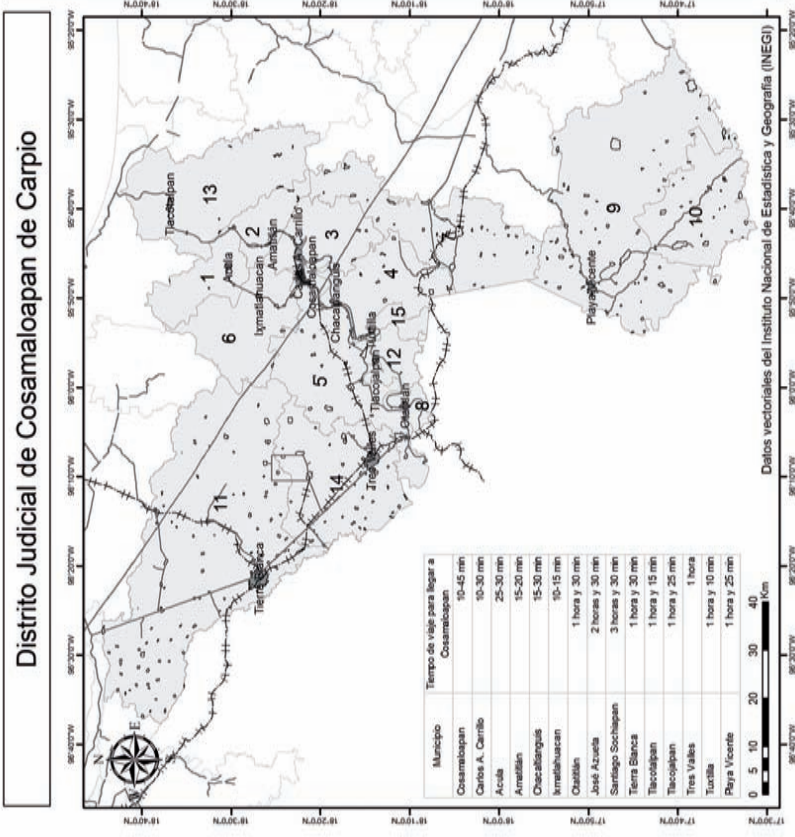
■ Localidades

**Municipios**

1. Acuña
2. Amatlán
4. Chacabalinguis
5. Cosamaloapan
6. Ixmiquilhuacán
7. José Azueta
8. Oratlán
9. Playa Vicente
10. Santiago Sochiapán
11. Tierra Blanca
12. Tlacotalpan
13. Tlacotalpan
14. Tres Valles
15. Tuxtilla

**Ubicación**





Municipio	Tiempo de viaje para llegar a Cosamaloapan
Cosamaloapan	10-45 min
Carlos A. Carrillo	10-30 min
Acuña	25-30 min
Amatlán	15-20 min
Chacabalinguis	15-30 min
Ixmiquilhuacán	10-15 min
Oratlán	1 hora y 30 min
José Azueta	2 horas y 30 min
Santiago Sochiapán	3 horas y 30 min
Tierra Blanca	1 hora y 30 min
Tlacotalpan	1 hora y 15 min
Tlacotalpan	1 hora y 25 min
Tres Valles	1 hora
Tuxtilla	1 hora y 10 min
Playa Vicente	1 hora y 25 min

El estudio trata de mostrar cómo las víctimas y los operadores jurídicos se relacionan en el espacio judicial, y delimitamos las investigaciones únicamente a las instituciones en que se llevan a cabo las relaciones más directas entre ellos.

En la región del Papaloapan existen diversos tipos de investigaciones de índole cultural sobre fiestas patronales y ritos religiosos; también las hay sobre el sector azucarero. Lamentablemente, los investigadores, organizaciones civiles e instituciones han mantenido casi en el olvido a una población que sobrevive en condiciones precarias: falta de empleo, inadecuados servicios de salud y ausencia de oferta del sector educativo en el nivel superior. En ese mundo de ausencia de derechos, existen mujeres que son violentadas por sus parejas, por desconocidos y por funcionarios públicos; mujeres que no son siquiera una cifra más en las estadísticas porque, para las instituciones y el común de la sociedad en la región, Cosamaloapan y Tlacotalpan son toda la población del distrito, y se excluye de la investigación a 12 municipios más que constituyen, con los dos mencionados, la totalidad de esta demarcación. Se invisibiliza así el nivel de violencia en los demás municipios: el aumento de feminicidios en Tres Valles, el incremento de abusos sexuales en contra de menores y, en particular, el incesto en el municipio de Tlacojalpan, además de la verdadera magnitud de la violencia en los demás municipios.

## ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso de las mujeres a la justicia es un tema que se ha planteado recientemente en el país y sobre el cual existen pocas investigaciones en el estado de Veracruz. Especialmente escaso es el enfoque sociológico, lo que hace difícil presentar una concepción de acceso a la justicia desde la sociología jurídica.

El análisis de este tópico representa un reto teórico y metodológico; hemos de atender las dificultades de la definición de acceso a la jus-

ticia con perspectiva de género, de modo que el concepto sea operativo en el trabajo analítico que aquí se desarrolla.

## ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES

La necesidad de un concepto acerca del acceso a la justicia con perspectiva de género está relacionada con la forma diferente en que se ve a la mujer como víctima de la violencia en comparación con los hombres. Asimismo, tiene una razón normativa jurídica, ya que, recientemente, se han creado y modificado leyes con una visión que incluye a las mujeres en el sistema jurídico, ya sea como víctimas o como agresoras, dentro de los procesos de impartición de justicia.

Se puede ubicar a las mujeres dentro del proceso judicial como agresoras, cuando son señaladas como presuntas transgresoras de las normas jurídicas penales del Estado. Además, se sitúa a la mujer dentro del proceso judicial como víctima de un delito, es decir, cuando ha sido objeto de agresión en su persona o en su patrimonio por parte de uno o de varios sujetos. Conceptualmente, este trabajo se estructura en torno al acceso a la justicia por parte de las mujeres como víctimas; se limita, específicamente, al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

Existen dos vertientes del concepto de acceso a la justicia para las mujeres: una normativa y otra que parte del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en cuanto a una vida libre de violencia, que se encuentra directamente relacionada con la eliminación de los obstáculos que ellas enfrentan para acceder al sistema jurídico. La vertiente normativa considera que garantizar el acceso a la justicia resulta un imperativo del Estado mexicano.

Este debe asegurar condiciones de igualdad a todas las personas que se encuentren en su territorio. Para garantizar un debido proceso, los estados deben tomar en cuenta las desigualdades que hay entre las personas por causa de su género, de su etnia, de su edad, y de su discapacidad, entre otros.

El acceso a la justicia debe ser considerado un servicio público. El Estado tiene la obligación de garantizar los derechos a todas las personas, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, origen social, posición económica o cualquier otra condición. El Estado se encuentra comprometido a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad respecto de los hombres, y a garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.<sup>2</sup>

El concepto de acceso a la justicia en el marco de los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia parte desde la idea de que existe una desigualdad entre hombres y mujeres; dicha desigualdad se encuentra establecida en la cultura patriarcal.

El acceso a la justicia desde el enfoque del reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sirve para reconocer que, aunque se plantee normativamente un acceso eficaz, este no se da en la práctica real, es decir, la existencia de factores culturales patriarcales resulta en la ineficiencia del sistema jurídico en cuanto a las mujeres se refiere.

Si los encargados de la procuración y administración de justicia siguen realizando sus prácticas jurídicas tomando en cuenta antiguas pautas culturales y el viejo sistema legal, los cuales no son acordes con la realidad social actual que atañe a todos, seguirá prevaleciendo un acceso a la justicia para la mujeres existente solo en las leyes, pero ineficaz y quizás nulo de facto.

---

2 Véase el artículo 8 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

## INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DE LA PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES

Existe un amplio conjunto de instituciones con jurisdicción similar que atienden la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Se puede entender, con base en la responsabilidad del Estado, que estas instancias, sean federales, estatales o municipales, poseen los mecanismos idóneos para garantizar la prevención de la violencia, la atención a las víctimas, la erradicación de las conductas desiguales y la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, se debe observar si dichas instancias de reciente creación poseen la infraestructura idónea y el personal capacitado para atender a las víctimas de violencia. Especialmente, en el territorio que compete a este estudio (municipios del Distrito Judicial de Cosamaloapan).

También debe considerarse las condiciones materiales de acceso que tienen las mujeres a las instituciones encargadas de garantizar la justicia; es decir, se señala la distancia que tienen que recorrer las mujeres desde su casa hasta la institución en la que denunciará o demandará sus derechos civiles y, en su caso, penales, mediante un mapeo de la ubicación y considerando la accesibilidad material para llegar hasta las agencias municipales e investigadoras del Distrito Judicial de Cosamaloapan y de la Agencia Especializada en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia de dicho distrito.

## INSTITUCIONES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y ATENCIÓN DE LAS MUJERES

Las instituciones facultadas para la prevención de la violencia son las encargadas de proponer y llevar a cabo políticas públicas con enfoque de género, con el fin de eliminar la violencia contra las mujeres, así como de promover y fomentar los derechos de las mujeres y su partici-

pación en la vida política, cultural, económica y social del país, a fin de que exista una igualdad real entre hombres y mujeres.

Por otra parte, las instituciones de atención para las mujeres son aquellas que dan apoyo a las mujeres que son víctimas de un delito, ya sea con ayuda psicológica o con auxilio jurídico.

Existen instituciones de prevención que, a su vez, son instituciones de atención de las mujeres y están instaladas para garantizar los derechos de las mismas. Ello se debe, en parte, a la cercanía con la población femenina: se trata de los institutos municipales de las mujeres (véase el cuadro 1).

El esquema siguiente proporciona una idea de los campos de responsabilidad de las actividades de las dependencias para las mujeres. Se clasifican en instituciones de prevención e instituciones de atención.

Las instituciones de prevención de la violencia contra las mujeres tienen la meta de originar un cambio cultural que elimine los patrones de vio-

CUADRO 1

INSTITUCIÓN	ÁMBITO	PREVENCIÓN	ATENCIÓN
Instituto Nacional de la Mujer	Nacional	✓	
Instituto Veracruzano de las Mujeres	Estatad	✓	✓
Centro de Atención a Víctimas del Delito	Estatad	✓	✓
Instituto Municipal de la Mujer	Municipal	✓	✓
Desarrollo Integral de la Familia Municipal	Municipal	✓	✓
Seguridad Pública Estatal (Unidad de Género)	Estatad	✓	✓
Policía Municipal	Municipal	✓	✓

FUENTE: elaboración propia.

lencia derivados de la cultura patriarcal. Como se señala en el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia (2000-2006), la prevención es una

... propuesta para inducir un cambio en los patrones culturales y de relación al interior de la familia, en el entendido que en ese espacio se expresa, con mayor magnitud, la violencia de género. Se asoció a actividades como campañas publicitarias y programas educativos para las y los niños, educadores y padres de familia, que incidieran en las pautas de socialización primaria (Incháustegui *et al.* 2010, 70).

Las instituciones de prevención requieren condiciones idóneas para desarrollar campañas que involucren a la población y a las autoridades en la erradicación de la violencia, aunque muchas veces estas instituciones de prevención, a su vez, se encargan de las mujeres víctimas del delito; es decir, desarrollan un doble papel.

En lo referente a la atención de las víctimas, institucionalmente se

... planteó construir una red de servicios de apoyo psicosocial y legal con el objetivo de brindar alternativas a las mujeres violentadas para romper el círculo de la violencia. Para ello, se sugirió la construcción de un modelo interdisciplinario e interinstitucional de atención, en el que confluyeran tanto los servicios de salud como las instituciones de procuración y administración de justicia (Incháustegui *et al.* 2010, 70).

### *Institutos Municipales de las Mujeres y Desarrollo Integral de la Familia en los municipios del Distrito Judicial de Cosamaloapan*

Los institutos municipales de las mujeres deben realizar acciones encaminadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violen-



cia contra las mujeres, atentos a los principios de coordinación y concurrencia gubernamental.

Estos institutos tienen por objeto impulsar y apoyar la aplicación de las políticas, estrategias y acciones dirigidas al desarrollo de las mujeres del municipio, a fin de lograr la plena participación de estas en el ámbito económico, político, social, cultural, laboral y educativo, para mejorar su condición social, en un marco de igualdad entre hombres y mujeres.

Las instancias municipales de las mujeres son el primer paso para crear un instituto. Este tipo de instancia es el órgano que se encarga del análisis y la creación de diagnósticos de la violencia contra las mujeres. Se trata de un mecanismo para crear los institutos municipales de las mujeres.

Las mujeres víctimas del delito que se encuentran en los municipios comprendidos en el Distrito Judicial de Cosamaloapan constituyen el objeto de estudio de esta investigación; los municipios del distrito judicial pueden observarse en el cuadro 2.

CUADRO 2. Municipios del Distrito Judicial de Cosamaloapan

MUNICIPIO	DECRETO DE CREACIÓN	INSTANCIA MUNICIPAL DE LA MUJER	INSTITUTO	
			MUNICIPAL DE LA MUJER	DIF MUNICIPAL
Cosamaloapan				✓
Carlos A. Carrillo				✓
Acula	✓			✓
Amatitlán		✓		
Chacaltianguis	✓			
Ixmatlahuacan	✓			
Otatitlán				
José Azueta	✓			
Santiago Sochiapan				✓

(Continúa)

MUNICIPIO	DECRETO DE CREACIÓN	INSTANCIA MUNICIPAL DE LA MUJER	INSTITUTO	
			MUNICIPAL DE LA MUJER	DIF MUNICIPAL
Tierra Blanca			✓	
Tlacotalpan				✓
Tlacojalpan				✓
Tres Valles		✓		
Tuxtilla			✓	
Playa Vicente			✓	

FUENTE: elaboración propia.

NOTA: los municipios que cuentan con decreto señalan la existencia de un acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial* del estado de Veracruz, pero en la realidad no existe el Instituto de la Mujer correspondiente.

Se puede observar en el cuadro anterior que la mayoría de municipios que se encuentran dentro del décimo octavo distrito judicial no cuentan con un Instituto Municipal de la Mujer.

A continuación, se describirán las condiciones estructurales referidas a la infraestructura y personal de cada uno de los municipios mencionados en el cuadro 2.

### *Municipio de Cosamaloapan*

Se esperaba, por la población del municipio, que hubiera un Instituto Municipal de la Mujer, pero no existe. Según entrevista con empleados de la oficina del presidente municipal y de la Secretaría del Ayuntamiento, Cosamaloapan no cuenta con dicho instituto, por lo que las mujeres son canalizadas al DIF municipal.

En el DIF de Cosamaloapan existe un espacio para la directora, para el psicólogo y para una abogada que da asesoría jurídica. Cuentan



Entrada del DIF municipal de Cosamaloapan (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, abril de 2013).



Edificio que aloja al DIF municipal de Cosamaloapan (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, abril de 2013).

con una encargada de servicio social que gestiona los apoyos para las mujeres y canaliza a las víctimas de violencia a un albergue del DIF estatal de Veracruz, en caso de requerirse. Una empleada del DIF Cosamaloapan comentó, en entrevista, que no se da asesoría jurídica para divorcios ni en el área laboral; sólo se atienden casos de violencia intrafamiliar y sexual.

Las instalaciones son pequeñas y no cuentan con un letrado que indique la ubicación del DIF. El espacio se comparte con el Registro Civil y con la Procuraduría de Defensa del Menor.

### *Municipio de Carlos A. Carrillo*

No cuenta con un Instituto de la Mujer, por lo que se entiende que el DIF municipal debería atender a las mujeres de la población. No presta servicios de atención jurídica ni psicológica. Realiza dos veces al año campañas de salud (incluyendo oftalmología) para la población en general. Otorga apoyos de despensas y láminas a bajo costo para las madres de familia.

En entrevista, la empleada de esta institución ensayó una razón por la cual no hay Instituto de la Mujer en dicho municipio: “No considero que sea necesario que exista alguna instancia para la defensa de las mujeres [...] las pocas mujeres que son golpeadas se van a la agencia a Cosamaloapan [...] en este municipio las mujeres son las que les pegan a los maridos”.

Al preguntar a las dos empleadas que se encontraban en el DIF municipal acerca de si sabían sobre las leyes de la defensa de las mujeres y si habían recibido algún curso o taller para prevenir la violencia contra las mismas, estas respondieron que no se habían dado el tiempo para leer la ley. En cuanto a los cursos, dijeron que no han recibido capacitación sobre el tema.

A fin de conocer la opinión de la población sobre las acciones que se realizan en el municipio para prevenir la violencia contra las mujeres, se entrevistó a una determinada población femenina. Dos señoras mencionaron que no hay ningún apoyo por parte del municipio para las mujeres: “En este lugar no hay apoyo de nada. Hace tiempo una licenciada según que iba de parte del Instituto de las Mujeres, hizo algunas reuniones y daba asesoría jurídica; eso fue como en el 2009, pero de allí no hubo más”, afirmó una de ellas.

Otra de las señoras entrevistadas, de 58 años de edad, señaló: “La licenciada que anduvo por parte del Instituto de la Mujer les decía a las madres solteras que, si no tienen trabajo, se les va a hacer un préstamo para que inicien su negocio, pero ya saben por qué partido votar [...] esa licenciada decía que iba a defender a las mujeres, pero lo único que quería era comprar nuestros votos y afiliarnos al partido que ganó aquí en el municipio” (se refiere al PRI). A continuación, una nota informativa acerca del caso:

... comenta la licenciada Loyda que el monto total de apoyos a dichas congregaciones asciende a 800 mil pesos, y son otorgados únicamente a las mujeres que quieran emprender o iniciar algún negocio propio, o que ya lo tengan pero quieran hacerlo crecer; agrega que se han beneficiado hasta ahorita los municipios de Carlos A. Carrillo y Cosamaloapan, Ver., pero se dará continuidad próximamente para seguir beneficiando a todos los demás municipios de la cuenca del Papaloapan, por instrucciones directas del mandatario número UNO.<sup>3</sup>

En lo que se refiere a la infraestructura del lugar, debe mencionarse que no se cuenta con equipo de cómputo eficiente; solo con un escritorio a la entrada de las oficinas para la recepción y dos escritorios y una computadora en un pequeño espacio destinado a la directora y a su secretaria. El espacio restante del edificio es utilizado como bodega, donde se encuentran despensas y los atados de láminas.

Se asienta, entonces, que en el municipio de Carlos A. Carrillo no hay atención del gobierno para las mujeres víctimas de violencia y tampoco existe apoyo para ellas por parte de alguna asociación civil.

---

3 Véase: <http://www.elpinodelacuena.com.mx/epc/index.php/cosamaloapan/2435-el-instituto-veracruzano-de-las-mujeres-del-gobierno-del-estado-de-veracruz-entrega-cheques-de-microcreditos-en-apoyos-a-las-mujeres-emprendedoras>.



Entrada del DIF municipal de Carlos A. Carrillo (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, abril de 2013).

### *Municipio de Acula*

Según informe del Instituto Veracruzano de las Mujeres (IVM), el municipio de Acula cuenta con un Instituto de la Mujer, creado en 2012. Sin embargo, mediante una entrevista informal con la población femenina del lugar, se recogió la siguiente información: las mujeres dicen que dicho instituto no existe, que ellas se trasladan hasta Cosamaloapan cuando requieren asesoría jurídica, pero que el DIF de ese municipio no las quiere atender debido a que son y vienen de otro municipio y, por consiguiente, son remitidas a la Agencia del Ministerio Público si solicitan poner una denuncia.

### *Municipio de Amatlán*

Este pequeño municipio cuenta con una Instancia Municipal de la Mujer, la cual no cuenta con personal, solamente con una directora y, por lo que se ve en cuanto a las instalaciones, tampoco opera en un edificio propio: se encuentra dentro del inmueble del Ayuntamiento municipal. En cuanto a recursos económicos, afirmó la directora: “Debido a que el

municipio es pequeño, no contamos con presupuesto propio; en estos momentos solo recibo de apoyo mi salario. Y en cuanto al material, solo cuento con una computadora portátil y un escritorio que me fue entregado por la administración pasada. Tengo entendido que había más equipo para la instancia, pero se lo llevaron, dejándome sin proyector y sin impresora”.

Se le preguntó si estaba capacitada para atender a las mujeres víctimas de violencia, a lo que respondió que ella no tiene todo el conocimiento jurídico para atender a la población femenina, por lo que se auxilia con el síndico para atender a las mujeres. Y en cuanto al enfoque de género, dijo que no recibió capacitación por parte del IVM, sino que acudió a un curso de Inmujeres.

Sobre el tema de las acciones de la instancia, comentó: “Me he enfocado más a la violencia en el noviazgo y a la prevención de embarazos no deseados, ya que hay muchas adolescentes embarazadas en esta zona, por lo que con ayuda del centro de salud [...] se han dado charlas a las secundarias y al telebachillerato de este municipio”.



Oficina de la secretaria del síndico del ayuntamiento de Amatitlán Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, abril de 2013).



Oficina de la Instancia Municipal de la Mujer, en Amatlán, Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, abril de 2013).

### *Chacaltianguis*

Este municipio, como se muestra en el cuadro 2, no cuenta con una Instancia Municipal de la Mujer, a pesar de que en la *Gaceta Oficial*, tomo CLXXXIII, de fecha 8 de junio de 2011, se decretó la creación del Instituto Municipal de la Mujer de Chacaltianguis.

El DIF municipal es el encargado de atender a las mujeres víctimas de violencia que acuden por asesoría jurídica. La oficina del DIF no cuenta con un espacio amplio, solo tiene el de la recepcionista que funge como trabajadora social, directora y asesora jurídica. El espacio limitado y las instalaciones se encuentran dentro del edificio del ayuntamiento.

La asesoría brindada a las mujeres es muy poca en materia de derechos, comentó la recepcionista: “Se atiende a mujeres que necesiten conciliar porque el DIF es una para unir a la familia”; y agregó: “No ayuda a las mujeres a divorciarse”.

Al parecer, según se observa, la persona que recibe a las mujeres no cuenta con preparación alguna para la atención de víctimas del delito. Incluso, haciendo una observación minuciosa del lugar, se percibe una atmósfera general de servicio ineficiente.





DIF municipal de Chacaltianguis, Veracruz (fotografía de Eunice Calde-  
las Alcántara, mayo de 2013).

### *Municipio de Ixmatlahuacan*

Este municipio no cuenta con una Instancia Municipal de la Mujer y, debido a lo pequeño del DIF municipal, tampoco cuenta con atención adecuada para las mujeres, ya que no ofrecen ni asesoría jurídica ni psicológica. Por otro lado, hay que decirlo, las instalaciones constituyen un pequeño espacio propiedad del ayuntamiento; y el personal del DIF, al parecer, no cuenta con capacitación por parte del IVM. Las mujeres de Ixmatlahuacan que requieren atención jurídica se trasladan a la ciudad de Cosamaloapan, debido a la cercanía entre los municipios.

### *Municipio de Otatitlán*

En este municipio no hay Instituto Municipal de la Mujer. El DIF municipal atiende a las mujeres y les ofrece atención psicológica y jurídica. No hay aquí infraestructura adecuada para atender a las mujeres. Se trata de un pequeño lugar con tres escritorios y un área de espera, destinada a las mujeres, con unas 8 sillas.



DIF municipal de Otatitlán (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).

El DIF comparte su instalación con una escuela de preescolar. La empleada comentó: “No hemos recibido apoyo por parte del Instituto Veracruzano de la Mujer, para dar talleres de capacitación; y aquí el municipio solo les pone atención a las fiestas. A nosotros no dejan a un lado”.

El DIF estatal tiene cinco empleados: cuatro mujeres y un hombre. La directora se desempeña también como asesora jurídica. Es una persona capacitada en perspectiva de género y conoce las leyes que existen para garantizar los derechos de las mujeres.

### *Municipio de José Azueta*

Según el decreto número 555 de la *Gaceta Oficial* del jueves 17 mayo de 2012, “se autoriza al Honorable Ayuntamiento de José Azueta, Veracruz de Ignacio de la Llave, la creación del Instituto Municipal de la Mujer de José Azueta [...] como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual será responsable de rea-

lizar las actividades en la materia en el ámbito municipal, en los términos del reglamento aprobado”.

No obstante, al buscar informes sobre este Instituto de la Mujer, no se pudo encontrar dato alguno. La población desconoce su existencia, así como el propio personal del ayuntamiento.

### *Municipio de Santiago Sochiapan*

En este municipio no se cuenta con una Instancia Municipal de la Mujer, por lo que la atención la brinda el DIF. A decir de una mujer entrevistada en la localidad, casi no hay solicitudes al respecto. En dicho lugar, en materia de atención jurídica para las mujeres, solamente se llama a estas para conciliar, y el DIF funciona como una beneficencia, vendiendo despensa a la población a bajo costo.

### *Municipio de Tierra Blanca*

El Instituto Municipal de la Mujer opera con instalaciones propias desde mayo de 2011; allí se brinda asesoría jurídica y asesoría psicológica a las mujeres. Al entrevistar al personal de dicho instituto, dos colaboradoras mencionaron que sí han recibido capacitación para brindar apoyo a las mujeres.

### *Municipio de Tlacotalpan*

En Tlacotalpan se carece de un Instituto de la Mujer. El DIF municipal tiene una pequeña oficina dentro del Ayuntamiento e instalaciones junto a la biblioteca municipal, donde se ubica la oficina de la psicóloga y la oficina del asesor jurídico. Ofrece atención psicológica de 10 a 14 horas y de 16 a 19 horas. La asesoría jurídica únicamente se da por las tardes, debido a que el encargado tiene otro trabajo y solo acude a cubrir el turno vespertino.



Oficinas de atención psicológica del DIF de Tlacotalpan, Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).



Interior de la oficina del DIF municipal dentro del Ayuntamiento de Tlacotalpan (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).

El edificio en donde se brinda la atención psicológica cuenta con una sala de espera y con un espacio para atender a las mujeres. La psicóloga, capacitada en materia de género, contribuye con un buen servicio a la

población, según comentarios de las mujeres que se encontraban en la sala de espera, quienes calificaron muy bien su atención.

### *Municipio de Tlacojalpan*

Aquí no se cuenta con un Instituto Municipal de la Mujer. Las mujeres del municipio son atendidas por el DIF, que está ubicado dentro de las instalaciones del Ayuntamiento, y que ofrece asesoría jurídica y atención psicológica. Una colaboradora del DIF comentó en entrevista que la UV ha puesto interés por el municipio en los temas culturales y antropológicos, pero que en realidad tienen muchos problemas de violencia sexual y de enfermos de VIH. Y por parte del Instituto Veracruzano de las Mujeres, no se han llevado a cabo talleres ni campaña alguna de prevención de la violencia contra las mujeres.

La encargada del DIF municipal de Tlacojalpan conoce el contenido de los derechos de las mujeres y, al parecer, se encuentra preparada para darles la atención requerida, inclusive a las mujeres y/o niñas que necesitan ser trasladadas a un albergue. Esta comentó: “En ninguna parte de la cuenca del Papaloapan existe algún albergue para las mujeres”. Por ello canaliza a las mujeres a un albergue que se encuentra rumbo a Córdoba, aproximadamente a tres horas de distancia del municipio. Y cuando existe la necesidad de refugiar a una menor de edad, pide auxilio a la Procuraduría de la Defensa del Menor, a fin de que se le traslade al albergue en Xalapa.

El presupuesto del DIF municipal de Tlacojalpan es limitado, pero se ha apoyado con el DIF estatal para conseguir los viáticos con que llevar a las menores de edad a los albergues.

Cuando a la institución acude alguna mujer golpeada, esta es canalizada a la Agencia Especializada de Cosamaloapan. En caso de emergencia, se solicita apoyo a la policía municipal a fin de trasladar a la víctima para que realice la denuncia que proceda. Y cuando se trata de



Instalaciones del DIF municipal de Tlacojalpan (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, junio de 2013).

delitos menos graves, se ayuda a la mujer con el pasaje para que esta acuda a la agencia especializada correspondiente.

### *Municipio de Tres Valles*

En 2012 se crea la Instancia Municipal de la Mujer de Tres Valles. Esta fue creada urgentemente debido al aumento de la violencia contra las mujeres en esta jurisdicción. Pero la instauración de la instancia no implica aquí que la población femenina y la propia autoridad municipal conozca de su existencia, ya que se le preguntó a la población, a policías municipales y a empleados del ayuntamiento sobre la ubicación de dicho instituto y todos la desconocían. Según informe de la Agencia Investigadora de Tres Valles, el Instituto de la Mujer de ese municipio es una instancia de reciente creación, y a ello atribuye el desconocimiento sobre la existencia del mismo.

### *Municipio de Tuxtilla*

El municipio de Tuxtilla, Veracruz, uno de los más pequeños del estado, cuenta con dos comunidades que se encuentran muy cercanas a la cabe-

cera municipal. Tiene un Instituto de las Mujeres en condiciones precarias, en un pequeño espacio dentro del propio Ayuntamiento; cuenta con un escritorio y no tiene equipo de cómputo. Una sola persona atiende el instituto; la asesoría jurídica es brindada por el síndico único. En cuanto al apoyo psicológico, una especialista atiende una vez a la semana.

Al parecer, con base en la observación crítica, la persona encargada del instituto no ostenta la capacitación necesaria. Cuando se le preguntó si conocía la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Veracruz, evidenció desconocimiento sobre el tema; cuando se le interrogó acerca de los tipos de violencia, manifestó el mismo desconocimiento e ignora cómo gestionar o realizar proyectos para atender a las mujeres del municipio.

De la observación de los diferentes municipios que conforman el Distrito Judicial de Cosamaloapan se puede concluir que en este prácticamente no existen instancias municipales de las mujeres. Y cuando existen, hay un déficit presupuestal que impide su buen funcionamiento; hay instalaciones precarias, así como un personal con poca o nula capacitación en materia de derechos de las mujeres y perspectiva de género.



Instituto Municipal de la Mujer en Tuxtilla, Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).

*Nota sobre el papel de la policía local*

En el análisis de las instituciones que deberían garantizar los derechos de las mujeres y prevenir la violencia, se encuentra como un elemento central la policía, dentro de la Secretaría de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública en la entidad veracruzana es la encargada de garantizar la seguridad de toda la población, es decir, de prevenir la violencia y detener a los posibles delincuentes en caso de flagrancia del delito. Se podría decir que, en el caso de la violencia contra las mujeres, esta institución funge como la primera fuente de atención para la población femenina.

Para atender a las mujeres, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con una unidad de género, que se instituyó el 24 de marzo de 2010. Dicha unidad contó con el presupuesto siguiente: en 2011, 172 480 pesos; en 2012, 144 000 pesos y en 2013, 350 000 pesos.

Cabe aclarar que el presupuesto arriba señalado se designó para que la Unidad de Género lo ejerciera en todo el estado de Veracruz. Es evidente que estas cifras no son suficientes para llevar a cabo acciones de prevención de la violencia, así como capacitación al personal de Seguridad Pública de toda la entidad en materia de género.

En cuanto a los agentes policiacos, se han dado talleres de sensibilización para atender a las mujeres, así como de capacitación en seguridad pública con perspectiva de género. El Instituto Veracruzano de las Mujeres ha impartido talleres a más de 1 200 trabajadores y trabajadoras de la Policía Preventiva de diversos municipios del estado de Veracruz.

Dentro de las acciones llevadas a cabo, además de la prevención, se encuentra la atención de las llamadas telefónicas realizadas por la ciudadanía. A continuación, se señala el número de llamadas de mujeres que solicitaron intervención de la policía debido a un caso de violencia en el periodo 2007-2012 en los municipios del Decimoctavo Distrito Judicial.



CUADRO 3

MUNICIPIO	TOTAL
Acula	1
Amatitlán	4
Carlos A. Carrillo	78
Chacaltianguis	5
Ixmatlahuacan	5
José Azueta	7
Otatitlán	2
Playa Vicente	12
Santiago Sochiapan	4
Tierra Blanca	331
Tlacojalpan	5
Tlacotalpan	7
Tres Valles	88
Tuxtilla	4

FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, 5 de septiembre de 2013, oficio SSP/ UAI/303/2013.

En el Distrito Judicial de Cosamaloapan, se entrevistó al personal de la Policía Municipal de Chacaltianguis, Tres Valles, Carlos A. Carrillo, Cosamaloapan, Tlacotalpan, Tlacojalpan, Tuxtilla, Otatitlán, Amatitlán, Acula y Santiago Ixmatlahuacan; todos coincidieron en que no han recibido capacitación o talleres de sensibilización para tratar a las mujeres. Como lo señala un policía de Chacaltianguis: “Aquí no han dado ningún taller por parte de nadie, ni conocemos al instituto de las mujeres que usted nos menciona. Uno está olvidado...”

En cuanto a la atención por parte de la policía a través de línea telefónica, existen quejas de la población que afirma que cuando llaman

nunca responden o no acuden a su llamado. Por ejemplo, en el municipio Carlos A. Carrillo, por varios meses el teléfono de emergencia no servía, por lo que los ciudadanos no podían pedir auxilio a la policía. Señala una vecina de la colonia José López Portillo, de Carlos A. Carrillo:

... un hombre se metió a mi casa armado, robándome el dinero que reunimos el grupo de Compartamos. Una vez que el asaltante se fue, hablé a la Policía de Carrillo, pero no entró la llamada, por lo que marqué a la Policía de Cosamaloapan, donde me respondieron que eso no les correspondía a ellos, que hablara a la policía de mi municipio. Pero esta policía no tiene ni para la gasolina, mucho menos para pagar la cuenta del teléfono. En este municipio, la policía no cuenta ni con camionetas que sirvan [...] nunca atienden las llamadas.

Otro caso lo encontramos en el municipio de Tlacotalpan, donde tres mujeres señalaron que la policía nunca acude a sus llamados. Una de ellas refirió: “Hace tres semanas hablé porque vi que a mi vecina su marido le estaba dando de golpes, pero la policía nunca acudió al llamado”.

En las entrevistas a los ciudadanos del Distrito Judicial de Cosamaloapan, destaca la carencia de formación de los cuerpos policíacos, ya que estos no están capacitados, en cuanto a perspectiva de género, para atender a las mujeres. Aunado a esto, los recursos materiales de la policía son precarios, como lo es la falta de servicio telefónico y las pocas patrullas, y en malas condiciones, con que cuenta Seguridad Pública municipal.

### 3. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PROCURACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS

Las instituciones encargadas de procurar justicia para las víctimas del delito son, a nivel federal, la Procuraduría General de la República (PGR), encargada principalmente de la Agencia del Ministerio Público Federal, la cual atiende los delitos de índole federal.

Por otro lado, a nivel local, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz persigue e indaga los delitos del fuero común, a través de las agencias del Ministerio Público. En cuanto a la administración de justicia, esta es delegada al Poder Judicial.

Con el fin de resumir el proceso del Sistema Jurídico, Zepeda (2011, 95) señala:

Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o segmentos en los que interactúan y se interrelacionan los diversos actores de políticas de seguridad ciudadana y del proceso penal.

Estas etapas son: I) medidas preventivas o de seguridad ciudadana [integradas por las políticas de participación ciudadana, preventivas y de vigilancia policiaca]; II) averiguación previa [una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos el ministerio público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes]; III) proceso penal o administración de justicia [el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del ministerio público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condenan o absuelve al procesado] y IV) sistema de ejecución de sanciones y readaptación social [el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo]. Salvo la tercera etapa [cuya dirección procesal corresponde a las instancias del poder judicial], las otras se dan dentro de instituciones pertenecientes a la esfera del Poder Ejecutivo.

Este apartado analiza las instituciones que se relacionan con la procuración de justicia y con la administración; es decir, quienes inician la investigación de delitos a través de la averiguación previa o la investigación ministerial (como se denomina en Veracruz) son los agentes del Ministerio Público.

En segundo lugar, se analiza a los jueces, que son las autoridades que inician el proceso penal y que tienen la capacidad de determinar la existencia del delito y de sentenciar al delincuente. De la misma forma, el área civil tiene la capacidad de dar solución a los conflictos entre particulares, como señala la siguiente cita:

... la procuración de justicia integral tiene como base de su existencia la tutela de los derechos sociales y busca adecuarlos a los principios de legalidad, objetividad, eficacia, oportunidad, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos y su constitucionalidad; con la finalidad de consolidar una institución que custodie los derechos (Coronato y González 2009, 135).

La procuración de justicia debe cumplir con su principal objetivo: resolver los problemas sociales que requieren la defensa de los derechos de la ciudadanía. Es evidente que la violencia contra las mujeres es un problema social, por lo que la Procuraduría de Justicia de cada entidad federativa debe hacer hincapié en las estrategias para resolverlo.

La administración de justicia tiene dos aspectos: uno teórico y otro referente al servicio público. La presente investigación retoma el segundo, puesto que analiza la función del juez en relación con las mujeres demandantes o denunciantes en el área civil, penal o laboral.

A su vez, la administración de justicia vista como un servicio público se puede analizar teniendo en cuenta dos principios: en primer lugar, la actuación estructurada y sistemática para ofrecer a la ciudadana o al ciudadano prestaciones de interés público o particular; y en segundo lugar, las prestaciones deberán ser iguales para todos, además de ser gratuitas.

La Procuraduría General de la República se encarga de la administración de justicia a nivel federal. La unidad especializada denominada Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim) atiende la trata y la violencia contra la población femenina. Respecto al estado de Veracruz, se cuenta con la

Procuraduría General de Justicia y con la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres.

La administración de justicia se concentra en el Poder Judicial; a nivel federal, existen la Suprema Corte de Justicia y los Juzgados Federales de Distrito; a nivel local, el Tribunal de Justicia del Estado de Veracruz y los juzgados de distrito locales.

En un acercamiento a la procuración y administración de justicia del Distrito Judicial de Cosamaloapan, se analiza el desempeño de la Agencia del Ministerio Público Investigador Especializada en Delitos contra la Libertad y la Seguridad Sexual y contra la Familia, así como el de los Juzgados Civiles y Penales y la Junta de Conciliación de este distrito.

#### PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE VERACRUZ: SUBPROCURADURÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO)

La Procuraduría General de Justicia del Estado es una dependencia de la administración pública centralizada. Veracruz cuenta con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, en la que el Procurador no solo tiene a su cargo la función del Ministerio Público, sino también es consejero jurídico del gobierno y representante legal de los intereses del Estado.

El Procurador es nombrado por el gobernador y aprobado por el Congreso del Estado; en sus recesos, la Diputación Permanente hará la ratificación con carácter provisional, mientras se reúne el Congreso y da la aprobación definitiva.

El Procurador General de Justicia, para el ejercicio de sus funciones, contará con los subprocuradores, agentes, policía ministerial y demás personal, en específico los que tienen que ver con las agencias especializadas en delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia quienes, a su vez, dependen de la Subprocuraduría Especializa-

da en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres, con sede en Xalapa.

*Agencia del Ministerio Público Investigador Especializada en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia*

En el área penal, el Ministerio Público investiga las denuncias de los hechos delictivos y se encarga de promover el ejercicio de la acción penal (ninguna otra autoridad tiene la facultad de poner en marcha el procedimiento judicial).

El Distrito Judicial de Cosamaloapan, como se ha señalado anteriormente, comprende los municipios de Cosamaloapan, Carlos A. Carrillo, Acula, Amatlán, Chacaltianguis, Ixmattlahuacan, Otatitlán, José Azueta, Santiago Sochiapan, Tierra Blanca, Tlacotalpan, Tlacojalpan, Tres Valles, Tuxtilla y Playa Vicente.

Los municipios de Cosamaloapan, Tres Valles, Playa Vicente y Tierra Blanca cuentan con agencias investigadoras en materia de delitos cometidos contra las mujeres y contra la familia, aunque solo intervienen al momento de recibir la denuncia y elaborar el acuerdo de inicio; posteriormente, la investigación ministerial es remitida a la Agencia Especializada con sede en Cosamaloapan.

Las agencias investigadoras no cuentan con personal suficiente para atender a las mujeres, por lo cual no se les proporciona el servicio de atención psicológica. Por ejemplo, en la Agencia Investigadora de Tres Valles, el encargado comenta que solo él ha asistido a talleres sobre los derechos de las mujeres, pero el resto del personal de la Agencia no ha recibido capacitación. Afirma, además: "... no contamos con atención psicológica y una sola persona realiza las funciones de trabajador social".

En términos de infraestructura, cabe destacar que no hay espacio suficiente para atender a las mujeres, ya que la agencia solo cuenta con



Agencia Investigadora de Tres Valles, Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).

dos pequeñas oficinas; una es la oficina privada del agente y otra la oficina de la secretaria de acuerdos.

De manera general, las agencias investigadoras turnan los casos a la agencia especializada; sin embargo, no cuentan con la infraestructura y el personal necesario para dar atención a las mujeres víctimas de delitos de género.

Existen Agencias del Ministerio Público Municipal en Tlacotalpan, en Otatitlán y en Chacaltianguis, aunque estas solo funcionan como instituciones conciliadoras en casos de delitos menores como deudas, disputas vecinales, agresiones verbales, entre otros. Como lo señala en entrevista el encargado de la Agencia Municipal de Chacaltianguis:

... aquí casi no asisten las mujeres a denunciar, sabemos que sí las golpean, pero hay pocas que denuncian. La población sabe que aquí solo es para conciliar las partes; en caso de que quieran denunciar, ellos deben tomar la lancha para pasar el río y luego el autobús para ir a Cosamaloapan. Allá las atienden en la especializada [...] aquí no se cuenta con servicios de atención para las mujeres.



Agencia del Ministerio Público Municipal de Chacaltianguis (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).



Agencia Municipal del Ministerio Público de Otatitlán (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).





Agencia Municipal del Ministerio Público de Tlacotalpan (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, julio de 2013).

Como se mencionó previamente, todas las agencias turnan los casos a la Agencia Especializada, por lo que este estudio también señala las condiciones de la Agencia del Ministerio Público Investigador Especializada en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia.

El 24 de noviembre de 2006 fue publicado en la *Gaceta Oficial* núm. 279 el acuerdo de creación de la Agencia Especializada de Cosamaloapan, para que entrara en vigor el 16 de noviembre de 2007.

La Agencia Especializada de Cosamaloapan está a cargo de 15 municipios; no obstante, su espacio es limitado, puesto que comparte instalaciones con la Agencia Conciliadora. Respecto del personal, cuenta con dos secretarías (una de acuerdos y otra de atención); una persona encargada de servicio social, quien genera las fes ministeriales y, a la vez, funge como perito social (con la tarea de visitar el lugar donde habita o habitaba la víctima del delito e inspeccionar sus condiciones socioeconómicas); una titular de la Agencia Especializada y una psicóloga que brinda atención a las mujeres que acuden a denunciar.

En cuanto a los medios de transporte de la agencia, destaca la falta de un vehículo oficial para trasladarse a realizar la fe ministerial y las

diligencias correspondientes. Por otra parte, el personal que labora en la agencia tampoco ha recibido algún curso de sensibilización para el trato a mujeres por parte del IVM o de cualquier otra institución.

La Agencia Especializada no cuenta con personal de policía ministerial a su cargo. Esto implica un problema, ya que la carencia de policías investigadores genera retraso en los trámites. De la misma forma, se dificulta el traslado de una mujer, porque los policías ministeriales no están capacitados para atender esta demanda, además de manifestar actitudes machistas, tal como lo comenta una empleada de la agencia:

Cuando le pedimos que lleven a una mujer a un refugio lo hacen enojados, y ya van varias veces que se quejan las mujeres de que lo policías hacen comentarios despectivos acerca de ellas, como: “Pinche vieja, por tu culpa venimos perdiendo el tiempo, ¿qué le hiciste a tu marido para que te pegara? Ahora nos vas a tener que dar para la gasolina...”

La agencia especializada de Cosamaloapan cubre una extensa área territorial, por lo que es imprescindible contar con un transporte eficiente. Debido a la falta de recursos propios, es necesario recurrir a la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres con sede en Xalapa.

## PODER JUDICIAL Y JUZGADO PENAL DE COSAMALOAPAN

El Poder Judicial es el encargado de administrar justicia mediante la resolución de conflictos y la aplicación de las normas legales. Tiene su contraparte en el Ministerio Público. Según información obtenida del portal electrónico del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2013), esta institución:

Es el garante de la constitucionalidad en el estado de Veracruz y tiene a su cargo, como función primigenia, la tarea de administrar justicia en el te-

rritorio veracruzano. Para el desempeño de sus funciones, el Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, así como en los Juzgados de Primera Instancia, Menores, Municipales, de Comunidad y en la Comisión Jurisdiccional de Menores Infractores.

El juez y su personal deben tener los conocimientos técnicos del derecho, la lógica, así como la formación en cuanto al hecho para poder motivar la sentencia y relacionar la realidad con las normas jurídicas.

Pero la estructura de un juzgado va más allá de los conocimientos de su personal y del juez, pues es necesaria también una infraestructura material adecuada, es decir, un edificio con las condiciones idóneas para realizar las tareas inherentes al cargo judicial.

Por otro lado, es indispensable contar con los recursos adecuados para cubrir todas las necesidades que tenga la institución, tales como material de oficina, papelería, asientos para el personal y para el ciudadano, además del espacio suficiente para atender a la ciudadanía.

A grandes rasgos, para el buen funcionamiento de un juzgado se necesitan, al menos, los siguientes elementos: 1. Un espacio adecuado para atender a la población. 2. Un personal capacitado y sensibilizado para ofrecer dicha atención. 3. Recursos materiales suficientes para realizar sus tareas de manera apropiada. 4. Independencia para la toma de decisiones.

Cabe señalar que por *espacio adecuado* se entiende, para los juzgados penales, que se debe contar con las instalaciones propicias para atender a las mujeres que son citadas a declarar y, para los juzgados civiles, se requieren áreas privadas para que las mujeres presenten sus demandas de pensión alimenticia o de divorcio.

Por *capacitación del personal y sensibilización* se entiende que tanto el juez como el personal del juzgado deben atender a todas y a todos los ciudadanos de manera amable y respetuosa, y bajo ningún motivo deben discriminar o maltratar a la víctima ni al presunto agresor.

En cuanto los recursos materiales suficientes, son necesarios los artículos de oficina y el equipo inmobiliario, tales como papel para impresiones y copias, computadoras, escritorios y asientos para elaborar los expedientes y escribir las diligencias llevadas a cabo en los procesos judiciales.

La independencia para la toma de decisiones es considerada como la capacidad del juez para resolver la sentencia bajo los principios del derecho, tomando en cuenta las normas legislativas y razonando a partir de una lógica jurídica, sin la intervención de factores externos tales como una de las partes dentro del proceso, la política u otra autoridad.

Lo expuesto anteriormente sirve para abordar el caso de las instalaciones del Juzgado Penal y el Civil del Distrito Judicial de Cosamaloapan, Veracruz, en relación con la atención a las mujeres víctimas de violencia.

El Juzgado Civil en Cosamaloapan se encuentra ubicado en un edificio que tiene las condiciones idóneas para un buen funcionamiento. Cuenta con espacio suficiente y equipo y material adecuados, aunque no cuenta con sala de espera para los ciudadanos. En cuanto a su ubicación dentro de la ciudad, esta causa cierta confusión en la población, pues el edificio está un poco apartado y no hay transporte público para su acceso, por lo que los ciudadanos deben trasladarse en taxi, lo cual representa para ellos un gasto considerable. En cuanto al personal, el juez se encuentra capacitado en materia de género y así mismo la secretaria, mientras que el resto del personal aún no ha sido capacitado. Respecto de las cargas laborales, en 2011, en el Juzgado Civil de Cosamaloapan se realizaron 290 divorcios voluntarios y 171 divorcios necesarios; se presentaron, además, 350 demandas de pensión alimenticia.

El Distrito Judicial Decimoctavo cuenta con dos juzgados civiles: el principal se ubica en la ciudad de Cosamaloapan, el cual dirige su atención a los 18 municipios de ese distrito; el otro se encuentra en Tierra Blanca, y tiene jurisdicción en los municipios de Tierra Blanca y Tres Valles, aunque en realidad la población acude al Juzgado Civil más cercano.



Edificio sede del Juzgado Civil y del Juzgado Menor Mixto en Cosamaloapan, Veracruz (fotografía de Eunice Caldelas Alcántara, junio de 2013).

El Juzgado Penal de Cosamaloapan recibe consignación de las cuatro Agencias Investigadoras del Ministerio Público y de la Agencia del Ministerio Público Investigadora Especializada en Delitos contra la Libertad y la Seguridad Sexual y contra la Familia; es decir, atiende a los 15 municipios del Decimoctavo Distrito Judicial, por lo que su carga de trabajo es mayor que la del Juzgado Civil.

El personal que labora en las oficinas incluye a alrededor de 15 personas, entre las cuales se cuentan el juez, el secretario y los encargados de las mesas. De dicho personal, son tres los que han recibido capacitación en materia de derechos de las mujeres y han participado en talleres de sensibilización: el juez, el secretario y la proyectista, quienes han acudido a talleres impartidos por el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

Por lo que se refiere al edificio donde está instalado el juzgado, este se ubica junto al reclusorio de la ciudad de Cosamaloapan, por lo que la población del lugar identifica fácilmente su ubicación. En cuanto a la infraestructura del edificio, esta se halla en pésimas condiciones: el espacio es pequeño y los escritorios de cada mesa están prácticamente

amontonados, hecho que dificulta la privacidad de las declaraciones; el techo tiene goteras y persiste la humedad en el ambiente.

Por lo que concierne al material de papelería y al equipo de cómputo, estos llegan, según versión de los empleados, de manera constante y segura. Sobre esto, afirma el secretario: “Llega bien el equipo y la papelería, pero el problema que tenemos es que no hay espacio donde guardar la papelería...” Es innegable que las condiciones en que se encuentra el inmueble son un obstáculo para el correcto desarrollo del proceso.

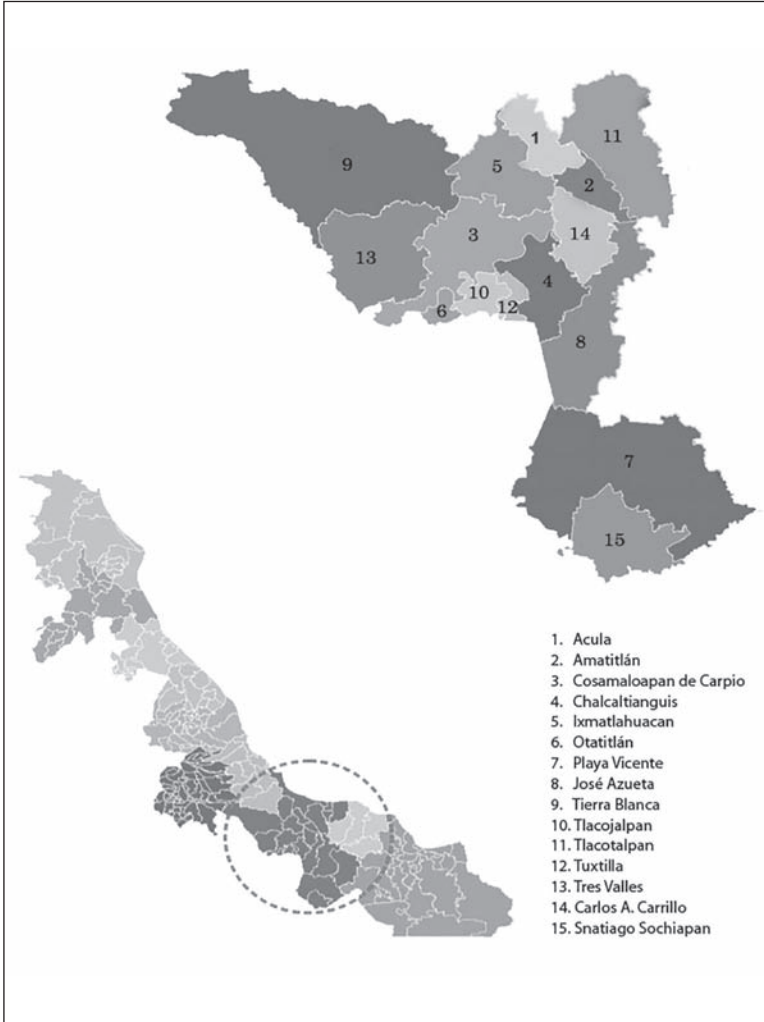
## RUTA DE LAS MUJERES PARA DENUNCIAR Y DEMANDAR

Este apartado explica cuáles son los inconvenientes territoriales para que las mujeres víctimas del delito se trasladen a las instituciones de procuración y administración de justicia. En el acceso a los derechos laborales, penales y civiles existe una discrepancia en la territorialidad, lo que complica el acceso a estos derechos. Sí hay coincidencia en las competencias territoriales de la Agencia del Ministerio Público Investigador Especializada en Delitos contra la Libertad y la Seguridad Sexual y contra la Familia de Cosamaloapan y de los Juzgados Civiles y Penal (véase el mapa 2).

Como se puede observar, el acceso a las instituciones que garantizan los derechos de las mujeres es complicado, además de que dichas dependencias no coinciden con las jurisdicciones territoriales de las instituciones del derecho laboral y penal.

Se aprecia, además, una marcada ausencia de diversas instituciones que deben garantizar los derechos de las mujeres, tales como la Comisión de Derechos Humanos, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el Instituto Municipal de la Mujer y un refugio para la atención de las mujeres víctimas de violencia.

Otro fuerte obstáculo para acceder a la justicia es el alto costo económico y el tiempo que se requiere para trasladarse a la Agencia Espe-



MAPA 2.

cializada, a la Junta Local de Conciliación, a los Juzgados Civiles y a los Juzgados de lo Penal. Así, una mujer de Santiago Sochiapan que ha sido víctima de violencia tendrá que viajar alrededor de cuatro horas en autobús hasta Cosamaloapan para denunciar o para ratificar su denuncia.

En el cuadro 4 se dan a conocer el tiempo y la distancia a la que se encuentra cada municipio de la Agencia Especializada.

CUADRO 4

MUNICIPIO	TIEMPO DE VIAJE PARA LLEGAR A COSAMALOAPAN	COSTO DEL TRANSPORTE EN PESOS	MEDIO DE TRANSPORTE	OBSERVACIONES
Cosamaloapan	10-45 min	8-25	Taxi y transporte público	El municipio de Cosamaloapan es muy extenso territorialmente, con 129 localidades.
Carlos A. Carrillo	10-30 min	8-15	Trasporte público	Este municipio se encuentra cercano a la ciudad de Cosamaloapan.
Acula	25-30 min	15	Camioneta colectiva	
Amatitlán	15-20 min	10	Trasporte público	
Chacaltianguis	15-30 min	10-15	Lancha y transporte público	Hay dos formas de trasladarse a la ciudad de Cosamaloapan desde el municipio de Chacaltianguis: la primera es tomar un autobús que pasa cada media hora; la segunda es cruzar el río Papaloapan en lancha y tomar un autobús que pasa cada 10 minutos.
Ixmatalhuacan	10-15 min	8-10	Trasporte urbano y camionetas colectivas	Municipio de pequeño espacio territorial que colinda con la ciudad de Cosamaloapan.
Otatitlán	1 hora y 30 min	30-45	Trasporte público urbano	Municipio que colinda con el estado de Oaxaca.
José Azueta	2 horas y 30 min	86-96	Trasporte público de segunda	No hay autobús directo de José Azueta a Cosamaloapan.

*(Continúa)*



DENEGACIÓN DE JUSTICIA A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

MUNICIPIO	TIEMPO DE VIAJE PARA LLEGAR A COSAMALOAPAN	COSTO DEL TRANSPORTE EN PESOS	MEDIO DE TRANSPORTE	OBSERVACIONES
Santiago Sochiapan	3 horas y 30 min	110-120	Trasporte público urbano	No hay autobús directo y el transporte es de tercera. El acceso a este municipio es muy complicado. Carretera rural en pésimas condiciones.
Tierra Blanca	1 hora y 30 min	50-74	Transporte público au y ado	Hay transporte directo.
Tlacotalpan	1 hora y 15 min	30-40	Trasporte urbano au y ado	Transporte directo y carreteras en condiciones regulares.
Tlacojalpan	1 hora y 25 min	30-40	Trasporte urbano trv, lancha y líneas de segunda	Hay autobús directo. Una forma más rápida es cruzar el río Papaloapan y tomar un trv.
Tres Valles	1 hora	40-50	Trasporte urbano au y ado	Transporte directo.
Tuxtilla	1 hora y 10 min	30-45	Transporte público urbano y taxi colectivo	Solo existe una línea de autobús y está en malas condiciones.
Playa Vicente	1 hora y 25 min	80	Trasporte trv y ado	Son pocas las corridas de autobuses directos que comuniquen a Cosamaloapan con Playa Vicente, solo dos al día. Otra forma de traslado es trasbordando vía Ciudad Isla.

FUENTE: elaboración propia.

Como conclusión, la dificultad territorial que impide que las mujeres lleguen a las instituciones garantes de sus derechos, así como el costo monetario que implica su traslado, son factores determinantes que imposibilitan a las mujeres víctimas de violencia ejercer su derecho de acceso a la justicia.

## PRÁCTICAS EN TORNO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y PERCEPCIÓN DE LA VIOLENCIA DE LAS MUJERES DEL DISTRITO JUDICIAL DE COSAMALOAPAN

Para el desarrollo de este apartado se utilizó una metodología cualitativa basada en la observación directa, así como en entrevistas a empleadas y empleados de las Agencias Municipales de los Municipios del Distrito Judicial de Cosamaloapan y de la Agencia Especializada en los Delitos contra la Libertad y la Seguridad Sexual y contra la Familia. También se realizaron entrevistas y una observación directa en los juzgados de la ciudad de Cosamaloapan, con el objetivo de identificar las prácticas jurídicas de las autoridades.

Aquí se muestra el comportamiento real de las autoridades que se encargan del acceso a la justicia, tales como agentes del Ministerio Público, jueces, empleados de la Junta de Conciliación, respecto de la atención que brindan a las mujeres denunciantes.

Desde el campo de la etnometodología jurídica, que sirve de apoyo para entender la complejidad de las prácticas jurídicas relacionadas con el acceso de las mujeres a la justicia en el Distrito Judicial de Cosamaloapan, se vuelve necesario dirigir la mirada hacia el particular punto de vista, los valores y las representaciones de los operadores jurídicos y de las víctimas.

De esa forma, resulta posible examinar el fenómeno desde una perspectiva particularmente nativa, a través de la supresión de los propios principios epistemológicos y de sentido común, para lograr comprender los lenguajes y las formas de clasificar el mundo que prevalecen entre quienes habitan en el ámbito que se investiga.

Este cambio de perspectiva es poco común en los estudios legales, pues se trata de un referente empírico, lo cual indica indeterminación y abre la puerta a nuevos significados y a un estudio que permutaría las relaciones entre elementos jurídicos y sociales en un mismo contexto.

## CULTURA JURÍDICA: PRÁCTICAS DE LOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Se estudiaron en esta investigación las prácticas jurídicas como parte de la cultura jurídica interna,<sup>4</sup> en las cuales los operadores jurídicos aceptan como premisa básica que solo algunos de los sentidos normativos tendrán fuerza, aunque estos provengan de los mismos textos normativos, tengan el mismo rango formal que los otros y sean reconocidos por muchos juristas por tener el sentido correcto y adecuado a las valoraciones sociales.

Las prácticas de los operadores jurídicos resultan un tanto confusas, ya que, por un lado, elaboran un discurso sobre protección de los derechos ciudadanos y sobre principios de igualdad y de gratuidad y, por otro, la realidad de la aplicación de las leyes en los procesos es muy diferente de ese discurso. El mundo judicial funciona, en sus estructuras objetivas, utilizando selectivamente las leyes, los códigos y los lenguajes, lo que, en consecuencia, crea un sistema que se vale de la debilidad estructural para beneficiar económicamente al operador jurídico.

Las prácticas derivadas de la cultura interna determinan la manera como el operador responde a las demandas y denuncias ciudadanas, produciendo respuestas más o menos efectivas y apegadas a ficciones jurídicas que se desarrollan dentro de la institución.

El tipo de práctica de los operadores puede ser variado. Podemos hablar de operadores con razonamientos cerrados; estos solo se basan en proposiciones jurídicas y no aceptan la idea de cambio en las reglas o en su interpretación. También existen operadores que son cerrados en algún aspecto y más abiertos en otro, como aquellos que no aceptan los cambios jurídicos, pero admiten partir de premisas no jurídicas del razonamiento.

---

4 En este texto entenderemos como cultura jurídica las creencias, costumbres y valores que el juzgador y/o la autoridad consideran en el ejercicio de sus funciones.

Las diferencias entre los operadores pueden también estar determinadas por los estilos de interpretación que guían el manejo de las reglas del proceso: el *expertis* en el lenguaje jurídico que se utiliza, que suele estar lleno de tecnicismos, ser monopolio de los profesionales del derecho y llegar a convertirse en ritualista; los estilos judiciales, que tienen que ver con ciertas variantes en la manera como los jueces y agentes conciben y cumplen su papel dentro del proceso judicial; y la idea que tiene cada operador jurídico respecto de los ciudadanos o de si determinado grupo tiene o no tiene derechos a ciertas conductas.

Es necesario preguntarse cómo se vincula la práctica jurídica con la cultura patriarcal. ¿Existe una inserción de la discriminación hacia las mujeres en las prácticas jurídicas que desarrollan los encargados de la procuración y administración de justicia?

La respuesta se obtiene mediante la observación directa de la atención que se les da a las mujeres en el caso concreto del distrito judicial de Cosamaloapan, Veracruz. Un ejemplo de esto es la idea que tiene la sociedad respecto de los roles de género, que determinan el deber ser tanto para hombres como para mujeres.

Lamas (2012, 33) señala lo siguiente:

... el papel (rol) de género se configura con el conjunto de normas y prescripciones que dictan la sociedad y la cultura sobre el comportamiento femenino o masculino. Aunque hay variantes de acuerdo con la cultura, la clase social, el grupo étnico y hasta el estrato generacional de las personas, se puede sostener una división básica que corresponde a la División Sexual del Trabajo más primitiva: las mujeres paren a los hijos y, por lo tanto, los cuidan; ergo, lo femenino es lo maternal, lo doméstico, contrapuesto con lo masculino, que se identifica con lo público. La dicotomía masculino-femenino con sus variantes establece estereotipos, las más de las veces rígidos, que condicionan los papeles y limitan las potencialidades humanas de las personas al estimular o reprimir los comportamientos en función de su adecuación al género.

De lo anterior se podría señalar que, en la relación entre hombres y mujeres, se encuentran aspectos simbólicos que, dentro del patriarcado, pueden ocasionar relaciones de poder desigual donde la mujer se encuentra subordinada.

La dominación masculina, en la manera como se ha impuesto y soportado, es el mejor ejemplo de aquella sumisión paradójica, consecuencia de lo que Bourdieu (2000a, 11-12) ha llamado violencia simbólica: "... violencia amortiguada, insensible e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento o, más exactamente, del desconocimiento del reconocimiento o, en último término, del sentimiento".

Esta violencia simbólica no sólo es invisible para las víctimas, sino también para los agresores y para el resto de la sociedad.

#### PRÁCTICAS EN LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR ESPECIALIZADA EN DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD SEXUAL Y CONTRA LA FAMILIA

El acceso a la justicia debe ser efectivo, razón por la cual no es suficiente contar con la posibilidad legal e institucional de denunciar la violencia o de demandar derechos civiles o laborales. La efectividad en el acceso a la justicia se vulnera cuando el marco jurídico es meramente teórico. Es por esto que se analiza si en la realidad del espacio judicial es efectivo el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.

Las prácticas jurídicas que pueden presentarse en la Agencia Especializada de Cosamaloapan se pueden explicar a través de las entrevistas con algunas mujeres que han acudido a denunciar a la Agencia y mediante la observación directa que se desarrolló en este espacio, tal como se muestra a continuación, merced a la entrevista con una mujer de 35 años, casada y con una hija, que acudió a denunciar desde el municipio de Carlos A. Carrillo; esta mujer comentó:

Yo vine hace una semana a denunciar a mi pareja porque me roba el dinero de mi negocio, de una tiendita que puse en mi casa y porque le pega mucho a mi niña; le pega según porque se porta mal. Pero a mí no me pega, me insulta, pero no me pega... Así que la secretaria me dijo: "Para qué lo vas a denunciar, para qué lo quieres en la cárcel... Mejor te doy un citatorio para que se le llame a conciliar", así que me dio un citatorio y vine con mi pareja... Pero luego lo estuve pensando y creo tiene razón la licenciada, para qué lo quiero en la cárcel, luego van a pensar que soy una mala mujer.

En el testimonio anterior, se observa que es muy común que cuando las mujeres inician un procedimiento legal las denuncias no prosperen; esto se debe, entre otras cosas, al empleo de argumentos en defensa de la estabilidad familiar por parte de los funcionarios del Poder Judicial o porque la víctima desista de presentar una denuncia.

En entrevista con una mujer de 51 años con tres hijos, de la comunidad Paraíso Novillero, del municipio de Cosamaloapan, se pudo medir cómo también la corrupción permea las practicas jurídicas. Esta mujer acepta que ha sufrido violencia por parte de su pareja y, al preguntarle si ha denunciado al respecto, nos mencionó que sí, pero que no recuerda bien el nombre del lugar a donde acudió, solo sabe que es una Agencia Especializada que se encuentra enfrente del hotel Casa Blanca, en la calle Galeana, y que la persona que la atendió se llama Erika, aunque esta no le quiso prestar atención, pues le dijo que debería divorciarse de su marido. La mujer relata lo siguiente:

Fui a la instancia de atención a las mujeres y niños para denunciar a mi pareja, pero en vez de darme la razón a mí, la licenciada que me atendió se portó muy grosera y en vez de escucharme mis quejas, lo que me contestó fue "Ay, señora, si usted sabe que su esposo tiene otra mujer déjelo ya, para que anda con él"; inclusive me preguntó la fecha de casamiento mía, la fecha de nacimiento de mis hijos y todo lo que me preguntó ella lo

ocupó para dárselo a mi esposo, con lo cual ahora cuenta con la fecha de mi matrimonio y la fecha de nacimiento de mis tres hijos; y ella le dijo que lo iba a divorciar sin que yo me diera cuenta que le iba a cobrar cinco mil pesos. Lo sé porque él me lo dijo.

Cuando se le preguntó a la mujer si le recibieron la denuncia en la Agencia Especializada, mencionó que no sabe por qué ni qué escribía Erika en la computadora, pues no le dio ningún documento ni la han llamado de la Agencia Especializada; relata que “La mujer escribía, no sé si escribía sobre nosotros, pero desconozco sobre el estado de mi expediente”. Además, mencionó que recibió malos tratos porque no le pusieron atención a su denuncia y considera que le fue peor al denunciar, ya que ahora su pareja la injuria diciéndole que ni se hará efectiva la denuncia porque no le hacen caso.

En la entrevista anterior se pueden observar prácticas de privatización de la procuración de justicia, donde la información obtenida de las víctimas es vendida y el beneficio para las partes dentro de la procuración justicia depende de la cantidad de recursos económicos con que se cuenta.

La persona que denominaremos mujer 3 refiere tener 30 años de edad, haber estudiado la secundaria completa, ser de estado civil unión libre, ser ama de casa, vivir en la colonia El Rosario del municipio de Cosamaloapan (colonia que queda muy cerca de la Agencia del Ministerio Público de Cosamaloapan), tener dos hijos y acudir a denunciar porque su pareja la golpeó; luego de la agresión, se acercó a una amiga, quien le aconsejó acudir al Ministerio Público.

Cuando fue interrogada sobre si ha acudido a denunciar la violencia, mencionó que no sabía a dónde acudir, pero al inquirir al respecto fue a la Agencia Investigadora y allí le dijeron que si su marido le pegaba que lo dejara y que en ese lugar no atendían ese tipo de pleitos y que tendría que acudir a la Agencia Especializada.

Cuando se le preguntó quién la atendió en dicha Agencia, relató que lo hizo una licenciada, quien le dijo que no podía hacer nada porque

su marido era violento porque fuma marihuana y que para qué estaba con él. A otra pregunta sobre la atención recibida, respondió que no recibió ninguna atención, que todo fue una pérdida de tiempo. Es decir, la persona que atiende justifica de alguna manera la violencia y deposita la culpa en cualquier cosa menos en el agresor.

La mujer 4, en entrevista, mencionó ser ama de casa de 42 años de edad, estar casada y haber estudiado hasta la primaria; vive en la colonia San Felipe del municipio de Cosamaloapan (colonia de clase media baja, que está a 10 minutos del Ministerio Público), tiene tres hijos y refirió que acudió al Ministerio Público porque su marido la amenazó de que la iba a denunciar porque, cuando él la golpeó, ella se defendió y le dejó rasguños en la cara, por lo que prefirió ir antes a denunciar a su marido.

Cuando se le preguntó si denunció a su pareja, ella respondió que acudió a la Agencia Especializada y que fue atendida por una persona de nombre Erika. La mujer 4 señaló lo siguiente:

Me atendió una persona que se llamaba Erika. Había tres señoritas allí, pero con ella me mandaron y ella fue la que me atendió para exponerle el caso. Ella me dijo que tenía que ir golpeada. Yo le respondí que me defendí, y ella me dijo que por qué no traía golpes. Yo le dije que no iba tampoco a dejar que me pegaran y ella me dijo que por qué no traía moretones y yo le dije que no porque yo me cubría y de allí me dijo que así llegaban muchas mujeres y que al rato volvían con el marido, y yo le dije que no iba a dejar que él me pegara al cien por ciento sin que yo metiera las manos.

Cuando se le preguntó a la mujer 4 su opinión acerca del trato que había recibido por parte del personal de la Agencia Especializada, respondió lo siguiente: “Pues mal, porque siempre que voy no me atienden y una licenciada, cuando le expuse mi problema para pedir una pensión alimenticia, me pidió dinero. Esa licenciada se llama Consuelo Martel, y ella fue la que me dijo que, para arreglar mi caso, yo tenía que darle un dinero...”



En la entrevista anterior se muestra lo que se considera falta de “pruebas contundentes” para iniciar un proceso, la falta de testigos oculares “objetivos” (los niños no se consideran testigos válidos, pues muy difícil que declaren contra el padre del cual dependen afectiva y económicamente y del que temen represalias), así como el hecho de que los encargados de la procuración de justicia buscan obtener beneficios económicos a través de las víctimas.

Por otro lado, la lentitud de los operadores para realizar el proceso es una práctica que, si bien no afecta exclusivamente a las mujeres, sí les causa un mayor impedimento para seguir dentro del proceso judicial. Tal como lo comentó la mujer entrevistada número 5, de 33 años edad, con domicilio en el municipio de Otatitlán:

Yo fui a denunciar porque una vecina le pegó a mi niña. La señora ya es grande para que le ande pegando y no era la primera vez, así que me enojé y primero fui al DIF y de allí la presidenta me mandó a Cosamaloapan a la Agencia. La primera ocasión que fui el DIF me apoyó con el pasaje para la niña y para mí, y cuando llegué a la Agencia en Cosamaloapan me atendió una señorita que me dijo que para denunciar tenía que llevar testigos y que a la niña no se le notaban ningunos golpes, que ya era la hora de la comida, que iban de salida, que me esperara hasta las seis de la tarde. Esperé hasta las seis de la tarde, pero había ya otras citadas y el último camión salía a las ocho de la noche, por lo que no nos atendieron, que fuera al siguiente día. Pero la verdad, señorita, ya no regresé, es que ya no tuve para el pasaje.

En el testimonio anterior se evidencia la lentitud de los trámites, la rigidez y la complejidad de los procesos penales, todo lo cual desalienta a las víctimas, y se muestra el hecho de que, por lo general, las mujeres no desean que su pareja reciba una condena que lo prive de la libertad, sino que solo buscan protección y apoyo para salir de la situación de violencia en la que se encuentran.

El estudio realizado indica que en la Agencia Especializada de Co-samaloapan a las mujeres se les trata con hostilidad o son atendidas en forma negligente y discriminatoria por parte de los funcionarios encargados de brindarles apoyo. Muchas veces se culpa a la víctima, se pone en duda su versión de los hechos, se tiende a ignorar la gravedad de las agresiones asociándolas a otros factores como embriaguez y adulterio y, en general, se presentan grandes resistencias a los cambios legales recientes.

En general se pueden identificar diversos tipos de conducta en las prácticas que llevan a cabo las empleadas de la Agencia Especializada, como la privatización de la procuración de justicia, la corrupción, la negativa de atención a las mujeres, la discriminación y la negación a recibir una denuncia –esta última, la más constante.

Cuando la mujer 7 acudió a presentar una denuncia por la sustracción de sus hijas por parte de su entonces pareja, hacía 12 años, cuando las niñas tenían 3 y 5 años de edad, esta mujer recibió como respuesta: “Qué quieren que uno haga”, a lo que ella respondió: “Pues que las vayan a buscar, que saben dónde están”. “Si están en la ciudad de Xalapa, ¿por qué no denunció antes, cuando se las quitaron, señora?”, se le volvió a inquirir, a lo que la señora replicó: “Porque fui al DIF y me dijeron que tenía que saber dónde estaban y que ellas me iban a ayudar a recuperarlas, que apenas las encontrara me mandarían a un policía para ir a buscarlas”. La respuesta que dan es de ese talante: que no se puede hacer nada, que ya pasaron muchos años y que sus hijas ya están grandes; quizás y se olvidaron ya hasta de ellas y que quien se las llevó fue su padre...

De lo observado en la Agencia, se destaca la constante presencia de la negativa a iniciar una investigación y a recibir adecuadamente la denuncia de las víctimas, generando con ello la impunidad de los delitos cometidos en contra ellas.

Otro tipo de conducta, según versiones de las mujeres, se presenta cuando, al denunciar, si las atienden, nunca se les proporcionan datos

del número de expediente ni informan si procede o no la denuncia; pero citan a sus maridos para decirles que se encuentran denunciados y que pueden ir a la cárcel, para posteriormente, afuera de la institución, comentarles que les pueden ayudar y evitar que eso suceda, con la condición de que “apoye con unos cinco mil pesos” para no iniciar el expediente y que concilien con su esposa.

En resumen, esto manifiesta una práctica que genera conductas de discriminación hacia las mujeres, corrupción en la institución e impunidad, ante la negativa por parte de la autoridad para hacer su trabajo. Las prácticas que se llevan a cabo en la Agencia de Cosamaloapan no se encuentran del todo en la ilegalidad, pues se basan en el principio de que hay delitos menores y que los agentes tienen la potestad para iniciar o no una investigación o determinar si puede llamar a conciliar a las partes.

En cuanto a la Policía Ministerial encargada de investigar los delitos cometidos en contra de las mujeres, en términos generales su respuesta a las demandas por violencia de género no es satisfactoria y tiene una tendencia a la victimización secundaria. Según el señalamiento de las propias empleadas de la Agencia, los policías ministeriales siempre dejan al último este tipo de investigaciones, y en cuanto se les solicita un traslado de alguna mujer al albergue, hostigan a la víctima en el camino y la maltratan.

En la Especializada, las acciones de los operadores jurídicos se traducen en prácticas discriminatorias, violatorias de derechos humanos, discrecionales, clientelares y de razonamiento jurídico cerrado.

## PRÁCTICAS EN EL JUZGADO CIVIL Y PENAL DE COSAMALOAPAN

Las prácticas en el Juzgado Civil de Cosamaloapan giran en torno a las demandas que interponen las mujeres que cuentan con los recursos económicos para iniciar un juicio. En el Juzgado Civil no se inicia un juicio si no se cuenta con un buen escrito de demanda; para esto, las

mujeres que no son profesionales del derecho tienen que contratar los servicios de un litigante.

Que su escrito inicial de demanda sea aceptado depende del juez. Para lograr esto se debe pasar por prácticas de discrecionalidad hasta clientelares, tal como nos narra una mujer que encontramos en el Juzgado:

Yo vine a demandar la pensión alimenticia al padre de un niño que tengo. Pasé primero con la abogada de oficio para ver si me ayudaba, pero me contestó que no podía en ese momento y que contrataron un abogado. Fui con el abogado, me cobró dos mil pesos, y ahora me citaron, pero me salen con que para qué quiero demandar si esto se va a tardar mucho tiempo y que mi expareja ni trabajo tiene...

En este relato podemos observar cómo se propicia el desánimo de las mujeres con el propósito de que desistan de continuar con el proceso.

Son pocas las mujeres que recurren al Juzgado Civil debido al alto costo que implica seguir el proceso. Pero quienes persisten quedan desgastadas por el largo juicio que, al final, no cubre sus demandas y las deja sin esperanza. Un ejemplo de esto es lo que comenta una mujer que solicitó el divorcio:

Hace años que vivía con mi esposo, pero él me pegaba mucho cuando mis hijos estaban pequeños. Después dejó de pegarme y comenzó a tener amantes. Ya que pasaron los años y vi que mis hijos estaban grandes y que cada uno tenía su vida, me separé de él. Fui primero a solicitar ayuda al DIF de Tres Valles para que me ayudaran para el divorcio y para que él no se quedara con el terreno de la caña y la casa, porque yo también lo trabajé y no se me hacía justo que yo trabajé 35 años y él todo puso a su nombre. Pero en el DIF me dijeron que ellos se encargan de unir a la familia, que ya estaba yo grande como para andar en esos pleitos. Cuando le dije a él que me quería divorciar, él amenazó con quitarme todo. Con-

traté los servicios de un abogado, pero no pudo demostrar el divorcio necesario, por lo que tenían que hablar con él para que firmara que estaba de acuerdo en divorciarse. Yo le dije que ya teníamos muchos años de separados, que nos divorcieran, pero el juez dijo que mejor que fuera él a firmar para un divorcio en el que ambos estuviéramos de acuerdo. Luego nos citaron varias veces. Él acudió, platicaron con él y luego me dijeron que no me podían divorciar porque él no estaba de acuerdo. Pero me enteré después que él le pagó al juez para que no nos divorciara, porque no quería dividir las propiedades. Eso que le platico fue hace como siete años. Todavía no había un juzgado civil en Tierra Blanca, tuve que ir a Cosamaloapan a dar vueltas y a gastar. Y no pude divorciarme. Lo que hice fue irme a una casa de mi hijo que se fue a Estados Unidos y no volvió, y ahora vivo con mi nuera y mis nietas, aunque no le pido permiso para nada a él. Me siento tan feliz sin él, voy a donde quiera, he viajado a otros países y no tengo obligación de nada. Pero hace un par de meses me enteré que él anda que quiere el divorcio porque se quiere casar con su amante. Pero ahora yo no se lo voy a dar, porque es para que la otra reciba la pensión y yo me quede sin ese dinero.

El caso anterior ejemplifica cómo el dinero, a la hora de tomar decisiones por parte de los administradores de justicia, juega un papel preponderante, ya que a esta mujer se le impidió el divorcio debido a dichas prácticas corruptas.

Las prácticas en el Juzgado Civil no evidencian tanto la discriminación por el hecho de ser mujer, sino más bien una discriminación por no tener los recursos económicos suficientes, así como las prácticas de razonamiento cerrado a través de las cuales los empleados de las oficinas solicitan primero el permiso del juez para realizar la entrevista. Este tipo de comportamiento por parte de los empleados se apega al orden jerárquico de los juzgados y a la cerrazón de la profesión jurídica del área civil.

En lo referente a las prácticas en el Juzgado Penal de Cosamaloapan, algunos juzgadores ejercen un razonamiento también cerrado, que

se basa en ciertos principios de derecho que son ciegos ante la realidad social. Uno de ellos comenta: “Como nos dice la juez: yo me apego al principio de imparcialidad, no tengo por qué dar atención a la víctima mejor que al agresor, aquí todos son iguales”.

Lo que no se pregunta es qué consecuencias puede traer la aplicación general de este principio, como se ve en el caso siguiente, en el que una chica de 27 años es víctima indirecta de la violencia intrafamiliar: “Mi hermana se murió hace un año. Dejó de comer debido a que en el Juzgado le agravaron la depresión que ya tenía, haciéndole revivir recuerdos y sin ponerle debida atención psicológica”. Cuando se le preguntó el porqué de su comentario, narró lo siguiente:

Hace años que mi hermana andaba mal, desde que recordó cuando mi papá mató a mi mamá en el parque enfrente de nosotras. Yo ya estaba un poco grande, tenía 12 años, mi hermana tenía 9 años. Mi mamá ya andaba que quería separarse de mi papá, porque él le pegaba mucho y a nosotras nos maltrataba. Una noche en diciembre, era época de fiesta. Fuimos con mi mamá a una posada. De regreso a la casa, en el parque vimos que venía todo enojado mi papá con un cuchillo en la mano y empezó apuñalar a mi mamá. Yo recuerdo bien porque estábamos cerca de la casa y yo corrí gritando para que salieran a ayudarnos. Cuando llegué a casa de mi abuela, que vivía al lado de nosotras, mis tíos salieron corriendo ayudar a mi mamá, pero ya era muy tarde, ya estaba muerta. Después de eso, no volví a saber nada de mi padre; él se fue a huir y nosotras nos quedamos con una de mis tías. Luego con mi abuela, y así anduvimos... Hasta que yo me casé a los diecisiete años, pero mi hermana no se casó y se quedó a vivir con mi abuela. Hace casi dos años, después de 15 años de haber muerto mi mamá, detuvieron a mi papá en Cancún, lo trajeron a la cárcel de Cosamaloapan y nos llamaron a declarar sobre los hechos y lo que habíamos visto. Yo ya estaba grande, soporté cuidarme con mi papá, pero mi hermana no lo soportó, solo lloraba y lloraba en cuanto la interrogaban. De allí dejó de comer y dejó de salir, hasta que murió.

La práctica del principio de imparcialidad puede ocasionar daño psicológico a las terceras perjudicadas por la violencia familiar, como claramente se pudo observar en la entrevista anterior. Dicha imparcialidad es muy socorrida en el Juzgado Penal de Cosamaloapan, ya que cuando se le preguntó a uno de los responsables de dicha institución si consideraba necesario que existiese atención psicológica, dijo: “Yo no tengo por qué solicitar a ninguna psicóloga o algún espacio para recibir a la víctima. Aquí somos imparciales y no tengo por qué darle beneficios a la víctima. De la atención psicológica se encarga la MP...”

El ejercicio de esta racionalidad en las prácticas jurídicas y la aplicación de la ley en medidas discrecionales se pueden observar en el Juzgado Penal de Cosamaloapan, cuando uno se percata de que muchos expedientes son dejados a decisión de las encargadas de mesa quienes, según versiones de sus propios compañeros, se prestan a corrupción.

La falta de actualización en el derecho y el razonamiento jurídico apegados a viejos principios han dado como resultado prácticas jurídicas en el Juzgado de Cosamaloapan que, en su aplicación, dejan de lado el principio pro persona, el cual garantiza el reconocimiento de los derechos de las partes involucradas en el proceso.

## DENUNCIAS E IMPUNIDAD. PERCEPCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL DISTRITO JUDICIAL DE COSAMALOAPAN

La violencia contra las mujeres en el Distrito Judicial de Cosamaloapan es diversa. Existe, según el municipio, violencia emocional, sexual, física y a veces deviene, incluso, en feminicidios. Las entrevistadas refirieron que han sido víctimas de violencia sexual o física, dentro de sus hogares y también en la calle y en el espacio laboral.

En los datos recolectados en las entrevistas se puede observar una constante percepción de peligro en cuanto a la propia integridad física y temor por su vida, por parte de las entrevistadas. Esta situación facilitó

que las mujeres tomaran la decisión de denunciar la violencia conyugal tolerada durante muchos años. Asimismo, algunas de las mujeres reportaron que, cuando percibieron que sus hijos eran maltratados gravemente, decidieron solicitar ayuda ante algunas autoridades como el DIF y la instancia correspondiente. Las situaciones de violencia grave que ponen en riesgo la vida, en ocasiones funcionan como un aliciente suficiente para que las mujeres acudan a denunciar.

La familia o las amistades constituyen un factor importante como referencia y apoyo, orillando a la mujer a tomar conciencia de que su vida está en riesgo. Como señala una mujer de 35 años, originaria del municipio de Acula:

Mi cuñada me orientó para acudir a la especializada. Ya eran muchos años de violencia, pero nada más me empujaba y me jalaba de los cabellos. Pero ese día me rompió la cabeza con un envase de cerveza. Ella me dijo: “Qué esperas mujer, que mi hermano te mate; él siempre ha sido violento, no va a cambiar”, y me acompañó a Cosamaloapan para que yo pusiera la denuncia.

Existe una constante en los 15 municipios que comprenden el Distrito Judicial de Cosamaloapan: las mujeres no denuncian la violencia.

Versiones de las Agencias Municipales del Ministerio Público de los municipios de Chacaltianguis y Tlacotalpan señalan que de 15 mujeres que reciben violencia, solo una acude a solicitar ayuda o a denunciar, lo cual confirma la tendencia que marca la Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones del Hogar 2011, la cual indica que solo 14% de las mujeres víctimas de violencia acuden ante la autoridad.

Y estas mujeres no han sido completamente atendidas. Al menos 40% de las mujeres que acudieron ante el Ministerio Público señaló que no se les hizo caso o que la autoridad se negó a aceptar la denuncia. Esta situación genera impunidad en cuanto a los delitos cometidos en contra de las mujeres.



La impunidad se establece cuando un delito no recibe el castigo o la pena que por ley le corresponde. En el caso de la violencia contra las mujeres, gran parte de esta no es denunciada, ya que se desarrolla en el espacio privado del hogar, haciendo más difícil que las autoridades tomen cartas en el asunto. Y cuando ocurre en espacios públicos, a veces las mujeres no denuncian por falta de conocimiento en cuanto a sus derechos. En el ámbito laboral, la falta de denuncia tiene que ver con la preocupación de las mujeres a perder su fuente de trabajo. La impunidad deja indefensa a la víctima y fortalece al agresor: “La experiencia demuestra que mucha de la reticencia de las mujeres por denunciar es porque sienten que nada va a cambiar, que la autoridad no va a actuar, que la familia y la comunidad se van a volver en su contra. O que el resultado de la denuncia puede ser más letal para ellas” (Ochoa 2010, 57).

Hay dos tipos de impunidad. En primer lugar, cuando existe una solicitud de la mujer para que intervenga la autoridad y esta no atiende a la víctima o no le da seguimiento al asunto; en segundo lugar, cuando la mujer no denuncia a su agresor.

En el primer caso, ocurre una negativa de la autoridad para hacer cumplir la ley como se señala en el apartado correspondiente. Los operadores jurídicos muchas veces se niegan a atender a las víctimas debido a prácticas de corrupción sistemática, clientelares y de discriminación de género; consideran que la mujer se encuentra subordinada al hombre. Así se señala en algunas entrevistas que se llevaron a cabo en el Distrito Judicial de Cosamaloapan: “Me respondieron que para qué estaba con mi marido. Y no me quisieron atender”.

En cuanto al segundo caso, las causas por las cuales no se acude a la autoridad son múltiples. Se clasifican de la siguiente forma, de acuerdo con las entrevistas:

- Las mujeres que no acuden debido a su situación económica. Muchas mujeres no acuden debido a que territorialmente se encuentran lejos de la Agencia Especializada de Cosamaloapan, por lo

que su traslado implica un gasto económico y de tiempo que no pueden costear. En este grupo también se encuentran las mujeres que reciben violencia por parte de su pareja, pero su pareja es el proveedor económico, por lo que, si denuncian, se quedarían sin su medio de subsistencia.

- Las mujeres que consideran que el grado de violencia no amerita la denuncia. Tienen la idea de que la violencia que reciben es leve y de que, por ello, no es necesario acusar al agresor ante las autoridades.
- Debido a razones graves. Se trata de mujeres que están experimentando una violencia que pone en peligro su vida. Suelen no poder denunciar debido a que son sometidas a encierro en sus hogares, por parte de su pareja o de algún pariente cercano.
- Por vergüenza o por miedo a que la comunidad se entere. Cada vez son menos casos, pero todavía existe este impedimento para denunciar. Las mujeres que han sido víctimas de violaciones sexuales no denuncian, en ciertas ocasiones, por miedo a que se sepa que ya mantuvieron relaciones sexuales y por ser señaladas socialmente como mujeres de segunda categoría por haber perdido su virginidad antes del matrimonio. Tal como narra la hermana de una chica de 14 años que fue violada en el municipio de Carlos A. Carrillo: “Mi hermana fue violada, pero lo primero que decían es que tuvo relaciones con el novio y que se hizo la violada. Dicen esto porque estábamos en una fiesta como a tres calles de la casa. Ella y su novio se salieron de la fiesta como a las diez de la noche para ir por un suéter a la casa. En el camino, unos tipos golpearon a su novio y a ella la violaron. Lo primero que decía la gente es que no había sido violada, que tuvo sexo con su novio o que ya se andaba acostando con el novio. De la vergüenza se fue a vivir a otro lugar y su novio también se mudó a otra ciudad. Mi papá se creyó los chismes de la gente y nos abandonó”.
- Por presiones familiares. Algunas mujeres que reciben violencia por parte de su esposo no denuncian porque la familia ejerce pre-

sión sobre ellas para que soporten la violencia que reciben bajo la premisa de un dicho propio de la región: “Esa cruz te tocó vivir”. Ello hace referencia a que a las parejas las une Dios y que no se pueden separar. O que es el castigo de la mujer por haber tratado mal a algunos hombres en su juventud (es decir, por haber sido coqueta o noviera), por eso tienen un esposo violento.

- Por sus hijos. Algunas mujeres señalan que no denuncian a sus esposos porque no están dispuestas a dejar a sus hijos sin un padre.

Las seis causas recién expuestas se obtuvieron del análisis del Distrito Judicial de Cosamaloapan. Ello no quiere decir que la autoridad no deba cumplir con la obligación de hacer llegar a las mujeres los mecanismos idóneos para que ejerzan sus derechos con la finalidad de vivir una vida libre de violencia.

La tolerancia a la violencia, en los casos de las mujeres entrevistadas se sustenta en la creencia de la indisolubilidad de la unión conyugal, los temores e inseguridades personales y la ausencia de redes de apoyo y, finalmente, la dependencia económica de las víctimas en relación con sus victimarios.

Una mujer de 37 años del municipio de José Azueta refirió: “Yo no puedo vivir así, con un hombre tan malvado. Yo quiero que él se largue, yo me iría. Pero mi esposo sabe que no puedo largarme porque mis hijos están en la casa, y no tenemos a dónde ir...” Además, muchas de ellas estiman riesgoso para los hijos vivir con un padrastro.

En lo que atañe a la percepción de la violencia, las mujeres del Distrito Judicial de Cosamaloapan reconocen que existe violencia sexual, física e, incluso, el feminicidio en la región. Ciertos factores como la violencia social y el secuestro, que se están dando en los municipios, han desplazado la atención a la violencia contra las mujeres. En el imaginario social ha quedado establecido que, en esa zona, la violencia contra las mujeres es, más bien, baja.

Al momento de las entrevistas en el Distrito Judicial de Cosamaloapan, las mujeres demostraron tener conciencia respecto de su problema y pudieron referir desde cuándo se inició la violencia. Señalaron, además, que esta ha sido tolerada por varios años. Todas apuntaron haber tolerado la violencia hasta el punto de ver amenazada su integridad física y mental o la de los hijos. En ese momento, ellas recurrieron a alguien por ayuda.

De acuerdo con la percepción de las entrevistadas, la violencia que reciben por parte de sus parejas se debe a factores como la violencia vivida en la infancia, problemas psicológicos (“loco”, “ilusivo”, “agresivo”) y problemas de adicción al alcohol o a las drogas. Ellas consideran a sus agresores como personas sin autocontrol e imposibilitadas para cambiar. Por ello, muchas veces la agresión se realiza sin un motivo “aparente”, porque se asume como inherente a la relación.

Una joven de 22 años, del municipio de Carlos A. Carrillo, señaló: “Mi marido no es malo. Lo que pasa es que cuando no tiene su vicio (marihuana) se pone de malas, anda ansioso y peleando con todos”.

En general, las mujeres no desconocen sus derechos. Una mujer de la comunidad de Los Cocos, perteneciente al municipio de Carlos A. Carrillo, beneficiaria del programa Oportunidades, señaló: “Yo conozco mis derechos y sé que hay violencia contra uno porque en las juntas de Oportunidades hay clases sobre los derechos de las mujeres. Lo que pasa es que aquí no hay a dónde acudir”.

La existencia de mecanismos como el programa Oportunidades y las campañas publicitarias han dado a la población femenina del Distrito Judicial de Cosamaloapan un conocimiento de la existencia de sus derechos. Pero de nada ha servido, ya que las mujeres desconocen a dónde deben acudir para hacer válidos sus derechos.

## CONCLUSIÓN

Después de haber analizado y expuesto todos los elementos que constituyen esta investigación, corresponde responder la pregunta que se

planteó en la introducción: ¿cuáles son las condiciones de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en el Distrito Judicial de Cosamaloapan, Veracruz? La respuesta es: en el Distrito Judicial de Cosamaloapan, no existen las condiciones adecuadas para garantizar los derechos de las mujeres; son casi nulas las posibilidades de que una víctima de delito pueda acceder a la justicia, ya que, por principio, la mujer se puede encontrar con diversos obstáculos entrelazados simultáneamente para impedir que acceda a una justicia expedita, gratuita y no discriminatoria.

Las leyes, instituciones y operadores de justicia actúan para atender a las víctimas, de allí la importancia de observar estas tres instancias, ya que operan simultáneamente, pero en cada una de ellas se presentan limitantes para el acceso de las mujeres a la justicia.

Estos obstáculos de acceso a la justicia en dicho distrito judicial se clasifican de la siguiente manera:

*a)* Obstáculos de tipo normativo. Se definen como el conjunto de vacíos legales existentes y las leyes que todavía no han evolucionado con enfoque de género. En las leyes veracruzanas, los podemos localizar en el área civil. En dicha área se señala que la parte demandante necesita contratar a un profesional del derecho para que presente la demanda y la asista en el juicio. Se asienta, pues, la obligación de las mujeres afectadas de contratar un abogado para su asistencia y para el seguimiento en caso de demandas de divorcio o de pensión alimenticia.

Otro obstáculo que se sitúa en el área civil es el hecho de que solamente las prestaciones demandadas son las que tomará en cuenta el juzgador, lo cual se entiende como la necesidad que tienen las mujeres de contratar a un experto en la materia, ya que el juez no subsanará el escrito inicial de demanda. Por ejemplo, si una mujer tiene dos hijos y se encuentra demandando pensión alimenticia a su expareja y olvida poner el nombre de uno de sus hijos en el escrito inicial de demanda, aunque presente las actas de nacimiento de ambos, el juicio se iniciará por uno de ellos, teniendo que establecer un juicio aparte por el otro niño.

Como un obstáculo normativo e, inclusive, procesal, existe la carga de la prueba. “Quien demanda tiene que probar”, declara la ley civil veracruzana. En el área penal, esto se ejemplifica cuando la víctima de violencia física tiene que presentar pruebas de que ha sido agredida, a falta de lo cual no se dará inicio al proceso. Esto lleva, por ejemplo, al absurdo de que las mujeres violadas sexualmente deban demostrar haber tenido relaciones sexuales de manera forzada.

b) Obstáculos institucionales. En el marco de las nuevas leyes a favor de los derechos de las mujeres, se han creado instituciones que previenen la violencia contra ellas y dan atención a quienes han sido ya violentadas. Pero tales instituciones devienen un obstáculo cuando no cuentan con personal capacitado para atender a las mujeres o no tienen la estructura suficiente (en el caso de que efectivamente la institución exista, ya que a veces ni aun se cuenta con esta). En el distrito judicial se encontraron diversos déficits institucionales que hacen tortuoso que una mujer demande un derecho.

En primer lugar, no en todos los municipios que comprende el Distrito Judicial de Cosamaloapan existe el Instituto de las Mujeres correspondiente, a pesar de que existe, en la mayoría de aquellos, el decreto de creación. En realidad, estos municipios no cuentan con alguna instancia o instituto de las mujeres, por lo que no hay prevención de la violencia contra estas y, muchos menos, atención para aquellas que desean iniciar un proceso judicial. En la inexistencia de las instancias de las mujeres se justifica la confusión de que el DIF municipal debe atender a las mujeres, pero, ciertamente, los DIF municipales desalientan a las mujeres para que no presenten la denuncia correspondiente contra los agresores si dicho agresor es la pareja o el esposo de la que demanda, debido a que la máxima de esta institución es mantener unida a la familia, considerada como base principal de la sociedad.

En cuanto a los pocos municipios en los que existe una instancia de la mujer, debe apuntarse que estos no cuentan con un instituto adecuado; presupuestalmente, estas carecen del recurso para la contratación

de personal capacitado; no existen allí espacios de atención específicos para las mujeres ni el material para desarrollar todas las actividades inherentes a ellas, por lo que su estado es pésimo y sus actividades son prácticamente nulas.

En lo que se refiere a las instancias de procuración y administración de justicia, estas operan en oficinas de infraestructura inadecuada, por ejemplo, la Agencia Especializada de Cosamaloapan y el Juzgado Penal. Aunque las instalaciones e infraestructura del Juzgado Civil sí se encuentran en buen estado, tiene en común con las otras instancias la falta de personal capacitado en los temas de derechos de las mujeres y perspectiva de género.

Otro problema que se torna un gran obstáculo para las mujeres en el Distrito Judicial de Cosamaloapan es el hecho de que territorialmente este Distrito es muy grande y funciona con una sola Agencia Especializada. Por ello, un número significativo de mujeres de las comunidades no puede trasladarse al lugar para poner en conocimiento de las autoridades los actos de los cuales han sido víctimas.

c) Obstáculos culturales. Son derivados de la interiorización de los roles de género con la que la cultura patriarcal confina a las mujeres en los hogares como un objeto de pertenencia de los hombres. Se evidencian en las prácticas de los operadores jurídicos y en las percepciones que existen acerca de la violencia contra las mujeres.

Las prácticas jurídicas representan un obstáculo cuando el operador jurídico las desarrolla de manera inadecuada, tomando como base lo interiorizado desde hace siglos: la idea anquilosada de la mujer como ama de casa y subordinada a los derechos de los hombres. Puede ocurrir que si un operador jurídico tiene interiorizada la cultura patriarcal, lleve a cabo sus acciones influido hasta cierto punto por la concepción de la mujer como un ser inferior o como una persona que incita a que se cometan actos de violencia en su contra.

En el Distrito Judicial de Cosamaloapan, esta práctica se observa claramente cuando el operador jurídico reclama a la mujer denun-

ciante; se concretiza en la señalización que dicho representante de la autoridad le plantea, por ejemplo: “¿Para qué estás con él entonces? Te aguantas o déjalo”. Esto ejemplifica de manera clara cómo las y los encargados de la procuración y aplicación de la justicia tienen la idea de que los hombres, en especial los esposos de las víctimas, tienen derecho a ejercer la violencia y que esta es parte inherente de la relación de pareja.

El concepto de violencia que se maneje representa un factor clave para saber cómo perciben las mujeres la violencia contra ellas. En el citado distrito de Cosamaloapan y, en general, en el estado de Veracruz, las mujeres aluden a que hay cierto tipo de violencia que les es tolerable; por lo tanto, no es necesario denunciarla, ya que es propia de los problemas de los matrimonios. “Todos los matrimonios tienen problemas”, por lo que violencia se ve como algo normal. Aunado a ello, los roles de género depositan en la mujer la carga de mantener unida a la familia, aun a costa de su propia integridad física.

Como objetos de estudio, los anteriores son tres obstáculos principales. En cada uno de ellos las mujeres pueden encontrar diversas limitantes; pero, a nivel teórico, existe un claro obstáculo: no existe un consenso para conceptualizar el acceso a la justicia, por lo que las investigaciones sobre acceso a la justicia y los derechos humanos de las mujeres son recientes, y no hay suficientes elementos que determinen una metodología para el estudio con un enfoque de género.

Dado lo anterior, se concluye en este trabajo que no es suficiente el análisis de las leyes y de las instituciones para el acceso a la justicia; se tiene que observar el fenómeno de manera empírica. Estudiar solo los expedientes judiciales trae consigo dejar de lado a la mayoría de las mujeres, ya que, como se pudo observar en esta investigación, en su mayoría, las mujeres no denuncian o no son admitidas sus denuncias, lo que resulta en un porcentaje de 2% de casos en expedientes. Aunado a esta situación, las indagaciones ministeriales o los expedientes judiciales están cargados de ficciones de los operadores jurídicos que, con el ánimo



de no hacer debidamente su trabajo o por desconocimiento, no aclaran los hechos reales que vivieron las víctimas.

En general, las condiciones de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, que participaron en el estudio, en el Distrito Judicial se encuentran obstaculizadas por:

- El desconocimiento de las mujeres en cuanto a los mecanismos legales para garantizar sus derechos.
- La falta de instituciones encargadas de prevenir la violencia y de dar atención a las víctimas, y la casi nula existencia de organizaciones civiles de defensa de los derechos de las mujeres en el distrito.
- La reproducción de roles y de estereotipos culturales en las instituciones, lo que subordina a las mujeres con respecto de los hombres.
- La impunidad de los actos delictivos cometidos por los agresores, en especial, en espacios privados y, en menor medida, en espacios públicos.
- Los problemas de las instancias ministeriales y judiciales que obstaculizan las denuncias y su seguimiento.
- El incumplimiento de la ley y la ausencia de las instituciones de protección a las mujeres.
- Un desinterés y una corrupción en las instancias encargadas de resolver las demandas de las mujeres que sufren algún tipo de violencia.

## REFERENCIAS

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, G. J. A. et al. 2010. *Glosario de términos sobre violencia contra la mujer*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- BARRERA, L. 2012. *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- BERNAL DE BUGEDA, B. 1975. *La situación jurídica de la mujer en las Indias Occidentales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BIRGIN, H. y N. Gherardi. 2011. *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. México, DF: Fontamara.
- BOUEIRI, S. 2010. El acceso a la justicia en Latinoamérica desde las perspectivas democracia, desarrollo y liberación. En *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*, ed. S. Boueiri, 173-94. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- BOURDIEU, P. 2000. *La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico*. Bogotá DC: Bogotá Ediciones Uniandes/Siglo del Hombre Editores.
- . 2000a. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- BOURDIEU, P. y J. D. Wacquant. 1995. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- CAPPELETTI M. y B. Garth. 1996. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CASAL, J. M., L. Roche, J. Richter y A. Chacón. 2005. *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- CASTILLA, K. A. 2012. *Acceso efectivo a la justicia. Elementos y caracterización*. México: Porrúa.

- CORONATO, J. y J. González. 2009. *La procuración de justicia integral como política pública*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho.
- GARFINKEL, H. 2006. *Estudios en etnometodología*. México: Anthropos Editorial UNAM.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, R. 2005. *Justicia e ideología*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- GRÖSSL, H. 2004. Retrato de un delito invisible. Un acercamiento a la mujer como víctima de delito de violencia de género, entrevista a Irvin Waller. Mérida Venezuela. *Revista Otras Miradas* 4(2), 97-107.
- INCHÁUSTEGI, R. T. et al. 2010. *Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- LAGARDE, M. 1996. Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas. *Estudios básicos de derechos humanos* 4.
- LAMAS, M. 2002. *Cuerpo, diferencia sexual y género*. México: Taurus.
- MAGALLÓN, M. A. 2011. La protección cautelar prevista en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En *¿Y usted cree tener derecho? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, coords. Irma Salcedo y Lucía Melgar. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- MALEM, J. F. 2008. *El error judicial y la formación de los jueces*. España: Gedisa.
- MÉNDEZ, J. 2000. El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos. En *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, coord. J. Thompson, 15. San José: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MENDOZA, A. y Y. García. 2010. *Mujeres seguras en las ciudades futuras*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- MONSIVÁIS, A. 2010. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política*

*de las instituciones garantes de derechos, y participación ciudadana en México*, coord. A. J. Olvera. Xalapa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología/Universidad Veracruzana.

- OCHOA, O. 2010. La edificación de ciudades para ciudadanas: hallazgos y derroteros para enfrentar la violencia contra las mujeres. En *Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos*, coord. A. Mendoza, 57 y 238. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- RIQUER, F. F. 2009. *Ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia de género en su hogar. El caso Veracruz, Veracruz, México*. México: Instituto Veracruzano de las Mujeres/Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- ROBLES, D. A. 2010. El concepto de acceso a la justicia: evaluación, vigencia y actualidad. En *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*, ed. S. Boueri, 27-47. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- SAUCEDO, I. y M. Huacuz. 2011. Movimiento contra la violencia hacia las mujeres. En *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, coords. G. Espinosa y L. Jaiven, 213-42. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Ítaca.
- SERRET, E. 2006. *El género y lo simbólico. La constitución imaginaria de la identidad femenina*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- ZEPEDA, G. 2004. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público*. México: Fondo de Cultura Económica.

## REVISTAS

- GONZÁLEZ SOLANO, Gustavo. 2003. El ejercicio del poder de los jueces. *Revista de Ciencias Sociales* 4(102), 149.
- MAGALONI, A. L. 2007. *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*. Colección de Documentos de Trabajo, 26. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SERRANO, G. E. 2004. Derecho y razón práctica. *Signos filosóficos* 7(11) (ene-jun), 9-45.

## DOCUMENTOS OFICIALES

GOBIERNO FEDERAL. 2013. *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2007. *Las mujeres en Veracruz*. México: INEGI.

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ. 2006. *Informes estatales del poder ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz, 2006 al 2012*. México.

## ARCHIVOS ELECTRÓNICOS

DIARIO EL PIÑERO. 2013. <http://www.elpineroelacuena.com.mx/epc/index.php/cosamaloapan/2435-el-instituto-veracruzano-de-las-mujeres-del-gobierno-del-estado-de-veracruz-entrega-cheques-de-microcreditos-en-apoyos-a-las-mujeres-emprendedoras> (consultado el 27 de noviembre de 2013).

PORTAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. 2013. <http://www.pje-veracruz.gob.mx/pjev.php> de Ignacio de la Llave (consultado el 29 de agosto de 2013).

PORTAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. 2009. <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/quienes-somos> (consultado el 8 de septiembre de 2013).

SEGUNDO FEMINICIDIO EN TIERRA BLANCA. Crónica de Tierra Blanca. 26 de diciembre de 2013. [http://www.cronicatierrablanca.com.mx/2012/06/segundo\\_feminicidio\\_en\\_tres\\_va.php](http://www.cronicatierrablanca.com.mx/2012/06/segundo_feminicidio_en_tres_va.php).

## LEYES Y CONVENIOS INTERNACIONALES

CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/veracruz/codigo-civil-para-el-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave.pdf>.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. <http://www.colpos.mx/wb/images/Meg/Montecillo/Nor/cpv.pdf>.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW). <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. S/f. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belem Do Para*. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>.

LEY GENERAL DE LAS MUJERES PARA UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

LEY DE LAS MUJERES VERACRUZANAS PARA UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. <http://www.colpos.mx/wb/images/Meg/Montecillo/Nor/lav.pdf>.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/veracruz/ley-organica-del-poder-judicial-del-estado-libre-y-soberano-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave.pdf>.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/veracruz/ley-organica-de-la-procuraduria-general-de-justicia-del-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave.pdf>.

## BASES DE DATOS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2005 y 2010. *Censo de Población y Vivienda*. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est>

———. 2011. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/>.





# LIMITACIONES LEGALES E INSTITUCIONALES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL: LAS ENSEÑANZAS DE DOS CASOS DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN VERACRUZ

JOHANNA CILANO PELAEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES, la mayor apelación al derecho y su papel en la resolución de conflictos socioambientales han sido temas relevantes en los debates sobre el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental en las dos últimas décadas.<sup>2</sup> En América Latina, la evidencia indica que los tribunales han jugado un rol cada vez mayor en la afirmación de los derechos, asumiendo que las reivindicaciones se centran en “demandas de cumplimiento de derechos existentes, allí donde esos derechos no se garantizan o no se hacen cumplir efectivamente en la práctica [...] así como en la difusión de discursos legales, normas y procedimientos legalistas en diversas esferas y foros” (Sieder, Schjolden y Angell 2011, 20).

Más allá de las distintas acepciones del término *justicia ambiental*, como se encuentra particularmente en la literatura norteamericana de la materia –y relacionado a conceptos como racismo ambiental–, para

---

1 Egresada del Doctorado en Historia y Estudios Regionales del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (2018).

2 Esta tendencia ha sido impulsada por el Principio 10 de la Declaración de Río, que enuncia la necesidad de garantizar la participación, la información y al acceso a la justicia ambiental, para la realización plena del derecho a un medio ambiente sano, principio que ha dado origen a iniciativas regionales, como la Iniciativa Acceso, y a reflexiones y cuestionamiento de académicos, activistas, profesionales del derecho y actores involucrados en la defensa del ambiente.

los efectos del presente texto nos interesa particularmente la conceptualización que realiza Dominique Hervé sobre la justicia ambiental, entendiéndola como “distribución equitativa de los cargos y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que les afectan” (Hervé 1996, 17), concepto que este autor relaciona directamente con la noción de *injusticia social* expresada, sobre todo, en la ausencia de oportunidades o de “participación política” y de “reconocimiento” de los que sufren (Hervé 2010).

Los estudios sobre el acceso a la justicia tienen una trayectoria relativamente joven, centrada en la preocupación de hacer valer de manera efectiva, oportuna y justa los derechos sustantivos adquiridos por las personas. Desde la década de los setenta debemos destacar los aportes realizados en el marco del Proyecto Florencia para el Acceso a la Justicia, así como la creciente presencia de requerimientos para su regulación, expresada en los documentos y tratados internacionales con vistas a lograr “hacer reales y no simplemente simbólicos los derechos de la gente común [...] que implican reformas de gran alcance y creatividad” (Cappelletti y Garth 1996, 10).

En el presente, el concepto de acceso a la justicia hace referencia a la posibilidad efectiva que pueden tener los ciudadanos de movilizar a las instituciones formales de procuración, impartición y administración de justicia para defender sus intereses (Olvera 2013), así como a la “facultad que tienen las personas de recurrir a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la tutela de sus derechos y no quedar desprotegidos ante su violación” (Sánchez 2005, 240). Entendido como proceso, el acceso a la justicia se orienta “a garantizar los derechos de ciudadanía [...] una aproximación conceptual que ha sido una construcción pluridisciplinaria en donde se destacan el aporte de la sociología jurídica, del derecho constitucional, del derecho procesal y de los derechos humanos” (Valencia 2014, 2). En tal sentido, acceder a la justi-

cia supone la “disponibilidad de escenarios institucionales destinados a la protección de derechos y a la resolución de conflictos de variada índole de manera oportuna y con base en el ordenamiento jurídico” (Valencia 2014, 2), junto a la posibilidad ciudadana de movilizar a las instituciones en el ámbito de la justicia para la defensa de sus derechos, referida por Olvera (2013).

Una discusión central en el análisis de los procesos de acceso a la justicia se refiere a los obstáculos o barreras de acceso. Con diversas tipologías, la literatura suele coincidir en que todos aquellos “obstáculos creados por nuestros sistemas jurídicos son más pronunciados para las reclamaciones pequeñas y para los individuos aislados, en especial para los pobres [...] al tiempo que las ventajas son para los que tienen, sobre todo para las organizaciones litigantes aptas para utilizar el sistema legal y aprovecharlo” (Cappelletti y Garth 1996, 22). A este se suma otro elemento imprescindible cuando se habla de justicia ambiental, pues el acceso a esta presenta obstáculos adicionales debido a la complejidad científico-técnica de los conflictos y a la importancia económica de los casos ambientales (Valencia 2014, 265).

En México, en las últimas dos décadas, comienzan a aparecer publicaciones (Ponce 2012, Buñuelos 2000, Brañes 2000, Revuelta 2011) que ponen en evidencia algunos problemas de la aplicación y del cumplimiento de la legislación ambiental, la limitada intervención del poder judicial y las dificultades que atraviesan aquellos que optan por una exigencia legal de reparación del daño ambiental recibido (Ugalde 2014, 9). De particular relevancia para los fines de este artículo resultan los aportes que buscan caracterizar la respuesta de las autoridades frente a prácticas contaminantes, la labor de inspectores y funcionarios ambientales, sus competencias jurídicas, cargas de trabajo, tolerancia o rigurosidad, así como los recursos técnicos, materiales y humanos para realizar sus labores (Ugalde 2014, 10).

Muchos son los temas a debate en relación con los mecanismos, instancias y procesos de defensa ambiental, sobre todo visto esto a la luz

de la obligación de garantizar el acceso a una justicia ambiental efectiva, diligente, accesible y eficiente. Las barreras de acceso no se explican solamente por la existencia de problemas, incongruencias o deficiencias en el marco legal e institucional: también es necesario tomar en cuenta y registrar aquellas prácticas sociales que van más allá del marco jurídico y que conforman sistemas infrajurídicos –dominados y/o creados por la sociedad civil– que incluyen operaciones particulares de aplicación de las reglas, como el proceso de inspección o la aplicación negociada de la reglamentación, especialmente por medio de mecanismos de autorregulación y de concertación.

Así, tomando como referencia la clasificación de Valencia (2014) sobre barreras de acceso, podemos identificar, en el análisis de los mecanismos y medios de defensa del ambiente en México, barreras de orden político, las relacionadas con desigualdad en el litigio, las derivadas de aspectos económicos, las procesales, las debidas a la complejidad científico-técnica y a la peculiaridad del derecho ambiental, las culturales y las de información.

Partiendo de estos antecedentes, este texto intenta aportar a la discusión sobre el acceso a la justicia ambiental en México y sus obstáculos, a partir de un recorrido por la institucionalidad ambiental y los medios de defensa existente, los principales debates y desafíos de esos medios de defensa para garantizar el acceso a la justicia ambiental y algunas de las barreras u obstáculos existentes.

## JUSTICIA, INSTITUCIONALIDAD Y MEDIOS DE DEFENSA AMBIENTAL EN MÉXICO

Cuando hablamos de justicia ambiental es necesario delimitar, en el caso mexicano, cuáles son los ámbitos o las esferas de protección a disposición de los afectados/interesados por un posible daño ambiental. Estos son los ámbitos constitucional, administrativo, penal y civil, los

cuales componen el sistema para resolver los conflictos ambientales, “integrado por normas, procedimientos e instituciones, que interactúan para atender y dar respuesta a los reclamos que se suscitan en la sociedad” (Cossío *et al.* 2014, 19).

En relación con lo anterior, Cossío *et al.* (2014, 20-1) intenta una división del Sistema de Protección y Justicia Ambiental mexicano identificando cuatro subsistemas:

1. Subsistema Administrativo: integrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y otras instituciones similares en las entidades federativas que regulan la relación de los particulares con el medio ambiente mediante la expedición de autorizaciones, permisos y concesiones, así como por medio de la realización de actos de inspección y de imposición de multas u otras sanciones.
2. Subsistema Penal: integrado por la Procuraduría General de la República (PGR) y las procuradurías de justicia de los estados que, por conducto del ministerio público (MP), realizan la investigación de la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como jueces de distrito y tribunales colegiados de circuito que conocen de los procesos penales, para determinar la responsabilidad y la imposición de las sanciones que prevé el Código Penal Federal.
3. Subsistema Civil: que permite a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil acudir directamente a los jueces federales a demandar de los responsables la reparación de los daños que ocasionen al entorno.
4. Subsistema Constitucional: integrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las comisiones de derechos humanos a nivel estatal, así como por jueces de distrito, tribu-

nales colegiados de circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que conocen de las demandas de amparo, cuando los ciudadanos se quejan de la violación del derecho humano a un medio ambiente sano.

Aunque constitucionalmente esté reconocido el derecho a un medio ambiente sano (art. 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]), el cual alcanza un mayor significado al tenor de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos (art. 1 de la CPEUM), y una regulación específica en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (LGEEPA), el “sistema jurídico mexicano no ha desarrollado un procedimiento jurisdiccional específico y adecuado para la tutela del derecho al ambiente sano [...] donde personas y organizaciones sociales tengan una legitimación procesal adecuada para la defensa y protección de los derechos ambientales” (Valencia 2014, 159). Así, se ha colocado el énfasis en la figura de la denuncia popular, de marcado signo administrativo, que puede derivar en una posible acción civil no totalmente regulada. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) de 2013 y la regulación de las acciones colectivas constituyen un intento de acercar y de establecer mecanismos más claros para la exigencia ciudadana al derecho a un medio ambiente sano.

## SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO: CAMINOS Y OBSTÁCULOS

Una institución de singular trascendencia es la Profepa, diseñada como institución de procuración de justicia para salvaguardar los derechos ambientales y los intereses de la población vinculados a la protección del ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), por su parte, es la instancia en la que ocurre con mayor frecuencia el procesamiento jurisdiccional de controversias sobre la aplicación de la reglamentación ambiental. Los datos analizados de 2000 a 2010 (Lezama y

Graizbord 2010, 240) demuestran un número mucho menor de procesos en comparación con el número de denuncias existentes. Según estos mismos autores:

... la tendencia al procesamiento jurisdiccional puede ser vista como síntoma de una creciente intervención de los tribunales en el arbitraje de conflictos entre gobierno y gobernado, signo de una mayor confianza en los tribunales y atributo inherente a la dinámica democrática [...] pero es preocupante en tanto revela que las resoluciones por las que la Profepa impone sanciones a contaminadores son frecuentemente cuestionadas (Lezama y Graizbord 2010, 244).

Otro elemento a señalar es cómo las resoluciones del TFJFA, en número importante, “tienen que ver más con la forma en que se identificó la infracción y se determinó aplicar la pena, que con la existencia de la infracción y de la responsabilidad por parte del infractor” (Lezama y Graizbord 2010, 245), lo que evidencia cuán escasamente son tratadas las cuestiones sustantivas por parte de los tribunales.

Otro instrumento de defensa ambiental es el recurso de revisión, el cual procede contra las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos derivados de la aplicación de la LGEEPA, de sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, que “podrán ser impugnadas por los afectados dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación, o ante las instancias jurisdiccionales correspondientes” (Valencia 2014, 164). La característica singular de este procedimiento como medio de impugnación es que debe ser interpuesto directamente ante la autoridad administrativa que emitió la resolución impugnada, quien, en su caso, acordará su admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, enviando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva (art. 176 de la LGEEPA).

Además, el art. 180 de la LGEEPA señala que, tratándose de obras o de actividades que contravengan las disposiciones de la LGEEPA, los pro-

gramas de ordenamiento ecológico, las declaraciones de Áreas Naturales Protegidas o los reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM) derivadas de la misma, las personas físicas y morales “de las comunidades afectadas” tendrán un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de que conocieron de alguno de los supuestos señalados, para impugnar los actos administrativos correspondientes, así como para exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, “siempre que demuestren”, en el procedimiento, que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad del aire (art. 180 de la LGEEPA). Estamos ante un recurso que, como señala acertadamente Valencia (2014), exige la acreditación del interés al encontrarse solamente disponible para individuos u organizaciones “de las comunidades afectadas” y afectando a los recurrentes con la carga de la prueba, exigencias ambas limitativas del acceso a la justicia ambiental. Con respecto a este recurso, hay que señalar también que muchas veces resuelve asuntos procedimentales, derivados de actuaciones inadecuadas de la institución o de diligencias no completadas; aunque la revisión de los informes anuales de la Profepa de los últimos cinco años parece indicar que ha habido un aumento en la validación de las actuaciones de la Profepa. Por ejemplo, en 2016, se recibieron 784 recursos de revisión, de los cuales fueron resueltos 733: 38.2% (280) correspondiente al año en curso y 61.8% (453) pendiente de años anteriores. De esas 733 resoluciones, según el Informe Anual 2016 de la entidad, se advierte la legalidad de 90.18% (661) de los actos de autoridad impugnados, señal de eficacia de la labor de la institución en la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental (Profepa 2016, 53) (véase el anexo 5).

En el caso de la legislación ambiental mexicana, hay que destacar la denuncia popular como un procedimiento que, sin ser judicial, puede derivar en procedimientos ante las jurisdicciones civil o penal; es regulada en la LGEEPA, Título Sexto, Capítulo VII, a partir de sus reformas de 1996, cuyo objeto era generar un mayor espacio de participación pú-



blica en la gestión ambiental (Simón 2003). Para Carmona (2003), la intención de este instrumento es vincular a la ciudadanía de manera directa con la vigilancia del cumplimiento de la normatividad al

permitir a cualquier persona, grupo social, organización de la sociedad civil, denunciar ante la Profepa o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o que contravenga las disposiciones de la LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulan las materias relacionadas con la protección ambiental y la preservación o restauración del equilibrio ecológico (art. 189, primer párrafo de la LGEEPA).

Cuando hablamos del papel de la denuncia como mecanismo ante la Profepa, hay que destacar su rol pasivo (Valencia 2014, 161) y la falta de una cultura de la denuncia, elementos recogidos en los informes anuales de la Profepa y en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018, donde se destacan la pluralidad de opciones que se han abierto para la denuncia (línea telefónica/01800, correo electrónico, módulos presenciales y módulos itinerantes) y el lanzamiento de la Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental,<sup>3</sup> aunque los datos de los informes anuales no son alentadores en la eficacia de algunas de estas formas de promoción de la denuncia, pues se constata que el número de denuncias recibidas no se ha incrementado significativamente en los últimos 16 años. El informe anual de la Profepa, de 2010, recoge que en 2001 se realizaron 5 816 denuncias y en 2010 se realizaron 7 347 de estas, siendo

---

3 Programa de la Profepa dedicado a incentivar la denuncia ambiental y a ampliar la información y la capacitación, así como a facilitar los procesos de denuncia ciudadana. El 2016 fue su cuarto año en aplicación, y contempla la asesoría e información a través de módulos itinerantes de la Profepa y la realización de actividades en planteles educativos. Según el informe anual de la Profepa, durante este cuarto año de operación del Programa, este se desarrolló en las 32 delegaciones de la institución y abarcó la atención a 265 953 personas a través de la instalación de 2 119 módulos que informaron y orientaron a 190 083 personas, y actividades en planteles educativos que involucraron a 75 866 alumnos (Profepa 2016).

el pico de esa década el año 2005, con 8 865 denuncias. Respecto de los últimos cinco años, en 2011 se realizaron 6 734 denuncias y en 2016 cerramos el periodo de análisis con 6 557 denuncias recibidas, cifras sorprendentemente similares a las de 2001, y que ponen en discusión la eficacia de programas como la Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental y las nuevas formas de tramitación de esta, vía internet y telefonía (Profepa 2016) (véase el anexo 1, cuadro 1).

La Profepa no cuenta con un respaldo político real que se materialice en mayores facultades, mayor independencia, autonomía o dotación de plazas y de salarios; la revisión de los presupuestos anuales asignados al sector ambiental de los últimos años destaca el decrecimiento sostenido de los presupuestos a las instituciones del sector, pasando de 63 351 millones en 2014 a 36 050 millones para 2017 (FUNDAR/GFLAC 2017). En el caso específico de la Profepa, durante los últimos seis años sus presupuestos no han variado significativamente, siendo 2014 y 2015 los años en que se registró mayor asignación, algo más de 1 100 millones de pesos (véase el anexo 8).

A nivel federal, la Profepa ha existido y operado durante más de 20 años bajo la discrecionalidad del ejecutivo federal, con una organización y recursos que se han modificado constantemente y que no garantizan la permanencia, desarrollo y eficacia de su función. El incremento de sus atribuciones no ha sido congruente con los recursos humanos y materiales, especialización y estructura puestos a su disposición para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades. De vital importancia resulta señalar que la Profepa adolece de la falta de un sistema de profesionalización y permanencia de sus servidores públicos; la rotación de funcionarios, mandos directivos, medios y operativos genera un retroceso constante en la capacitación y especialización, que deriva en pérdida de eficacia en el cumplimiento de sus funciones (López 2014, 35-7) (véase el anexo 7), afectando en mayor medida a las delegaciones locales.

La Profepa destaca entre las instituciones ambientales mexicanas porque su legislación confiere amplias facultades para actuar de manera

directa sobre los responsables de faltas administrativas a la legislación ambiental, sin mediar la intervención del poder judicial. La capacidad para imponer multas y tomar medidas como las clausuras fue, en sus inicios, un rasgo de relevancia. Azuela (2014, 65) también destaca que ese tipo de acciones proviene de un contexto particular, con un poder judicial que rara vez cuestionaba dichas medidas o indicaba su levantamiento; sin embargo, se reconoce que la existencia de un poder judicial más beligerante y una mayor apelación a los tribunales para la exigencia de derechos ha impactado el poder disuasivo de algunas de estas medidas.

Gran parte de la actividad de litigio de la Profepa consiste en defender sus actos de las impugnaciones que los afectados hacen frente a órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación (Azuela 2014, 66), convirtiéndose en una especie de “litigio procedimental”, donde se discuten las formas y no los fondos de las medidas tomadas. Datos de 2010 a 2012 verifican un incremento en la confirmación de las resoluciones del TFJFA, validando las actuaciones de la Profepa. Así, en 2012, de las 972 sentencias que le fueron notificadas a la dependencia, 450 (46%) fueron favorables a ella, mientras dos años antes (2010) el tribunal solo reconoció la validez de 24% de las disposiciones impugnadas (Profepa 2012). Hay que señalar que, hasta 2012, la Profepa recogía estos datos en sus informes anuales, dentro de un acápite correspondiente a justicia ambiental. Después de ese año –y hasta 2016– no es posible encontrar en dichos documentos la situación de los procedimientos que involucran a la instancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de las procuradurías estatales, existe una diversidad de formas administrativas. De esas 16 procuradurías existentes –más de la mitad de los estados no cuentan con estas instancias–, ocho son organismos descentralizados y ocho son órganos desconcentrados de las secretarías ambientales locales, lo que conlleva desigualdad de funciones y de atribuciones, así como asignaciones presupuestarias. En la ma-

yoría de los casos, estas instituciones funcionan como *ombudsman* ambientales, pues su función más importante es la de emitir recomendaciones a las autoridades directamente responsables de hacer cumplir la ley ambiental (Azuela 2014, 66). En este momento existen iniciativas diversas en los congresos de Durango y de Tamaulipas y destaca el caso particular de Baja California, donde el 11 de enero de 2013 se promulgó la Ley de la Procuraduría de Protección al Ambiente del estado de Baja California, con indicaciones para la creación de la institución y dando el plazo de 60 días para el nombramiento de un procurador y para asignación de presupuesto (Guevara 2014). Pese a esto, no encontramos referencias adicionales a dicha institución: ni página electrónica, ni documentación respecto de su inicio de operaciones.

Las procuradurías estatales pueden intervenir en algunos casos como coadyuvantes de la actividad de la Profepa, aunque sufren peores condiciones en términos de recursos humanos, técnicos y financieros para operar. Desde los inicios de la primera década de 2000 –y a través del Programa de Desarrollo de lo Institucional y Ambiental (PDIA) del gobierno federal, a través de la Semarnat–, se han canalizado recursos para equipamiento, capacitación y estudios para dichas instancias, con cifras que abarcan unos 360 millones de pesos entre 2000 y 2011 (Contreras y Díaz de León s/f). Esto, unido a algunas iniciativas entre procuradurías para acceder a fondos adicionales, ha incrementado las capacidades de acción para áreas de atención específicas como Áreas Naturales Protegidas (ANP) de competencia estatal o municipal (Semarnat 2014). Por citar datos de dos estados, la revisión de las leyes de egresos estatales de 2014 a 2017 de Guanajuato y Veracruz indica que las procuradurías locales de medio ambiente de ambas entidades recibieron, en 2017, una asignación presupuestal de 31 602 228 pesos y 17 000 000 de pesos, respectivamente. En el caso de Guanajuato, esto implica una disminución de 2 613 738 pesos respecto de la asignación de 2014, aunque representa un aumento respecto de lo recibido para 2016. Por su parte, Veracruz ha visto en los últimos cuatro años una disminución de 9 000 000

de pesos en su presupuesto. Hay que señalar que ambos estados tienen características muy diversas en términos de extensión territorial, población, número de municipios, así como problemáticas ambientales principales y niveles de atención de estas.

Referente a la regulación administrativa, para una adecuada sustanciación del procedimiento administrativo en materia ambiental, no basta con que se actualice la hipótesis infractora de la legislación, sino que efectivamente se verifique la conducta generadora de la infracción. Es de igual manera relevante que la autoridad encargada de verificar dicho cumplimiento cumpla con las formalidades que, para el debido proceso, se establecen para los procedimientos administrativos: se debe contar con una orden de inspección que cumpla con las formalidades que, para tal efecto, se prevén en la legislación, levantar un acta con los hechos que se observen, actos que se consideran como actos preliminares y que sirven de base al procedimiento. Dicha etapa requiere una particular atención, y suele ser la parte más atacada por los infractores (León 2014, 272), como comentábamos anteriormente. Así mismo, en la etapa que va del emplazamiento a la resolución, la ley establece claramente las formalidades, la debida configuración de las supuestas infracciones, el establecimiento del nexo causal, cumplir con los términos, realizar adecuadamente los actos de notificación, tomar en consideración todas las promociones y pruebas aportadas por la autoridad y emitir su resolución debidamente fundada y motivada (León 2014, 272). La mayor parte de estos elementos se convierte en el asunto fundamental del “litigio ambiental administrativo”, tema del cual se ocupan la mayor parte de los recursos de revisión, y que ha contribuido a la percepción de ineffectividad ambiental de la justicia administrativa, pues no se discute el fondo de los asuntos: el daño ambiental producido por la conducta.

En cuanto a los procedimientos administrativos, la discrecionalidad resulta un tema alarmante. Un primer punto atiende al hecho de que, según el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Adminis-

trativo (LFPA), se establece que estos procedimientos pueden iniciarse de oficio, mediante aquellos actos de autoridad tendientes a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales (por ejemplo, procedimiento de inspección), o a petición de la parte interesada –que inician los particulares–, requiriendo ambos de una resolución o un pronunciamiento por parte de la autoridad que ponga fin al mismo (Lima 2014, 273). El mismo texto de la LFPA establece que este tipo de procedimiento responderá a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe (art. 13 de la LFPA). Sin embargo, una vez recogida la petición de parte e iniciadas acciones por parte de la autoridad correspondiente, la discrecionalidad con que esta opera conlleva que pueda decidir si inicia o no procedimiento sancionador. Y aunque el procedimiento de inicio fuese a petición de parte, no existe ninguna obligación de rendición de cuentas o coadyuvancia para el actor que solicitó la verificación del cumplimiento de la norma ambiental, dejando en absoluta libertad de actuación a la autoridad, sin importar que lo principal es la exigencia de un derecho que se consideró vulnerado.

El recurso de revisión, uno de los instrumentos que más se utiliza en materia ambiental, procede contra las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la LGEEPA, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, que podrán ser impugnadas por los afectados, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes. La primera nota alarmante sobre la idoneidad de este recurso en materia ambiental es que se interpone directamente ante la autoridad administrativa que emitió la resolución impugnada, quien, en su caso, acordará la admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva, siguiendo en su tramitación lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (arts. 176-9 de la LGEEPA). Otro asunto discutible es que dicho recurso exige acreditar un interés, pues está disponible únicamente para los individuos u organizacio-

nes “de las comunidades afectadas”, imponiendo a los recurrentes con la carga de la prueba (Valencia 2014, 165), existiendo siempre la suspicacia que genera una actuación donde la autoridad ambiental se convierte en juez y parte de sus propias actuaciones.

Además del uso de la coerción, la autoridad recurre a otras vías para orientar los comportamientos sociales: una de ellas son los mecanismos de autorregulación que, basados en la persuasión, buscan ajustar los comportamientos a lo previsto por las normas, suspendiendo, incluso, el recurso de las sanciones (Lezama y Graizbord 2010, 247). En ese sentido, desde mediados de los ochenta, la política ambiental mexicana se propuso persuadir al sector industrial para que voluntariamente adoptara medidas para mitigar el efecto contaminante de sus actividades, medidas condensadas en los acuerdos voluntarios o los derivados de los procesos de auditoría ambiental, certificaciones y cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).<sup>4</sup> Esta acción concertada se suma a los posibles acuerdos entre infractores y afectados, convenios para establecer montos de indemnización y acciones de reparación o remediación que pueden darse, incluso habiéndose iniciado procesos de responsabilidad ambiental (art. 168 de la LGEEPA) y que, aunque parecen ofrecer soluciones a conflictos socioambientales, pueden encubrir otros tipos de prácticas derivadas de la desigual situación de las partes en la mayoría de los procesos ambientales. Corrupción, coacción, amenaza e intimidación son algunos ejemplos denunciados regularmente por la prensa, organizaciones ambientalistas y comunidades organizadas.

La inspección ambiental es el procedimiento mediante el cual la autoridad ambiental conoce la operación y el cumplimiento de la normativa por las entidades obligadas, si cuentan con autorización o no para realizar sus actividades, si respetan o no los límites de emisiones y descargas, siendo dicho procedimiento donde se ubica la aplicación o

---

4 Ejemplo de los cuales son, entre otros, el Acuerdo de Cooperación Ambiental en los marcos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 (Lezama y Graizbord 2010, 247).

no del régimen jurídico de protección ambiental (Ugalde 2010, 235). Y es en los procesos de inspección y de vigilancia donde comienzan algunos de los problemas que afectan los mecanismos de justicia ambiental: las acciones de vigilancia regularmente se realizan cuando media una denuncia, normalmente en instalaciones cercanas a carreteras, existiendo muy poca capacitación a los inspectores, quienes no siempre cuentan con el equipamiento necesario para recabar pruebas o para realizar determinados estudios en el área. Dichos inspectores se enfrentan, además, a las restricciones derivadas de la forma de utilización de la normatividad en el marco de la actividad económica: los costos de los tratamientos y tecnología ambiental, así como las dificultades técnicas y los costos de monitoreo (Ugalde 2014, 20) afectan el seguimiento de acuerdos que implican la solución alternativa y la promoción de actitudes positivas, como los mecanismos de revocación, modificación y conmutación de multas (véase el anexo 2).

El número de inspectores y la falta de infraestructura técnica y científica para el procesamiento jurídico de las infracciones limitan este mecanismo de control (Ugalde 2014, 20). A esto se le suma, como dificultad recurrente, la forma en cómo la proliferación de reglas, su dispersión en leyes, tratados, reglamentos, y NOM vuelven poco viable el control y la vigilancia, así como la fragmentación de instituciones asociadas al control (Ugalde 2014, 21). Para el caso de la inspección y la vigilancia, vuelve a ser sumamente relevante: la noción de discrecionalidad; el rol que tiene la figura del inspector o funcionario, en términos de preparación, formalidad, compromiso con la institución; el estudio de sus motivaciones, así como aquellas prácticas de aplicación indulgente de la norma en las que pueda caer el sujeto por presión, desconocimiento o corrupción (Ugalde 2014).

El principal objeto de los sistemas de responsabilidad ambiental es el inhibir conductas que generen o puedan generar daños ambientales, intentando un balance adecuado entre lo punitivo y lo correctivo. Por tanto, un sistema de responsabilidad ambiental no cumplirá sus objeti-



vos cabalmente si no cuenta con los elementos suficientes para resarcir el daño, mediante restauración, compensación y la indemnización como último fin, y siempre que no sean posibles las dos primeras (Cancino 2014, 21-2).

## SUBSISTEMA PENAL: DERECHO DE *ULTIMA RATIO* Y DEFENSA DEL AMBIENTE

La Profepa constituye, junto con la PGR –encargada de recibir denuncias penales y de investigar y perseguir conductas consideradas delictivas–, las instancias de procuración de justicia en materia ambiental a nivel federal. Ambas tienen el encargo de “propiciar el cumplimiento de la ley, investigar y determinar responsabilidades jurídicas, así como buscar la imposición de las obligaciones de reparar los daños ocasionados, y las sanciones que correspondan” (Cossío *et al.* 2014, 21). La Profepa y la PGR cuentan con representaciones o instituciones a nivel estatal que cumplen dichas funciones, realizan una labor permanente de coordinación en el Sistema de Protección y Justicia Ambiental, con la intención de conducir al MP aquellas conductas detectadas durante los procedimientos administrativos que puedan ser tipificadas dentro de los delitos establecidos en el Código Penal Federal y participan en la elaboración de estudios técnicos y dictámenes probatorios que son requeridos durante el procesamiento.

Para ello, el art. 182 de la LGEEPA regula los procedimientos de interacción entre los ciudadanos, la Semarnat, la Profepa, y el MP, cuando

... se detectan y denuncian delitos contra el ambiente y la gestión ambiental [...] señalando el derecho de toda persona para presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en el Código Penal Federal [...] siendo responsabilidad de la Semarnat propiciar los dictámenes técnicos o periciales que solicite el MP [...] y asistir a este sin perjuicio de la colaboración que puedan prestar la

víctima o el ofendido directo del ilícito, por sí mismo o por medio de su representante legal” (Cossío *et al.* 2014, 23).

Por su parte, el art. 116 del Código Penal Federal establece que toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio está obligada a denunciarlo ante el MP y, en caso de urgencia, ante cualquier funcionario o agente policial. Sin embargo, este trámite resulta sumamente complejo e intimidante para el ciudadano, necesitado regularmente de asistencia legal. Otra opción es acudir directamente a la Profepa, que cuenta con una Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio y una Unidad Especializada de Investigación de Delitos, y solicitar que esta intervenga como intermediaria para dar parte al MP, que cuenta con una Unidad Especializada de Investigación de Delitos contra el Ambiente (Cossío *et al.* 2014, 25).

Hasta la reforma de 1996, la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), a través de la Profepa, era la única instancia que podía formular acusaciones de actos delictivos en materia ambiental, lo que posteriormente cambió, “extendiéndose dicho derecho a todo ciudadano, situación que permanece luego de la reforma del Código Penal de 2002, con excepción de los delitos contra la gestión ambiental que se persiguen por querrela de la Profepa” (Lezama y Graizbord 2010, 236). Entre los años 1998 y 2005, se produjo una serie de arreglos institucionales y modificaciones legales como la creación de la Unidad Especial para Delitos Ambientales –desde 2003 Unidad Especializada en la Investigación de Delitos contra el Ambiente– y la firma del Convenio de Colaboración entre Procuraduría General de Justicia (PGR), la Profepa y la Semarnat, para la persecución judicial de delitos contra el medio ambiente.<sup>5</sup>

Hablando del ámbito de protección penal, defender el ambiente por medio del Subsistema de Justicia Penal requiere un conocimiento

---

5 Véase el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2004.

de aquellas conductas que pueden ser tipificadas como delito y sus sanciones, distinguiendo estas de las faltas administrativas. Así, la legislación penal no se aplica a cualquier violación de la normativa ambiental, sino a aquellas que por su gravedad han sido incluidas dentro de la ley penal, a decir del Título Vigésimo Quinto “Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental” del Código Penal Federal (Cossío *et al.* 2014, 27). El derecho penal es considerado un derecho de *ultima ratio* –o de última aplicación–, pues implica el uso del instrumento más severo del que dispone el Estado para la protección del ambiente, legitimando el uso de la fuerza pública para inhibir conductas que atenten contra los elementos de la naturaleza (Cossío *et al.* 2014, 32).

Muy relacionada con la actividad de procuración de justicia, la investigación de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental requieren la intervención de diversas organizaciones y especialistas, que asesoren al investigador sobre las características de la contaminación, el valor del medio o del recurso natural afectado, así como sobre el modo más conveniente de obtener evidencias que definan la magnitud del daño, el cómputo de víctimas y la asignación de responsabilidades (Zoreda 2014, 91). Tal situación requiere un programa coordinado para mejorar procesos de capacitación de MP e investigadores, otorgar relevancia a la prueba científica frente a las confesionales o testimoniales y contar con una red de laboratorios autorizados y certificados y con protocolos de investigación validados para las peculiaridades que presenta perseguir un delito de tipo ambiental.

En un texto sobre el futuro de la justicia ambiental en México, Calvillo (2014, 212) señala la necesidad de reconocer a los miembros de la comunidad como víctimas con calidad de acusadores coadyuvantes en el nuevo proceso penal, con pleno acceso a los expedientes o carpetas de investigación penal, siguiendo los principios del sistema penal acusatorio, relacionado directamente con replantear el rol de los ciudadanos como “denunciantes pasivos” de la actividad dañina del ambiente. Los recientes cambios en el sistema penal mexicano apuntan en esa direc-

ción; sin embargo, los problemas de implementación del sistema penal acusatorio, el desconocimiento de los operadores jurídicos y la falta de pronunciamientos claros sobre el tema han dificultado su eficacia.

Por sus características, debe fortalecerse, en torno a los delitos contra el ambiente, la generación y la difusión de una cultura de la denuncia sustentada en una visión no solo penal, sino ambiental y global, a cargo de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente, y previstos en leyes especiales, dando a esto la importancia y relevancia que merecen, incluso reconocida por la ONU y por la Interpol en sus procedimientos y prácticas. Especialmente a nivel local, no hay uniformidad en el tratamiento de los delitos ambientales, pues no todos los estados cuentan en su legislación penal con la consideración de estas figuras, y tampoco con procuradurías locales o agencias especializadas en el tratamiento de dichas conductas. Hoy no existe una adecuada vinculación entre las autoridades ambientales y las penales, lo que les permitiría mayor planeación de los operativos ambientales, la realización de peritajes y estudios, y contar con asesoría y equipamiento técnico no disponible en las instancias penales de manera regular. Aun cuando la Profepa cumple de manera regular ese rol a solicitud de la instancia investigadora, esta no resulta suficiente. Además, en el tema de jurisdicción penal, resulta necesario que los jueces penales se capaciten en materia ambiental: deben conocer no solo la normatividad administrativa-ambiental sino también aspectos de ciencias ambientales y tener una noción clara de los conceptos de daño y riesgo ambiental, así como los principios generales que informan el derecho ambiental (Ibarra 2014, 324).

En cuanto a la atención a denuncias, cada año la Profepa resuelve un número de estas cercano a las denuncias recibidas: el análisis de los últimos seis informes anuales de la institución así lo evidencia, con un promedio de 77% de denuncias resueltas entre 2010 y 2017 (véase el anexo 1, cuadro 1), lo que supone, en ese sentido, un aumento en la capacidad para dar por terminados los procedimientos. Esta tendencia no es compartida cuando se trata del procesamiento penal:

Las razones de esta aparente aplicación no punitiva de la reglamentación pueden ser varias: el MP encuentra que los hechos no son en realidad constitutivos de delito; que pudiendo serlo sea imposible contar con la prueba de su existencia, y con la prueba de la relación entre una conducta y su consecuencia (relación de causalidad sumamente controvertida para el caso de los delitos ambientales, aun cuando se prevean en la legislación los peritajes técnicos y el auxilio de entidades como la Profepa); que la acción penal haya prescrito o bien que no se acredite plenamente que el inculpado participó en la comisión del delito, o que alguna circunstancia lo exime de responsabilidad penal (Ugalde 2010, 237).

La revisión de los Informes Anuales de la Profepa de 2012 a 2016 es ilustrativa de este fenómeno: durante los cinco años, la institución reporta su participación en 2 639 denuncias penales y/o querellas, de las cuales solo 184 (7%) fueron consignadas frente a un juez de distrito, y solo se han obtenido 31 sentencias condenatorias, quedando el resto *sub judice*. De estos años, destaca el 2012, cuando se consignaron 61, y 2016, cuando solamente se consignaron cuatro (Profepa 2016) (véase el anexo 6).

## SUBSISTEMA CIVIL: DERECHOS COLECTIVOS E INTERESES DIFUSOS, DILEMAS DE APLICACIÓN

La esfera de protección con base en el derecho civil habilita a los ciudadanos para acudir ante la justicia con el fin de pedir la tutela del ambiente mediante la acción legal, para solicitar la nulidad de un acto de autoridad administrativa que consideren lesivo al orden jurídico ambiental, a través del Juicio Contencioso Administrativo. En 2013, se creó la sala especializada en materia de ambiente y regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), como una jurisdicción especial para temas administrativos en la vía contencioso-administrativa (Valencia 2014, 162); esto como resultado de un acuerdo en el Senado y en la Comisión de Justicia de dicho órgano, al considerar

aquella como fundamental para la mejor resolución de las controversias y para un mayor acierto en la impartición de justicia ambiental. Esta sala sustancia juicios de materia ambiental, así como los que se promuevan en instancias como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Otra vía civil la ofreció la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), que incluyó en su capítulo II la regulación de la acción por daño ambiental, estableciendo que toda persona que cause daños a la vida silvestre o a su hábitat, en contravención a la legislación aplicable, estará obligada a repararlos en los términos del Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la república en materia de Fuero Federal (art. 106 de la LGVS). En esta instancia, la legitimación para ejercer la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y a su hábitat corresponde exclusivamente a la Profepa, “y solo cuando el demandado sea algún órgano de la administración pública federal o una empresa de participación estatal mayoritaria, la acción podrá ser ejercida por cualquier persona directamente ante tribunal competente” (art. 107 de la LGVS). En este tipo de acción, la reparación del daño consistía en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño, y de no ser esto posible, en el pago de una indemnización, destinada al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculados con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia ambientales (art. 108 de la LGVS). A partir de la promulgación de la LFRA, se reforma el artículo 106, remitiendo cualquier daño, producido por persona moral o física, a las disposiciones de la nueva ley; y se derogan los artículos 108 y 109 de la Ley General de Vida Silvestre.

En otra disposición legal, la Ley de Aguas Nacionales (LAN) establece la obligación de la Conagua de intervenir para que se cumpla con la reparación del daño ambiental (art. 96 bis de la LAN), facultando a la Profepa para promover la reparación de ecosistemas asociados al agua (art. 14 bis 4, fracción IV de la LAN) y estableciendo que toda persona podrá recurrir a la denuncia popular en los términos de la LGEEPA cuando se cometan actos que produzcan o puedan producir desequilibrios o daños a los recursos hídricos o a sus bienes inherentes (art. 124 bis de la LAN).

La legislación ambiental en algunos estados ha dado importantes pasos en el reconocimiento amplio de la legitimación de cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas para ejercer la acción de responsabilidad por daño ambiental, siempre que se demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre este y la conducta imputable al demandado, como sucede en los casos de las leyes ambientales de la Ciudad de México y de Colima (art. 221, párrafo 4to, Ley Ambiental del Distrito Federal/art. 252, párrafo 4to, Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima). Esto conlleva a que los “tribunales civiles reconocerán el interés jurídico en los procedimientos a cualquier persona, sin necesidad de probar que el daño afecta al demandante directamente en su persona o en sus bienes” (Valencia 2014, 164).

Si bien, el ámbito civil ha sido insuficiente para la tutela efectiva del ambiente, ambas leyes enfocan la reparación del daño de manera prioritaria a la restitución de las cosas al estado en que guardaban antes del daño, y solo si esto no es posible establecen mecanismos alternos para la indemnización. Particularmente, en el caso de Colima destaca la presunción del nexo causal cuando, debido a las características de los procedimientos desarrollados en la fuente de contaminación, las sustancias o materiales que maneja o los residuos que genera están en capacidad de producir el daño, así como cuando se hayan violado los límites y condiciones establecidos en la normatividad ambiental, correspondiendo en

ambos casos la carga de la prueba al demandado (art. 252, párrafo 5to, Ley Ambiental de Colima) (Valencia 2014, 164).

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental del 7 de junio de 2013 (LFRA) tiene como objetivo central

regular la responsabilidad que nace con motivo de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación derivadas de aquella, y reglamentar lo dispuesto en el artículo 4to constitucional, con el objeto de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano y prever lo necesario para que se investigue, determine e imponga la responsabilidad a quien produzca el daño (Cossío *et al.* 2014, 13-31).

Así, durante todo su articulado establece procedimientos concretos para identificar la responsabilidad de quien, con su acción u omisión, hubiera causado daños ambientales, previendo los medios para identificar los montos que las personas deben pagar por los daños causados como resultado de la propia ley, o derivados de acción colectiva, juicio penal, procedimiento administrativo o medio alternativo de resolución de controversias (Cossío *et al.* 2014, 14). El artículo 28 otorga legitimación a las personas y organizaciones sin ánimo de lucro para iniciar la reclamación, reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente y el pago de la sanción económica (Valencia 2014, 167).

Un concepto clave para el derecho ambiental –y para entender los ámbitos de aplicación y alcances de las acciones– es el de daño ambiental. En los términos de la LRA, el daño ambiental significa “cualquier pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos o mensurables de los hábitats, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones que se dan entre estos, así como de los servicios ambientales que proporcionan (Cossío *et al.* 2014, 33). Técnicamente,



toda intervención derivaría en algún tipo de daño ambiental; sin embargo, la legislación ambiental matiza esta definición incorporando las nociones de “afectaciones adversas”, “afectaciones significativas”, “afectaciones mensurables” y “compensación ambiental”.

Otro elemento largamente debatido en el derecho ambiental es la forma de compensación o reparación del daño ambiental. Para Cossío *et al.* (2014), la reparación del daño ambiental consiste en restituir a su estado base los hábitats, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales dañados, así como sus condiciones químicas, físicas, biológicas, además de los servicios ambientales que proporcionan, mientras que la compensación, aunque también lleva implícito la misma obligación de restituir el entorno, puede darse en un lugar diferente al lugar donde se produjo el daño. Puestos así,

la compensación consistirá en generar una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y que sea equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño [...] utilizando para ellos los procedimientos de restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación, según el caso (Cossío *et al.* 2014, 36).

El recurso de los tribunales civiles tampoco está exento de problemáticas y de debate en su eficacia para garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental. En primer término, este tipo de procesos requiere que los individuos conozcan sus derechos para reconocer cuando han sido afectados; deben conocer, además, que existe un procedimiento para solicitar la correspondiente restitución, contando no solamente con la motivación de solicitar esa restitución, sino también con los recursos para solventar los gastos asociados a esas “aventuras jurisdiccionales” (Ugalde 2010, 231). Esto resulta uno de los temas más controvertidos, pues afecta directamente la capacidad para contar con una adecuada representación y asesoría legal, enfrentar gastos para pruebas, análisis, estudios, además de en-

frentar cargas y costes procesales. Además de ello, el tiempo de duración de los procesos y la saturación de expedientes en los tribunales no constituyen un incentivo para aquellos que ven vulnerado su derecho a un ambiente sano. La complejidad de este tipo de procedimiento no solo implica a comunidades o poblaciones en situación de vulnerabilidad; resulta una cuestión compleja incluso para los operadores jurídicos: jueces, inspectores, abogados y MP (Ugalde 2010, 234).

La reforma constitucional de 2010 (art. 17) incorpora al abanico de opciones de defensa la figura de las acciones colectivas, la cual dota al ciudadano u organización de la sociedad civil de un posible rol más activo que el de simple denunciante en caso de daño o posible daño ambiental. Complementario a esta, en 2011 se realizan una serie de reformas y adiciones a varias disposiciones normativas, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica y la LGEEPA, que establecen "... expresamente que dentro de los derechos e intereses protegidos mediante las acciones colectivas están los derechos ambientales, y se otorga legitimación activa al representante común de la colectividad y a las asociaciones sin ánimo de lucro, para incorporar estas acciones en defensa del ambiente" (Valencia 2014, 162).

En materia civil, el ejercicio de las acciones colectivas ha dado cabida a una nueva puerta para hacer valer la justicia ambiental, aunque aún no existen criterios unificados en los tribunales para la aceptación y el seguimiento de casos de esta naturaleza (Cancino 2014, 24). Estas nuevas formas procesales salen de la tradicional dinámica de dos partes en contienda y facilitan defender ante autoridades jurisdiccionales (tribunales) los intereses de numerosas personas, lo que implica una mayor distribución de costos entre el grupo, contribuyendo a que disminuyan las asimetrías existentes entre la sociedad y los detentadores del poder, que impunemente vulneran derechos humanos.

Las acciones colectivas son incorporadas al sistema jurídico mexicano con la reforma del art. 17 de la CPEUM en 2010; no obstante, el tra-

tamiento que da el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) tiene deficiencias que limitan la defensa de derechos colectivos ambientales, pues no han cumplido su objetivo de establecer mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos para el ejercicio pleno de los derechos colectivos y su defensa (Anglés 2014, 76). El libro 5to del CFPC establece que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los tribunales de la federación y que solo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios –públicos o privados– y medio ambiente. Lo que contrasta con el art. 73 de la CPEUM, que establece que la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico es una materia concurrente, que implica la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno; sin embargo, el CFPC restringe el ámbito judicial a la competencia federal (Anglés 2014, 77).

Las acciones colectivas se inspiran en un mecanismo que presupone la reparación del daño mediante la restitución de las cosas a su estado anterior, en cuanto se hace alusión a la imposibilidad de reparación y se reconoce el cumplimiento sustituto de acuerdo con la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, abriendo la posibilidad para que el juez determine una cantidad económica –la cual se destinará a un fondo cuyos fines solo tangencialmente podrán destinarse a aspectos ambientales, pues se implica que podrá ser utilizado en el pago de gastos derivados de los procedimientos colectivos, así como para el pago de los honorarios de los representantes de la parte actora– cuando exista un interés social que lo justifique y el juez así lo determine (Anglés 2014, 78).

Una de las limitaciones más importantes de la regulación de las acciones colectivas en el CFPC es la legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas. Esta capacidad le es reconocida a la Profepa; al representante común de la colectividad conformada por al menos 30 miembros; a asociaciones civiles legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y

que cumplan con los requisitos establecidos en el CFPC; y al Procurador General de la República (art. 586 del CFPC). En tal sentido, al ser un proceso de competencia federal exclusiva, quedan excluidas de legitimación las procuradurías estatales de protección ambiental, igual que las procuradurías estatales de justicia, quienes, dada la cercanía con la problemática, tendrían hipotéticamente un mayor interés en su atención y en la defensa de los derechos e intereses colectivos y difusos implicados (Anglés 2014, 79).

La exigencia de una representación común de al menos 30 miembros, cantidad arbitraria y carente de sentido ante la necesidad de tutelar derechos e intereses colectivos y difusos, es otra limitante de esta regulación, pues su naturaleza indivisible y supraindividual debe permitir a cualquier persona accionar en representación del grupo. Además, la legitimación no debería condicionarse a un número determinado de personas –no siempre fácil de lograr, sobre todo considerando afectaciones que ocurren en pequeñas comunidades rurales–, pues cualquiera de ellas, indistintamente, debiese estar en posibilidad de accionar en materia ambiental (Anglés 2014, 79).

Existe, además, una serie de requisitos excesivos de la demanda que obstaculizan el proceso. Aquella parte legitimada para ejercer la acción colectiva debe conocer nombre y domicilio del demandado –muchas veces difícil de identificar por la parte demandante–, señalar los fundamentos de derecho –lo que implica la existencia de un conocimiento jurídico que permita sustentar la acción técnicamente–, no bastando solamente la exposición o narración de los hechos para estimar la vulneración de derechos a partir de los cuales el juez debiese analizar e interpretar las normas y los hechos para identificar el derecho afectado o la protección que se reclama (art. 587 del CFPC).

En razón de la inspiración del legislador al introducir dentro de la esfera de defensa ambiental las acciones colectivas, la tesis I.40.C.136C. “Intereses colectivos o difusos en procesos jurisdiccionales colectivos o individuales. Características inherentes” estableció que

El ejercicio de las acciones colectivas ante los órganos jurisdiccionales exige al Juez adecuar el procedimiento, para adoptar los principios del proceso jurisdiccional social [...] en principio el juzgador debe despojarse de la idea tradicional de los límites impuestos para la defensa de los intereses individuales o el derecho subjetivo de cada individuo, para acudir a una interpretación jurídica avanzada [...] se requiere el máximo esfuerzo y actividad de los tribunales y considerable flexibilidad en la aplicación de las normas sobre las formalidades procesales, la carga de la prueba, allegamiento de elementos convictivos, su valoración, y el análisis mismo del caso [...] se requiere una simplificación del proceso y su aceleración para no hacer cansada o costosa la tutela de estos derechos.<sup>6</sup>

Un tema central en los procesos de cualquier índole en materia ambiental son las medidas precautorias reguladas en el artículo 610 del CFPC. Referente a ello, el juez podrá decretarlas en cualquier etapa del procedimiento y podrán consistir en: orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad; la orden de realizar actos o acciones cuya omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente o irreparable a la colectividad; el retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o hayan de causar a la colectividad; así como cualquier otra medida que el juez considere pertinente, dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad. Sin embargo, aunque las medidas pueden parecer adecuadas, llama la atención el hecho de que estas medidas proceden a petición de parte, lo cual contraría la función de garantía a cargo del juez, e ignora los principios preventivo y precautorio fundamentales

---

6 Tesis I.40.C.136C: “Intereses colectivos o difusos en procesos jurisdiccionales colectivos o individuales. Características inherentes”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (México: Tribunales Colegiados de Circuito, abril de 2008), Novena Época, tomo XXVII, 2381.

para la protección ambiental (Anglés 2014, 82). Mayor controversia aun genera la disposición del propio artículo 610 del CFPC que establece que el juez deberá valorar además que, con el otorgamiento de la medida, no se cause una afectación ruinoso al demandado.

Otro punto discutible de la regulación de las acciones colectivas en la legislación mexicana es la prescripción de la acción. Esta prescribe a los tres años y seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño, y de ser un daño calificado como continuado, como suelen ser muchos de los daños ambientales, el plazo para la prescripción de la acción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación (art. 584 del CFPC). Este criterio ha sido objeto de pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual señaló que “la regla aplicará siempre y cuando el afectado tenga conocimiento del mismo, pues, de lo contrario, dicho plazo iniciará hasta en tanto el afectado conozca el daño y, en consecuencia, esté en posibilidad de exigir la obligación que deriva del mismo; además, en caso de contradicción entre la fecha de conocimiento entre las partes la carga de la prueba corresponderá al demandado (tesis de jurisprudencia 113/2011).

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) introduce una serie de cambios relevantes para el acceso a la justicia ambiental en México. Un punto relevante es que no prevé cuantificar económicamente la reparación o compensación del daño, situación que resulta inútil en materia ambiental, cuando lo necesario es restaurar los servicios ambientales deteriorados. Esta situación contrasta con el artículo 8, que hace referencia a las “garantías financieras” que supuestamente tienen por objeto garantizar el principio “el que contamina paga”, pero lo cierto es que también generan un incentivo dañino para el ambiente, pues protege, en cierta medida, a quien agrede el ambiente con una acción u omisión, ya que, aun con la comisión del daño, saben que su sanción económica será menor si cuentan con una garantía financiera: “En otras palabras, la ley incentiva, o no desincentiva totalmente que se dañe el

ambiente porque, al final de cuentas, contar con una garantía financiera es una atenuante de la sanción económica” (García 2014, 19).

La LFRA contiene dentro de su articulado una serie de disposiciones, entre las que destacan: la facultad de la Semarnat para accionar eficaz e inmediatamente frente al daño ambiental producido por infractores, sin necesidad de esperar años a una sentencia judicial; legitima a las procuradurías ambientales locales para defender judicialmente el daño producido en su jurisdicción territorial, como colitigantes de la Profepa; se legitima a los miembros de la comunidad para demandar la responsabilidad ambiental, siempre que sean afectados por el daño producido en su entorno ecológico inmediato; y se regula la compleja y técnica etapa de sentencia judicial y ejecución, previendo el auxilio del juez para tal efecto mediante la intervención de las autoridades ambientales (López 2014, 34-5).

Varios han sido los pronunciamientos en sentencias de amparo referentes a la constitucionalidad de los artículos 28 y 29 de la LFRA, relativos a la legitimidad para ejercer la acción de responsabilidad ambiental y la prescripción de esta. La sentencia de juicio de amparo indirecto 877/2013 por parte del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, por citar un ejemplo, se expresa en el sentido de declararlos inconstitucionales por transgredir los principios de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, motivación reforzada y acceso a la justicia. Los razonamientos que acompañaron el análisis fueron que, en materia ambiental, se reconoce una legitimación amplia y flexible para acceder a la jurisdicción en torno al medio ambiente y que no se advierte la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción consistente en que las organizaciones de la sociedad civil (osc) tengan que representar a alguno de los habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado, en virtud de que el objeto de la ley es la preservación del ambiente en lo general, para todos. En referencia también a las osc, es preciso señalar que otras sentencias han cuestionado la exigibilidad de tres años de constitución legal, cuando el propio

CFPC reconoce, para el inicio de las acciones colectivas en materia ambiental, legitimidad a OSC con un año de constitución legal. Respecto al término de 12 años de prescripción de la acción de responsabilidad, la sentencia establece que, bajo una interpretación conforme, debe entenderse que, tratándose de daños continuos o continuados, el plazo de 12 años empezará a contar a partir de que cesen, y se conozcan, la totalidad de ellos (García 2014, 120). También en referencia a las restricciones de la LFPA, en términos de acceso a la justicia, en su artículo 43, aquella remite a los requisitos de legitimación estipulados por el artículo 585 del CFPC relativo a la exigencia de 30 personas para iniciar un proceso de acción colectiva en materia ambiental, mismo que comentamos anteriormente.

Otra limitación es la que aparece en la fracción IV del artículo 28 de la LFPA, referida a la limitante a las autoridades estatales de procuración de justicia ambiental de contar con la anuencia de la Profepa para iniciar una acción de responsabilidad ambiental.

Un punto a señalar en el citado artículo 28 de la LFPA es el término adyacencia, pues reduce la esfera de protección ante la afectación por un daño ocasionado al ambiente o a la salud humana; reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente a las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocurrido, en contraposición a lo dispuesto en el artículo 180 de la LGEEPA, que reconoce el interés legítimo de las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por las obras y actividades, así como al artículo 594 del CFPC, que coloca como legitimados para un daño ambiental a los afectados (Colín 2014, 260).

Un asunto de particular trascendencia en términos de acceso a la justicia es el artículo 30 de la LFPA, que establece que el Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental, siendo competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental y, en ausencia de estos, los jueces de distrito que correspondan según la materia (art. 30



de la LFRA). Según Calvillo (2014, 206), el artículo tercero transitorio del Decreto de expedición de la LFRA mandata que los juzgados de distrito especializados en materia ambiental deberían establecerse en un término máximo de dos años, contados a partir de la entrada en vigor del decreto (2013). Según este mismo apartado, la jurisdicción especializada en materia ambiental podría otorgarse a los Juzgados de Distrito en funciones en cada circuito jurisdiccional o de acuerdo con lo que disponga el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. Además, el personal de estos juzgados de Distrito recibirá capacitación especializada en materia de normatividad ambiental.

Así, quedó a cargo del Consejo de la Judicatura Federal implementar el Sistema de Justicia y Responsabilidad por Daños Ambientales con la designación de los jueces de distrito que recibirían la jurisdicción ambiental, proporcionar la capacitación a dichos funcionarios y emitir el Acuerdo por el cual se haga operativa la competencia de los Juzgados especializados ambientales (Calvillo 2014, 206). Para dar cumplimiento a tal mandato, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General 27 de 2005, establece la nueva competencia ambiental de los jueces de distrito, no creando nuevos juzgados ambientales dedicados exclusivamente a la materia, pues alegan que el número de litigios no lo justifica, otorgando dicha competencia a los jueces de distrito en materia administrativa, por su mayor conocimiento y cercanía con la legislación administrativa y sus procedimientos, y su dominio de la materia ambiental en la legislación mexicana.

El decreto de expedición de la LFRA también prevé la modificación del artículo 176 de la LGEEPA en relación con la ampliación de competencias del poder judicial para conocer en materia ambiental, pues regula las vías de impugnación de las resoluciones administrativas de la Profepa, en las cuales puede incluirse, según lo previsto en el artículo 169 de la LGEEPA, los términos de la responsabilidad y la reparación del daño ambiental. Se trata de una competencia similar a la del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), que puede conocer estas controversias, a través de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, según la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Calvillo 2014, 207).

## SUBSISTEMA CONSTITUCIONAL: LA EFICACIA DEL AMPARO PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE

El juicio de amparo constituye un elemento sumamente complejo y central del sistema jurídico mexicano y tiene como objeto principal la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de cualquier autoridad; en su regulación actual incluye diversos procesos como la protección a la libertad y la integridad personal, la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes, el amparo contra resoluciones judiciales, el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública y el amparo agrario (arts. 103 y 107 de la CPEUM/Ley de Amparo 2013). Relevantes para los debates acerca del acceso a la justicia son la reforma de derechos humanos en materia constitucional (2011), las regulaciones del amparo (2011) y la inclusión del derecho al agua dentro del catálogo de derechos fundamentales.

El instrumento procesal más importante en el sistema jurídico mexicano lo constituye el juicio de amparo, cuyo propósito esencial consiste en proteger las garantías individuales contra leyes y actos de cualquier autoridad. Sin embargo, en materia ambiental se ha mostrado insuficiente como instrumento de acceso a la justicia ambiental para dar respuesta a las diferentes agresiones contra el ambiente (Valencia 2014, 170). Esto se evidencia cuando se revisa en los Informes Anuales de Profepa el número de juicios de amparo, y más aún, cuando se ve la proporción de ellos que es resuelta a favor de los demandantes. Tan solo en 2009 fueron sobreseídos 63 amparos indirectos, dos fueron negados y cinco otorgados (Profepa 2010, 142); así mismo, solamente la Profepa fue notificada de 337 sentencias de juicio de amparo entre 2011 y 2012.

De esas 337 sentencias, solamente en 63 casos se otorgó la protección, 103 fueron denegadas y 165 fueron sobreseídas (Profepa 2011; Profepa 2012); de ese año en adelante no es posible encontrar en los Informes Anuales de Profepa referencia a los datos de juicios de amparo ingresados, así como sentencias notificadas, lo que coincide con las modificaciones legales de 2010 y 2011 y con la promulgación de la nueva Ley de Amparo en 2013.

La reforma al artículo 4 constitucional reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, la obligación del Estado de garantizar el respeto a ese derecho y la responsabilidad de quien provoque daño o deterioro ambiental, mientras la reforma en derechos humanos de 2011 estableció que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, estableciendo que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que obliga a los Tribunales Federales a realizar dicho control de convencionalidad (art. 1 de la CPEUM), elemento que amplía las potencialidades del instrumento en términos de defensa del ambiente.

Con esta tendencia, la Reforma Constitucional en Materia de Amparo, Interés Legítimo, Impugnabilidad de Omisiones y Control de Convencionalidad, recogida en los artículos 103 y 107 constitucionales, y publicada en 2011, estipula que el juicio de garantías para defender los derechos al medio ambiente sano y al agua resulta procedente en función del concepto de interés legítimo (Arriaga 2014, 142):

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se

afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (art. 107, fracción I, CPEUM).

De dicho texto y de lo estipulado en la Ley de Amparo (LA) de 2013 se desprenden algunas circunstancias: puede promoverlo aduciendo interés legítimo cualquier gobernado, sea un individuo o una colectividad; basta con alegar que el acto reclamado viola los derechos consagrados en la propia Constitución; el acto debe afectar la esfera jurídica del quejoso (necesidad de afectación directa), aunque debe señalarse que la noción de interés jurídico y su afectación de manera real, personal y directa solo subsisten en el caso del amparo directo, de suerte que en el juicio entablado contra actos de autoridad administrativos, no resultan exigibles dichos parámetros, bastando el interés legítimo (Arriaga 2014, 142) (art. 107, f. I de la CPEUM) (art. 2 de la LA). Esta noción ha permitido que múltiples organizaciones de la sociedad civil se hallen en aptitud de impugnar la acción u omisión de las autoridades en materia de índole ambiental.

En lo que atañe al tratamiento de las omisiones de las autoridades, estas son perfectamente impugnables cuando entrañan, por ejemplo, la falta de recolección de las opiniones técnicas necesarias, la falta de observancia de las normas que rigen su actuar o la falta de determinación sobre aspectos en los que debió pronunciarse (art. 107, f. VII de la CPEUM).

La existencia de una causal de improcedencia, que establece que el juicio de amparo no procede cuando se ha consumado de manera irreparable el acto reclamado, o sea “físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”, resulta interesante cuando se analiza el instrumento como mecanismo para la defensa ambiental, pues dicha circunstancia es muy probable cuando hablamos de afectaciones en materia ambiental (Valencia 2014, 171).

Respecto de las recomendaciones de las comisiones estatales de derechos humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su principal debilidad reside en que, precisamente, sus atribuciones solo

conlleven la emisión de recomendación, sin que estas impliquen obligación o tengan elementos de coacción para las partes implicadas. Constituyen, sin embargo, un mecanismo relevante en términos de denuncia y de visibilidad de conflictos socioambientales y una alerta oportuna para las actuaciones de la autoridad. También constituyen un camino para llevar el reclamo a instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## SECTORES ESTRATÉGICOS, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL: PETRÓLEO Y MEDIO AMBIENTE

Desde los inicios de la regulación ambiental en México, la tensión constante entre intereses económicos estratégicos y el medio ambiente ha estado presente; particularmente, en los casos de la industria petrolera y la minería, reconocidas ambas como de utilidad pública y con grandes poderes del ejecutivo en su regulación. Resultan particularmente relevantes en tanto ambas industrias aglutinan un grupo importante de los conflictos socioambientales en el país: en su caso, la industria petrolera concentra más de 90% de las emergencias ambientales para 2016 (Profepe 2016) (véase el anexo 3).

La creación, en 2014, de la Agencia de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), como órgano desconcentrado de la Semarnat, responde al mandato constitucional de “regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección del medio ambiente, las instalaciones y las actividades del sector hidrocarburos” (art. transitorio 19 de la CPEUM), buscando establecer al sector hidrocarburos de México como el más seguro y el más limpio a nivel global. A partir de su creación –y unido a las modificaciones de la Reforma Energética (2013)–, la ASEA es el ente encargado de autorizar las evaluaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgos del sector, autorizar los cambios de uso de suelo del sector forestal, dar autorización para la emisión de olores, gases o partículas sólidas o lí-

quidas a la atmósfera, así como residuos peligrosos o de manejo especial y elaborar propuestas de remediación para sitios contaminados.

La ASEA es, además, la encargada de emitir la Licencia Ambiental Única (LAU), que es la autorización en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica que emite la agencia para las fuentes fijas de jurisdicción federal del sector hidrocarburos (art. 37, Reglamento Interior de la ASEA) que deben tener todas aquellas fuentes fijas que se encuentren en operación y emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas en la atmósfera. Dicho artículo también establece que corresponde a la ASEA la autorización de la Cédula de Operación Anual (COA), que es el instrumento de reporte de las emisiones y transferencia de contaminantes a la atmósfera, suelo, agua y de residuos peligrosos del sector hidrocarburos, trámite que deberá comenzar a reportarse a partir de 2017. Adicionalmente, según el art. 5 de la Ley de la ASEA, dicha entidad es la encargada de supervisar el cumplimiento por parte de los regulados de los ordenamientos legales, reglamentos y demás normativa que resulten aplicables a las materias de su competencia, para lo cual podrá realizar y ordenar certificaciones, auditorías y verificaciones, así como llevar a cabo visitas de inspección y de supervisión; además, tiene la facultad, según corresponda, de determinar infracciones e imponer las sanciones correspondientes.

En su capítulo VII dedicado a la seguridad industrial y a la protección al ambiente, establece las facultades de la ASEA en el objeto de aprovechar y desarrollar de manera sustentable las actividades de la industria de los hidrocarburos (art. 29) y precisa que los asignatarios, contratistas, autorizados y permisionarios ejecutarán las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico que ocasionen con sus actividades y estarán obligados a sufragar los costos inherentes a dicha reparación cuando sean declarados responsables por las autoridades competentes (art. 130).

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos (LH) de 2014, en su artículo 2, establece que tiene por objeto regular las actividades de reconoci-

miento, exploración, explotación y extracción de hidrocarburos, así como el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; y establece el conjunto de autorizaciones y esquemas definidos para cada actividad (art. 36). Específicamente relacionado con la protección al medio ambiente, esta disposición establece que en las áreas nacionales protegidas no se otorgarán concesiones ni contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos (art. 41), así como la facultad del ejecutivo federal de, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecer zonas de salvaguarda que garanticen la seguridad de las poblaciones asentadas en una región determinada.

La LGEEPA (1988) establece entre las facultades de la federación la regulación y control de “las actividades consideradas como altamente riesgosas [...] y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales” (art. 5), además de tener a su cargo la evaluación de impacto ambiental de las obras o actividades de la industria petrolera y de la expedición de las autorizaciones correspondientes (art. 28, fracción II). Junto a la regulación de los aspectos generales de la contaminación de aire, agua y suelo, la LGEEPA establece en el capítulo V, dedicado a las actividades consideradas altamente riesgosas, la obligación de realizar estudios de riesgo, programas de prevención de accidentes y de establecer zonas de salvaguarda (147).

Una revisión de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la ASEA y de las disposiciones de la reforma energética de 2013 nos coloca frente a una autoridad ambiental paralela y extraordinaria para los hidrocarburos, con regulaciones que debilitan los postulados de la regulación ambiental ordinaria en términos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, mismas que suponen, además, la aplicación de criterios diferenciados para el otorgamiento de licencias y permisos, así como para las reglas y procedimientos para inspecciones, verificaciones y sanciones. Dentro de este régimen especial encontramos disposiciones que incentivan a los estados y a los municipios a que agilicen y ga-

ranticen el otorgamiento de permisos y de autorizaciones bajo sus atribuciones, con el propósito de contribuir con los proyectos de exploración y de extracción, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburo (art. 96 de la LH); se regula la figura de la venta o renta obligatoria para terrenos de propiedad colectiva, comunidades, ejidos indígenas y se otorga a la ASEA facultades exclusivas para centralizar la regulación, entrega de permisos, vigilancia y sanción en materia ambiental al sector hidrocarburos, limitaciones a las suspensiones (FUNDAR/GFLAC 2017).

Otro elemento significativo para acceder a la justicia ambiental es la regulación contentiva en el art. 27 de la Ley de Órganos Coordinadores en materia de Energía, que establece que, en el otorgamiento de los permisos entregados por dichos órganos, no aplicará la suspensión de los mismos mientras dure el juicio de amparo por violación de derechos humanos (FUNDAR/GFLAC 2017).

La regulación del procedimiento de impacto ambiental por la ASEA implica flexibilidad y discrecionalidad en la realización de la consulta pública, una de las estrategias más utilizadas por las comunidades y poblaciones afectadas para defender sus derechos y el medio ambiente frente a aquellos proyectos que pueden generar daño ambiental.

La LGEEPA ya recoge la discrecionalidad de la consulta pública en las comunidades impactadas por proyectos de desarrollo, dejándola a criterio de la Semarnat y solo en caso de ser solicitada por algún miembro de la comunidad (art. 34 de la LGEEPA).

En la regulación de impacto ambiental de la ASEA tampoco se recoge de manera adecuada el principio precautorio, que permita limitar la aprobación de un proyecto que potencialmente puede causar daño, aunque no exista total evidencia de los mismos.

Aunque no es objeto de este trabajo, el análisis de la regulación de los procedimientos de impacto ambiental y las deficiencias de estos en términos de eficacia merecen una particular atención de los estudios ambientales.



## DOS ESTUDIOS DE CASO EN VERACRUZ: LAS LIMITACIONES DE LA JUSTICIA AMBIENTAL

De singular importancia resulta analizar las dinámicas relacionadas con la industria de hidrocarburos que han marcado el siglo xx en el estado de Veracruz. Los dos casos a analizar en este texto pretenden dar cuenta de los impactos de esta actividad en dos regiones del estado: la zona sur, enclave de la rama petroquímica de la industria, y la zona norte del estado, con un siglo de impacto de las actividades de exploración y de extracción. En ambos casos, la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) es el actor central, si bien en la última década distintas empresas privadas han entrado a formar parte de la gestión de los hidrocarburos. Se trata de dar cuenta de la ineficacia de la institucionalidad ambiental mexicana para garantizar un acceso a la justicia ambiental que implique la satisfacción del derecho a un medio ambiente sano de la ciudadanía y una restitución de las condiciones de sustentabilidad de los ecosistemas afectados reiteradamente.

### LEGADO AMBIENTAL DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA EN COATZACOALCOS: EXIGENCIAS DE JUSTICIA AMBIENTAL E IMPUNIDAD EN EL CASO DE LA EXPLOSIÓN DE LA PLANTA CLORADOS III DE PETROQUÍMICA MEXICANA DE VINILO

Para entender la forma en que el aparato institucional y legal del ambiente en México opera, resulta imprescindible el análisis de casos. Para este texto nos centramos en una serie de acciones legales emprendidas por ciudadanos de la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz, en búsqueda de justicia ambiental, tras medio siglo de actividad industrial y petroquímica en la región, y una inacción y negligencia permanente del estado y de las empresas allí asentadas.

Más de medio siglo de industria petroquímica en el sur de Veracruz ha convertido a la ciudad de Coatzacoalcos en una de las regiones

más contaminadas del país, además con un historial macabro de accidentes y de emergencias ambientales que han cobrado la vida de cientos de habitantes, dejando a muchas más personas incapacitadas y condeñando a toda la población a un futuro incierto y al riesgo permanente ante la presencia de hidrocarburos, metales pesados, órgano cloruros y lluvia ácida en el entorno (Greenpeace México 2016).

El último capítulo de este historial de emergencias ambientales fue la explosión de la planta Clorados III del Complejo Pajaritos, operado por Petroquímica Mexicana de Vinilo (PMV), una asociación entre Pemex y Mexichem, ocurrida el 20 de abril de 2016 y que cobró la vida de 32 trabajadores y dejó 136 heridos, además de casi un millar de desempleados y alrededor de 300 000 personas expuestas a la onda expansiva y a la nube tóxica que generó el incidente (Bozada y Montano 2017). Trabajadores, familiares de los fallecidos y heridos, ambientalistas y ciudadanos comenzaron desde ese mismo día las denuncias en medios sobre el impacto para el medio ambiente de la explosión, así como de los medios utilizados para el control del incendio. La revisión de artículos de la prensa local<sup>7</sup> recoge el testimonio de trabajadores denunciando la falta de protocolos de seguridad, la no realización de pruebas de explosividad, el hecho de que horas antes hubieran tenido que evacuar la planta por una fuga, la persistencia del olor a etano y cloro y cómo se había privilegiado la producción; destaca la denuncia de que no estaban llevando a cabo las labores de reparación y de mantenimiento de la planta los obreros expertos de Pemex,<sup>8</sup> sino obreros subcontratados y más baratos (Chiñas y Aguirre 2016).

El 20 de abril de 2016, en oficio BP/330-16, la Profepa asume la atención de la explosión, en coordinación con la ASEA, dentro de sus respectivas atribuciones. En dicho texto activa el protocolo de emergen-

---

7 En particular se revisaron textos de *La Jornada Veracruz*, *Al Calor Político*, *El Heraldo de Coahuila*, *Diario Martinense*, *Imagen del Golfo*, entre otros.

8 Mexichem realizó un ajuste de personal una vez asumida la sociedad, dejando 1 440 trabajadores de los 2 200 que existían. Según Dueñas (2016), la mayoría del personal despedido eran ingenieros de procesos, personal técnico y con experiencia.

cias y moviliza la brigada de inspectores, notifica que se ingresará al lugar una vez que existan las condiciones de seguridad, y evaluará únicamente el daño ambiental producido en la zona del accidente. Hace de conocimiento público que, una vez que se ingrese al lugar del siniestro, “se abrirá un procedimiento administrativo con el acta de inspección y, en su caso, se emplazará al responsable para que cumpla las medidas de caracterización, remediación y restauración de las condiciones ambientales originales” (Profepa, 2016).

En oficio BP/352-16, del 28 de abril de 2016, la Profepa impone medidas de seguridad y correctivas a la planta Clorados III, resultado de la inspección realizada, que constató que “en las acciones de respuesta para el control de la emergencia se generaron residuos peligrosos provenientes de diversas sustancias químicas [...] que tienen características de peligrosidad y deberán ser retirados y enviados a empresas autorizadas para su disposición final” en un plazo de 45 días hábiles (1 de julio de 2016) (Profepa 2016a). En el mismo texto, la Profepa establece la Clausura Total Temporal de dicha planta y establece la obligación de realizar y de presentar el estudio de caracterización y un programa de remediación de los daños ambientales; además, señala que dicha clausura solo será levantada cuando “la empresa cumpla con las medidas que le fueron ordenadas y cuando se haya presentado información sobre el inicio de acciones necesarias para la reparación de los daños, para evitar que se incremente el deterioro ocasionado al ambiente” (Profepa 2016a).

En el mes de mayo de 2016, la Profepa realizó visita de seguimiento a los trabajos en la planta, en compañía de personal de Mexichem, la Semarnat, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (PGJEV) y otras autoridades involucradas. En el comunicado resultante de dicha visita se reitera la obligación de la empresa de entregar antes del 5 de septiembre de 2016 el estudio de caracterización, que deberá incluir las zonas por las cuales se desplazó la nube formada a raíz del incendio y la elaboración del plan de remediación, a presentarse para su

aprobación por la Semarnat antes del 1 de noviembre de 2016.<sup>9</sup> En dicho comunicado también se recoge que la PGJEV y peritos externos han iniciado la elaboración de dictámenes para determinar las causas del accidente y la posibilidad de que la PGJ atraiga el caso.

El 23 de agosto de 2016, la Fiscalía General de Veracruz se declara incompetente y deja en manos de la PGJ investigar la muerte de las 32 personas, alegando que estos hechos ocurrieron en zona que opera bajo leyes federales. A través del oficio 15894/2016, la PGR recibió la notificación de remisión por incompetencia y quedó bajo su responsabilidad la determinación de la existencia de responsabilidad penal contra funcionarios de Pemex o contra directivos de Mexichem, y traspasa a tal efecto la carpeta de investigación 887/2016 (Ramos 2017).

En septiembre de 2016, Mexichem se amparó para no dar más información sobre la explosión, sobre el contrato con Pemex y sobre el monto de las indemnizaciones a los familiares de los fallecidos y de los heridos. El amparo fue otorgado por el Juez Cuarto de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México, y se une a otros siete amparos presentados por la empresa contra solicitudes de información. Según Ramos (2017), en respuesta a la solicitud de información 1857200112016, resuelta luego del recurso de impugnación RDA 2925/16, se desprende que la empresa privada no está sujeta a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Pemex, por su parte, declaró inexistente cualquier información sobre dicho acontecimiento, ante las reiteradas solicitudes de información sobre la bitácora de la planta, así como sobre los planes de mantenimiento y de reparación que se llevaban a cabo en el complejo. Ramos (2017) relata cómo solicitó, desde el 24 de abril de 2016, copia de bitácora de la planta del día 20 en relación con riesgos, accidentes de trabajo, fuegos, etc., y que Pemex, un mes después, respondió que la informa-

---

9 <https://www.gob.mx/profepa/prensa/da-seguimiento-profepa-a-medidas-ordenadas-a-planta-clorados-iii-de-petroquimica-mexicana-de-vinilo-s-a-de-c-v>.

ción solicitada era inexistente, limitándose a compartir los links de los pocos comunicados de prensa emitidos a raíz de la explosión. Ante una impugnación presentada, la empresa petrolera reiteró la inexistencia de dicha información<sup>10</sup> y recordó que el Complejo Pajaritos fue desincorporado del régimen de dominio público de la Federación luego de que Pemex-Petroquímica llevara a cabo la enajenación a título oneroso de parte de su propiedad. En sus pocos comunicados, reiteró que la responsabilidad corresponde a Mexichem, por ser accionista mayoritario de la empresa que opera la planta.

A 18 meses de la explosión, la zona afectada se encuentra en similares condiciones a las del día siguiente del siniestro: carretas afectadas y restos de fierro aún visibles y esperando para su adecuada disposición, y, a decir de extrabajadores y de vecinos, no se ven obras que indiquen una rehabilitación de la planta para su funcionamiento. Según Enríquez (2017), apenas en marzo del 2017 la PGR liberó algunas zonas de la planta Clorados III, y esto ha permitido el arranque de la rehabilitación. Las obras de rehabilitación en sus etapas 1 y 2 son asignadas a una empresa contratista local, para que lleve a cabo el retiro de los fierros y de las estructuras dañadas. Sin embargo, no pudimos constatar ni en prensa ni en las páginas oficiales de la Profepa, la Semarnat, Mexichem o Pemex el estudio de caracterización (que debió ser entregado el 5 de septiembre de 2016) ni el plan de remediación ambiental (a entregar el 1 de noviembre de 2016). A decir de Mayorga, no se tiene constancia de que la empresa cumpliera con su obligación: no existen las acciones contundentes de remediación, no están los estudios sobre lo que sucedió y mucho menos existe un registro de las sustancias liberadas, salvo el muestreo presentado por Greenpeace México en junio de 2016<sup>11</sup> y el cual no

---

10 Según Bozada y Montano (2017), en oficio 0307 del 13 de abril de 2016, Jorge Humberto Freyre, subdirector de producción de Petrolíferos de Pemex, reconoce falta de presupuesto para mantenimiento y para el cuidado de operaciones.

11 Dicho muestreo, realizado por Greenpeace México en los días posteriores a la explosión, recogió la existencia de al menos 59 químicos orgánicos aislados, algunos considerados de alto riesgo y con poca regulación en el país.

recibió respuesta de las autoridades federales (60minutos.info 2017). Por parte de la empresa, en entrevista en el periódico *El Financiero* del 27 de abril de 2017, Antonio Carrillo, director general de Mexichem, dijo “que una vez acabada la investigación ambiental se encontró que no hay contaminación fuera de los terrenos, se revisó agua, tierra y madera [...] estamos trabajando ahora los trabajos dentro de la planta [...] y esperamos decisión sobre la investigación del gobierno” (Sánchez 2017). Respecto a la investigación de la PGR, bajo la averiguación previa AP/PGR/VER/CTZ-IV/904/2016/PP, iniciada el 21 de abril de 2016, poco se sabe. En respuesta a la solicitud de información 0001700029017, la PGR confirmó que el asunto sigue en trámite e, incluso, los familiares de los fallecidos, heridos y afectados directos ignoran el estatus de esta (Ramos 2017). A la fecha no existe ningún detenido, ningún sancionado y ningún dictamen técnico oficial emitido por dicha instancia.

Pemex y Mexichem han mantenido un hermetismo absoluto sobre el tema, así como sobre el pago de las indemnizaciones a los trabajadores y sobre las posibles obras a realizar en la planta. En artículo de prensa, en marzo de 2017, se comenta que la empresa se encuentra a la espera de los dictámenes de la PGR, que ya concluyó sus investigaciones y pagó las indemnizaciones a los familiares de los fallecidos (Cortés 2017).

En entrevista con varios medios de prensa, la agente municipal Mayra Gutiérrez Cruz, de Mundo Nuevo –una de las comunidades más golpeadas por este incidente–, confirmó el pago de las indemnizaciones a los familiares, así como que muchos no quieren tocar el tema y algunos hasta han decidido irse de la ciudad para comenzar en otro lugar. Recalcó la incertidumbre en cuanto al futuro de la planta, la afectación de aquellos que han quedado desamparados por haber perdido su empleo y la falta de apoyos por parte del gobierno estatal para la incorporación de estos a programas sociales. Señaló también que, como comunidad, nunca les dieron a conocer los resultados de los muestreos de agua y de suelo que se hicieron tras la explosión (60minutos.info 2017).

A 18 meses de la explosión de la planta Clorados III del Complejo Pajaritos en Coatzacoalcos, no existen culpables ni causales, no hay sanciones efectivas, no existe un análisis científico de los impactos ambientales ni un plan de remediación. En su lugar encontramos incertidumbre, opacidad, omisiones de las autoridades e impunidad. Para Anguiano (2016), se trata de una historia de negligencia y de muerte que combina fatídicamente instalaciones vetustas y obsoletas, administración corrupta y nulos protocolos de seguridad laboral y ambiental.

Apenas unos días después de la explosión en la planta Clorados III del Complejo Pajaritos, en mayo de 2016, un grupo de más de 300 ciudadanos presentó un amparo colectivo basado en la Nueva Ley de Amparo ante el Juzgado Décimo de Distrito, con cabecera en la ciudad de Coatzacoalcos. El grupo, representado por los abogados Luis Phegiel Hernández Verástegui e Israel Hernández Verástegui, alegó la “omisión en construir, operar, mantener, conservar, rehabilitar, mejorar y desarrollar obras públicas hidráulicas del desarrollo de los sistemas de alcantarillado, saneamiento, plantas de tratamiento y reúso de aguas”, situación que empeora con la explosión del Complejo Pajaritos (En Coatzacoalcos presentan denuncia colectiva por excesiva contaminación 2016), bajo el fundamento legal de los artículos 4 y 27 constitucional, por el derecho a la vida, a un ambiente libre de contaminantes y al acceso al agua potable, derechos violados por las autoridades de los tres niveles de gobierno. Se presentaron pruebas de la existencia de 40 puntos de descarga de aguas negras e industriales en los litorales de Coatzacoalcos, responsabilidad de la Comisión de Agua y Saneamiento (Cmas), incluyendo el río Calzadas y los manantiales sobre la avenida General Anaya. La demanda incluía pruebas (imágenes y videos) de la poca operatividad de las plantas de tratamiento y de cómo el no consumo de energía de estas delataba su no operación (Balderas 2016). De las más de 300 firmas presentadas, en depuración quedaron 150 ciudadanos “certificados con credencial de elector, en donde se validó la certeza y el interés jurídico sobre el caso” (Phegiel Hernández Verástegui, entrevista

personal, 18 de octubre de 2017). El amparo señala por omisión al presidente de México, al gobernador del estado de Veracruz, al Ayuntamiento de Coatzacoalcos, a la Conagua, a la Comisión Estatal del Agua de Veracruz, a la Cmas, a la Semarnat, al sector salud, a la Sedema, a la Profepa y a la Cámara de Diputados y de Senadores (Carvajal 2016).

El 2 de agosto de 2016, el Juzgado Décimo de Distrito de Coatzacoalcos resolvió el amparo 483/2016, en relación con el diverso 776/2016 presentado en el Juzgado 14 de Distrito, concediendo la suspensión definitiva del acto reclamado, y ordenó a la Cmas dejar de verter aguas negras en playas y en ríos de Coatzacoalcos, así como invertir 2 000 millones de pesos en obras de saneamiento y de destrucción de infraestructura inoperante; incluye un pronunciamiento acerca de afectaciones no atendidas por la explosión de Clorados III. El texto resalta la “adopción de medidas urgentes incluidas en el aseguramiento de bienes, remoción y demolición de la infraestructura, con el objeto de proteger la vida y los bienes de las personas, a fin de que se suspenda cualquier acto que implique descargas de aguas residuales municipales o industriales al mar y en el río Coatzacoalcos” (En Coatzacoalcos presentan denuncia colectiva por excesiva contaminación 2016). La Cmas alegó por su parte que sí está realizando labores de saneamiento y que no puede dejar de verter las aguas en el mar porque, de lo contrario, se afectaría la labor que realizan a diario en la ciudad (Admite CNDH queja contra Pemex y ayuntamiento por no trabajar en saneamiento de la bahía de Coatzacoalcos 2016). Hay que señalar que la sentencia obliga a la Semarnat, en calidad de representante directa del presidente de México, para que supervise las medidas necesarias y se evite continuar vertiendo las descargas de contaminantes.

A pesar del fallo del juicio de amparo en octubre de 2016, los tres niveles de gobierno habían incumplido con la suspensión definitiva otorgada por el amparo para exigir el cese de las descargas residuales, así como la infraestructura para su tratamiento. En nota de prensa, Ramos (2017) señala que “las autoridades no han hecho caso a la suspen-



sión provisional y definitiva, con lo cual podrían incurrir en responsabilidad penal y hasta en sustitución del cargo a los servidores públicos que hayan sido condenados por la autoridad federal”.

En julio de 2016, el grupo de ciudadanos que presentó el amparo interpuso una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) “contra Pemex y el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, por no trabajar en el saneamiento de la Bahía de Coatzacoalcos, así como por la fuerte contaminación a la que se vio expuesto el río, con la explosión de la planta de Clorados III y que Profepa y Pemex se empeñan en negar” (Admite CNDH queja contra Pemex y ayuntamiento por no trabajar en saneamiento de la bahía de Coatzacoalcos 2016). Esta queja fue admitida bajo expediente CNDH/6/20165265/q, resultando que en octubre de ese mismo año visitó Coatzacoalcos el Visitador Adjunto para Asuntos Ambientales Sergio Hernández Ordóñez, con el objeto de sostener una reunión privada con el colectivo de ciudadanos que presentó la queja a raíz del incumplimiento del amparo 483/2016. La CNDH entregó la contestación que dicha entidad recibió de las distintas dependencias y autoridades de los tres niveles de gobierno: en su mayoría las dependencias justifican que “no existe tal contaminación y que en determinado momento se tendría que desarrollar un ambicioso programa de saneamiento que existe desde 2008 en el Consejo de Cuenca del Río Coatzacoalcos” (Guzmán 2016). La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV), la Conagua, la Sedema y la Profepa detallan en sus escritos de respuesta “que los niveles de contaminación son menores a las normas oficiales establecidas en el Río Coatzacoalcos, sus afluentes y en el Golfo de México [...] y la existencia de coliformes y partículas químicas no son significativos y no representan riesgo para el ser humano porque, además, esa agua no es para consumo” (Guzmán 2016). Por su parte, la Conagua reconoce que, desde 2008, se detectaron serios problemas de contaminación como consecuencia de la pobre infraestructura para el saneamiento de aguas negras, que solo abarcaba 39% de la po-

blación total en la cuenca del río Coatzacoalcos (Hernández Verástegui, entrevista personal, 19 de octubre de 2017).

En marzo de 2017, se presentó la denuncia penal FED/VER/COATZ/0000658/2017, señalando la falta de cumplimiento, por los tres órdenes de gobierno, de la suspensión definitiva que otorgó en agosto de 2016 el Juzgado Décimo de Distrito, tras juicio de amparo colectivo indirecto ambiental iniciado en mayo del mismo año. Producto de dicha denuncia, la PGR realizó, en los meses de mayo y junio, diligencias en vertederos a cielo abierto identificados por los denunciantes, y en playas, y constató la existencia no solo de 40 puntos de descargas sino de 52 canales que vierten miles de litros a las aguas de ríos y del Golfo de México. A pesar de dicha evidencia, a la fecha no se ha detectado ninguna acción penal contra las autoridades involucradas en el caso (Garrido 2017).

A pesar de la existencia del amparo 483/2016, una queja aceptada ante la CNDH y una denuncia penal formulada en marzo de 2017 ante el incumplimiento de las autoridades, en junio de 2017 la Semarnat ignora el número de descargas de aguas negras que desembocan en el Golfo de México. En una entrevista al diario *Imagen del Golfo*, el delegado federal de la Semarnat en Veracruz, Juan Domínguez Hernández, comentó que la PGR, aunque ha llevado a cabo diligencias en los litorales de Coatzacoalcos, no ha solicitado apoyo ni información de su dependencia; y tampoco tiene identificado hasta ese momento puntos de contaminación ocasionados por estas descargas. Todo ello a pesar de integrar, junto con otras dependencias como la Conagua, el sector Salud, la Secretaría de Marina y el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, el Comité de Playas Limpas (Varela 2017).

En este momento los representantes legales del colectivo de ciudadanos continúan la exigencia del cumplimiento de la suspensión definitiva del amparo 483/2016 y del decurso de la denuncia penal presentada. En tal sentido, según testimonio de ambos abogados, estos lamentan la falta de acción y de compromiso de las autoridades, así como la persistencia del riesgo para la vida, la salud y la biodiversidad, producto de la

contaminación. Insisten ambos en la importancia de continuar la denuncia pública de la problemática y de exigir a las distintas instancias respuesta sobre la omisión en su actuar.

## EL PRECIO DEL ORO NEGRO: DESASTRE AMBIENTAL E IMPUNIDAD DE PEMEX EN COATZINTLA, VERACRUZ

Coatzintla, municipio nortero del estado de Veracruz y limítrofe con Tihuatlán, Poza Rica y Papantla, forma parte de una de las regiones de mayor trascendencia para la industria petrolera desde finales del siglo XIX. La huella de esta intensiva actividad en su territorio es una constante reiteración de accidentes y derrames con gran impacto ambiental, muestra de la impunidad con que ha operado –en la mayor parte del siglo XX y lo que va del XXI– la empresa petrolera nacional Petróleos Mexicanos (Pemex). A esto hay que sumar los riesgos derivados del incremento de la actividad delictiva ligada al robo de combustible mediante la ordeña de ductos, así como el envejecimiento y la falta de mantenimiento adecuado a la infraestructura petrolera.

Coatzintla es uno de los municipios de mayor acumulación de problemáticas referidas a Pemex, relacionadas con los niveles de actividad económica de la empresa, lo que genera un cúmulo importante de denuncias de afectaciones, incidentes y demandas de obras. Sumado a ello, los últimos años han sido doblemente trágicos, pues al pasivo ambiental y social existente se une la retirada de la empresa de la zona y el cierre de instalaciones, aumentando los niveles de pobreza y de vulnerabilidad de la población de la región. Apenas un mes antes del caso que analizaremos, el delegado regional de la Subsecretaría de Gobierno, Andrés Ortiz Solís, señalaba a la prensa que la mayoría de las quejas contra Pemex en la región se concentraban en Coatzintla y en Papantla, y estaban relacionadas con la “contaminación de arroyos y cuerpos de agua en comunidades rurales; destrucción de caminos y puentes por tránsito desmedido de unidades de gran tonelaje y dimensiones” (Car-

ballo 2014). Este funcionario explicaba que, aun cuando desde su dependencia se da seguimiento a las exigencias de cada grupo campesino, no siempre se obtenía una respuesta favorable por parte de la empresa petrolera.

El 21 de octubre de 2014, en horas de la noche, se produjo una brutal fuga de hidrocarburos, derivada de la ruptura del oleoducto de 30 pulgadas Nuevo Teapa-Poza Rica, a la altura de La Lagunilla. De acuerdo con habitantes de las colonias cercanas al río Cocineros y de las comunidades de Troncones y Potrecillos, era perceptible el fuerte olor a hidrocarburos e, incluso, algunos tuvieron que ser evacuados por presentar síntomas de intoxicación (Escamilla 2014). Según testimonio de Rodolfo Bauza Martínez, dueño del rancho donde ocurrió la fuga, “sobre las 9 pm se sintió un intenso olor a hidrocarburos y un zumbido [...] era el hidrocarburo que hacia ruido con el gas que se escapaba. Yo digo que era gas saliendo a una presión muy alta [...] yo mejor no me acerqué” (Denuncia penal contra Pemex 2014b). Testigos relataron a la prensa que, apenas minutos más tarde, una “inmensa mancha negra cubrió todo el afluente, plantas, árboles y los peces quedaron en la espesura del hidrocarburo” (Escamilla 2014). Los primeros en llegar al sitio fueron miembros del personal de Seguridad Física de Pemex que se percataron de la fuga porque les llegó el olor hasta la carretera y bajaron a revisar (Denuncia penal contra Pemex 2014b). A pesar de que ubicaron el sitio, no fue sino “hasta el día siguiente, ya avanzada la mañana, cuando comenzaron a colocar los primeros cordones oleofílicos para tratar de contener el derrame” (Escamilla 2014d).

En un escueto comunicado, la empresa señaló que

una vez se percibió la baja en la presión, se suspendió el bombeo en el oleoducto, y personal de Operaciones y Mantenimiento construyó cárcamos para la contención del producto y su recuperación por unidades de presión y vacío [...] además detalló que las labores continuarían hasta que queden totalmente concluidos los trabajos de limpieza y saneamien-

to del área; inicialmente estimó unas 48 horas para contención, aunque no se precisó tiempo para la remediación del daño ecológico; y se comprometió a análisis de causa raíz para determinar el origen del incidente [...] aunque no descarta que la afectación al ducto haya sido ocasionada por el reblandecimiento del terreno a consecuencia de las precipitaciones (Escamilla 2014).

Presumiblemente, el reblandecimiento de la ladera de un cerro ubicado entre las comunidades El Chote, Coatzintla y La Lagunilla fue el causante de la ruptura; las lluvias de esos días, sumada a la lentitud de la empresa petrolera nacional para contener la fuga, provocaron que miles de litros de hidrocarburo escurrieran hacia el arroyo Troncones, y luego hasta el río Cazonos (Escamilla 2014b).

Producto de las primeras evaluaciones, Protección Civil del estado llamó a no utilizar el agua de los arroyos afectados para beber, lavar la ropa y para el ganado; además, realizó junto con el municipio acciones para la evacuación de algunas personas hacia el Centro Social del Coatzinteco. En tanto, el gobierno estatal exigió a Pemex intervenir, resarcando en su totalidad el daño que pudiera afectar el ecosistema; la PROFEPA, la Sedema y la Conagua quedaban encargadas de evaluar el impacto del derrame, cuyas manchas llegaron a los cuerpos de agua. Pemex, por su parte, ofreció enviar personal y equipo para recuperar el combustible y sanear el río (Zamudio y Camarena 2014).

En los días posteriores al derrame, en varias reuniones e intervenciones el alcalde de Coatzintla anunció su intención de demandar la intervención de la Sedema y llevar ante el Ministerio Público Federal a Pemex, por hechos delictivos en agravio a los recursos naturales, flora, fauna, ecosistemas, calidad de agua y suelo; pues el crudo derramado invadió 12 km del río Troncones y parte del arroyo Cocineros, antes de alcanzar el río Cazonos y el golfo (Demandan a Pemex 2014). Por parte de los pobladores de las zonas rurales, la exigencia era clara: querían la oportuna remediación del daño y la indemnización correspondiente,

pues “se habían contaminado las principales fuentes de abasto de agua”, a lo cual Pemex respondió con el abastecimiento del líquido y con la contratación de lugareños para trabajar en la recuperación del crudo, trabajadores a los cuales se les contrató bajo el esquema del programa de Empleo Temporal, y que –según se evidenció– laboraban “sin las medidas de protección pertinentes, entrando en contacto directo con el aceite” y respirando los gases que emanaban de las zonas afectadas (Escamilla 2014c). La aplicación del programa de Empleo Temporal para que los habitantes de las comunidades afectadas fueran los encargados de realizar las acciones de limpieza formó parte de los acuerdos de Pemex con los ayuntamientos afectados por estos incidentes, “con la intención de evitar que se mantenga paralizada la actividad económica en las comunidades donde prevalecen las quejas por daño a las actividades agropecuarias, ganaderas y de pesca” (Carballo 2014a).

En un boletín informativo, la Procuraduría Estatal de Medio Ambiente (PMA) estableció que denunció ante el MP a Pemex por daño ambiental y desequilibrio ecológico. El procurador, Dalos Ulises Rodríguez, informó que “se abrió expediente sobre el derrame de hidrocarburos generado en las localidades de Troncones y El Chote, y en el arroyo Cocineros, se levantó acta circunstanciada y se denunció ante el MP, aunque precisó que es la Profepa quien está facultada para emitir la sanción que corresponda contra Pemex” (PMA 2014) (Briceño 2014). Aunque se reconoce que no es un tema de competencia del estado, la PMA aseguró que “se vigilará se tomen las medidas necesarias para resarcir el daño ecológico y a la población” (Escamilla 2014b), ya que este caso se suma a las 20 denuncias por causa de derrames de petróleo y gasolina en la región en 2014 (Escamilla 2014e). Por su parte, el Director General de Conservación Ambiental de Sedema, Carlos Alberto Martínez Hernández, señaló que la afectación implicaba un daño irreversible, con consecuencias graves a largo y mediano plazo, en relación con el ecosistema, las actividades agropecuarias y, particularmente, en lo referido a las fuentes de abasto de agua para consumo humano y animal.

El alcalde de Coatzintla, César Ulises García Vázquez, condenó en varios medios de prensa la irresponsabilidad de Pemex al no atender los llamados del Ayuntamiento y del Gobierno del Estado, y reiteró la intención de interponer las denuncias correspondientes. Señaló la ausencia de Pemex en los distintos espacios de discusión que durante esos días habían generado las dependencias involucradas en el incidente, precisando que

el hecho de que no estén en esta mesa es irresponsable. El titular de la dependencia, Gerardo Reyes Reza, yo pediría, la verdad, un fuerte llamado de atención, si no es que el cese del responsable de Pemex en esta área de la zona norte; Reyes Reza no ha tenido la amabilidad de presentarse con los presidentes municipales [...] se creen los reyes de la zona, se creen omnipotentes, se olvidan de que tenemos una responsabilidad social todos (Denuncia penal contra Pemex 2014b).

También en esa intervención reiteró el llamado a las autoridades ambientales correspondientes y al gobierno del estado, encabezado por el gobernador Javier Duarte de Ochoa, para que el delito ambiental cometido por Pemex no quedara impune, y para garantizar el resarcimiento de los daños. Señala el alcalde que "... son migajas lo que regresa Pemex de todo lo que saca del subsuelo. Esto es una prueba clara de lo que genera, no cuenta con los protocolos para actuar con oportunidad, han incumplido con las autoridades municipales en el seguimiento a la problemática social en la zona petrolera" (Escamilla 2014d). En el mismo sentido, el alcalde pidió al gobierno federal "que intervenga ante el Consejo de Desarrollo de Pemex y que se destraben los recursos anunciados por Peña para los municipios petroleros" (Exigen oportuna remediación 2014e).

Dos días después del derrame, medios de prensa reportaban aún la presencia de crudo en el arroyo Troncones y la muerte de decenas de peces; destacaron, además, el fuerte operativo de seguridad que rodeaba la

zona del derrame, con personal de Seguridad Física con fusiles de asalto y la Infantería de Marina, y donde también un “gestor” de Pemex trataba de impedir el paso a la zona donde se reparaba el ducto que conduce alrededor de 150 000 barriles de petróleo diariamente (Escamilla, 2014d). Aunque Pemex no había dado información oficial al respecto, medios de prensa y testigos señalaban que personal de Pemex Refinación “negociaba” con los dueños de ranchos afectados para abastecerlos de agua para sus animales (Monitoreo agua en zonas afectadas por derrame 2014f).

La Comisión de Ecología del municipio de Poza Rica documentó el caso, a fin de reunir las evidencias que le permitieran presentar un recurso legal en contra de Pemex ante la Sedema-Semarnat, pues la afectación fue un asunto de competencia federal, quedando solo a esa instancia la posibilidad de integrar el expediente y turnarlo a la instancia correspondiente para que realice las acciones pertinentes. En dicha evaluación se detectó la persistencia del olor, los daños a flora y fauna y la mortandad de peces, lo que también se incluyó en informe solicitado por la Sedema (Rodríguez 2014). Por parte de la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz (CAEV), se reportó la detención del bombeo de Cazones en su zona de captación por la presencia de escurrimientos de aceite en las aguas del río, y se prevé que los trabajos de remediación demoren por lo menos 2 meses (Escamilla 2014b). En el caso de Conagua, otra entidad con competencia en la materia, a través del organismo Cuenca Golfo se instruyó a personal técnico para que se trasladara a la zona, a fin de evaluar físicamente la magnitud del impacto en el cuerpo de agua, así como las acciones de control llevadas a cabo por Pemex (Personal de Conagua inspecciona derrame de hidrocarburos en Coatzintla 2014). Por parte del sector Salud del estado y del Ayuntamiento de Coatzintla, se llevó a cabo el monitoreo de la calidad del agua que consumen los habitantes de las zonas afectadas para prevenir enfermedades.

Por parte de la Delegación Estatal de Semarnat, el delegado Juan Antonio González Azuara definió, en entrevista, que no tenía autoridad en materia de inspección y vigilancia, así que la labor de la dependencia



se centra en el acompañamiento: “Le estamos dando seguimiento, pero no intervenimos en el levantamiento de actas, ni en el proceso jurídico de la inspección y vigilancia [...] sin duda los derrames siempre son lamentables [...] toda afectación al ecosistema requiere una especial atención” (González 2014).

En una de sus pocas declaraciones sobre este incidente, en nota de prensa del 27 de octubre, Pemex rechazó que el derrame de hidrocarburos haya ocasionado mortandad de peces o de especies protegidas. En respuesta a un pedido de información del diario *Reforma*, la petrolera indicó que la expansión de hidrocarburos no alcanzó al río Cazonas, tal como habían manifestado testigos y entidades veracruzanas como Protección Civil: “No se tiene reporte de afectación en el río Cazonas [...] se efectúan estudios para determinar si eventuales iridiscencias están relacionadas con el evento” (Mari 2014); además, señaló que se está levantando un censo preliminar de ejidatarios “probablemente afectados en sus tierras”, pero puntualizó que no se cuenta aún con las reclamaciones; de la misma manera manifestó que, en consideración a las denuncias, su personal atendió la visita del MP y se le entregó la información solicitada, además de mantener contacto y comunicación con las instancias ambientales locales y federales (Mari 2014).

El 7 de noviembre de 2014, los reportes de prensa recalcaban la desesperación entre los propietarios de fincas y pobladores de las comunidades afectadas por el derrame ocurrido, señalando la magnitud de los perjuicios, la lentitud de la remediación en los sitios afectados (por la escasa celeridad de Pemex y de la empresa contratada para acometer la remediación) y la tardanza en el pago de los daños y apoyos (Demandan a Pemex 2014).

Más de un mes después de los hechos, el ayuntamiento “exige a Pemex que acelere sus labores de remediación y que las autoridades periciales ordenen sean practicadas las pruebas periciales necesarias para determinar y cuantificar el daño causado a la ecología y a la población” (Demandan a Pemex 2014).

Para el 11 de noviembre, el delegado de Profepa, Eduardo Aubry de Castro Palomino, explicaba que, en respuesta al proceso administrativo y a las medidas de remediación dictadas por la Profepa, Pemex había contratado a una empresa particular que sería la encargada de la remediación, y posteriormente, la Profepa realizaría las acciones que le permitirían valorar la labor de esta, en cuyo caso la empresa a sancionar sería este particular contratado, la empresa Ambit-Trat.

Los pobladores exigieron a Francisco Gerardo López Contreras, Victorino Esparza Cruz, del área de Operación y Transporte por Ducto de Pemex, y a Raúl Edgar Vázquez Piñeiro, jefe de sector Poza Rica, quienes no habían dado la cara a los pobladores, una solución pronta al problema y el cumplimiento de las promesas realizadas (Derrame culpa de Pemex Refinación 2014b). En sucesivas denuncias, los pobladores recalcaban la irresponsabilidad y la falta de sentido humanitario en la actuación de Pemex, al no hacer entrega de los apoyos prometidos a los afectados, entre ellos 10 tinacos Rotoplas de 10 000 litros, agua para beber, despensas y atención médica (Ferral 2014). Una publicación de *El Heraldillo de Poza Rica* del 6 de noviembre de 2014 señala que al menos “200 familias demandan que Pemex envíe pipas con agua, ya que el río Troncones fue contaminado por el derrame y este era su principal centro de abastecimiento”; además, continúan afectados por “dolores de cabeza, mareos y vómitos, producto de la emanación de gases generados por los trabajos de remediación en la zona” (Ferral 2014).

El 28 de octubre, Lucio Sosa Rufino, presidente estatal de la Unión Nacional de Ejidos Forestales y Agropecuarios (UNEFA) amenazó a Pemex con tomar sus instalaciones y movilizar a más de 1 000 campesinos de la región para bloquear el acceso a sus pozos de extracción, si la empresa no cumplía con el pago por las afectaciones ocasionadas (Carballo 2014b). En su declaración a la prensa, señaló la importancia del diálogo pacífico con los directivos de la empresa para llegar a puntos de acuerdo; pero insistió en la necesidad de tomar medidas de presión, aun cuando los daños y su magnitud no estaban plenamente establecidos,

para que Pemex cumpliera con su responsabilidad si fuera necesario; pues aún hay adeudos pendientes de otros incidentes: “Vamos a defender a capa y espada a los campesinos afectados [...] ya estamos cansados de los constantes derrames [...] contamina con total impunidad los arroyos que son utilizados para consumo animal y humano en las comunidades [...] tenemos que llegar a un arreglo con Pemex o nos vamos a manifestar” (Carballo 2014b).

En otro intento por presionar a la empresa, y como parte de prácticas consuetudinarias en la región, el 30 de octubre, ejidatarios afectados de El Chote impidieron que el personal de Pemex continuara con los trabajos de saneamiento del arroyo Troncones: “Los trabajadores aguardaban acostados, sentados en las cunetas de la carretera a La Lagunilla, ocupados en la lectura de periódicos [...] mientras los funcionarios de Pemex dialogaban con los inconformes y pedían confianza y paciencia” (Ejidatarios paran a Pemex 2014c). Los ejidatarios reclamaron se les pagasen los daños ocasionados en sus terrenos, que terminasen con celeridad el saneamiento de las zonas afectadas y reclamaron la lentitud en los trabajos de aseo por parte de las cuadrillas de Pemex.

A tres semanas del derrame, la empresa Ambit-Trat, encargada de la limpieza del derrame, no había logrado buenos resultados: aún se encontraba crudo en las aguas y el tóxico olor afectaba a alrededor de 300 personas (Derrame culpa de Pemex Refinación 2014b). Según esta misma publicación, el manejo de la información y la falta de transparencia de Pemex era parte de un modo de operar habitual, pues el 25 de octubre –4 días después del derrame– la empresa no había emitido comunicado alguno sobre los avances en la limpieza. Y el 7 de noviembre informó que se habían recuperado 560 m<sup>3</sup> de agua-aceite, cuando PMA había estimado en 2 millones de litros el derrame (Derrame culpa de Pemex Refinación 2014b).

Para esas fechas se reportaba como “recuperado” alrededor de 90% del crudo vertido en los arroyos Troncones, Cocineros y el río Cazones.

Pemex detallaba que se habían utilizado en los trabajos 370 obreros locales, 12 máquinas desnatadoras, 14 bombas de succión, 52 cordones oleofílicos, 4 unidades de presión y de vacío, camionetas para transporte de personal, 6 lanchas con motor y 4 sin motor (Escamilla 2014b). Así mismo, se indicó el cumplimiento en todo momento de la normativa ambiental y de seguridad. En el mismo reporte detallado por *El Heraldillo de Poza Rica* se enlistaron los apoyos de Pemex en las dos semanas siguientes al derrame, destinados a la población afectada: 12 tinacos con capacidad de 1 100 litros, 3 tinacos de 5 000 litros, 50 garrafones de agua purificada, 6 pipas de agua de 10 000 litros, 8 bebederos para ganado, así como alimentos para 100 personas en albergue temporal, asistencia médica y medicamentos (Escamilla 2014b).

El 19 de noviembre, *El Heraldillo de Poza Rica* (No ha remediado Pemex en materia ambiental 2014g) destacaba, en un reportaje, que no se había cumplido aún la “recomendación” del gobierno del estado, emitida a través de PMA y de Protección Civil, para que la petrolera llevara a cabo la remediación ambiental en las zonas afectadas por el derrame. No había habido reinscripción de peces, tortugas y lagartos y la actuación de Pemex llevaba un ritmo muy lento. A eso se sumaba la persistencia de nuevas contingencias en la región, que agravaban los pasivos ambientales de Pemex y la deuda con sus pobladores.

En enero de 2015, a tres meses de los hechos, existía aún falta de atención por parte de Pemex a la remediación ambiental, no se terminaba la limpieza de las zonas afectadas y había la denuncia pública de lentitud e indiferencia por parte de la petrolera, lo que demostraba la poca importancia dada por la empresa a posibles consecuencias legales por causa de su actuación. De igual manera, persistían los llamados de atención sobre la situación de otros ductos que atraviesan el municipio, que ponen en riesgo a alrededor de 1 000 personas residentes en zonas de muy alta vulnerabilidad (casas construidas sobre ductos) y a quienes la empresa no reubicó: “El municipio entero es un polvorín, hay ductos por todas partes, muchos viejos [...] Uno entiende cuando ellos se niegan a

entregar el atlas de riesgo y entiende porque puede ser un asunto de seguridad nacional, pero que ni siquiera hagan las acciones más comunes como la de dar mantenimiento, o bien, reubicar a las familias enteras que pueden morir en una explosión es deplorable” (Gómez 2015).

En 2015, casi un año después del derrame, los principales reclamos a la petrolera eran su incumplimiento con los acuerdos y el hecho de que la falta de aportación de la empresa paralizaba obras de infraestructura del municipio. En nota del periódico *Noreste* se destacó el impacto de la reestructuración y desaparición de la Región Norte de Exploración y Producción, pues los proyectos habían quedado interrumpidos, aspecto grave, en tanto que para los “ayuntamientos de la región norte, los acuerdos con Pemex han servido para obtener recursos para obras públicas a través del Programa de Apoyo Comunitario y Medio Ambiente (PACMA)” (Olmedo 2015). Esta reestructura impactó el esquema de relación con la empresa de los municipios, pues era justamente a esa Región Norte a donde se canalizaban las demandas que presentaban las comunidades de la región (Rodríguez 2015). En varias ocasiones, durante ese año, los afectados acudieron a la prensa o trataron de comunicarse con los “gestores” de Pemex, recurriendo a “amenazas de bloqueo de acceso a los pozos petroleros para demandar obras de mejores caminos y reclamar la afectación a los cuerpos de agua” (Contra Pemex: varios municipios de Veracruz 2015a). Es de destacar que, como parte de una dinámica perversa, que marca las relaciones de la empresa con las comunidades desde hace más de un siglo, el alcalde señaló la necesidad de mantener el dialogo y el exhorto a Pemex a cumplir y a resarcir los daños a las comunidades y al área productiva de Coatzintla, indicando la inconveniencia, para ambas partes, de un conflicto social, ya que “eso genera inestabilidad en el gobierno, inestabilidad en la propuesta y en el plan de desarrollo municipal” (Rodríguez 2015).

Carballo (2016) señala que, aun cuando existen compromisos firmados con Pemex para la reparación de daños y la realización de obras, en muchos casos no se cumplen. En nota publicada en *El Heraldo de Poza Rica*, en julio de 2016, Primitivo García Zapata, de la organización

Vanguardia Agrarista Mexicana, señaló cómo “cada año mueren miles de animales por envenenamiento de ríos y arroyos; se contaminan miles de hectáreas cultivables aun con acciones de saneamiento; el agua de las presas no puede ser consumida por el ganado, y los manantiales y pozos no son aptos para el consumo” (Carballo 2016), lo que es parte de un relato interminable de los perjuicios causados por los constantes derrames y por la impunidad de Pemex, generados en las comunidades coatzintecas.

En enero de 2017, los alcaldes de extracción perredista de Papantla, Coatzintla y Tihuatlán decidieron unirse contra Pemex para exigir a la empresa el cumplimiento de los compromisos con los municipios, y para reclamar por la falta de obras, acciones y recursos y la falta de entrega de los donativos de PACMA correspondientes a 2016. Sumado a la deuda por los derrames ocurridos en su territorio, el alcalde de Coatzintla reclama que “Pemex ha sido irresponsable con sus líneas de conducción de gas y petróleo, se han presentado nuevas fugas, pero se han negado a pagar las afectaciones, engañando a las comunidades” (Cárdenas 2017). Este municipio tiene 612 pozos, una inmensa red de ductos y el paso constante de unidades pesadas que afectan carreteras y caminos, pese a lo cual los beneficios de la reforma energética no se habrían hecho sentir allí sino, por el contrario, habitantes de las comunidades habrían percibido un aumento de la violencia y de la inseguridad, aunados a una permanente impunidad de Pemex frente a los daños que ocasiona (Gómez 2017).

En ese sentido, y según reportes de prensa, Andrés del Ángel, delegado especial del departamento jurídico del Partido de la Revolución Democrática (PRD), realizó una denuncia pública a la empresa petrolera por fraudes procesales, alertando que: “la empresa daña terrenos, pasos de servidumbre; de manera dolosa paga a conveniencia las afectaciones a los propietarios, pero reporta mayores cantidades, siendo juez y parte al evaluar ellos mismos las afectaciones que cometen” (Escamilla 2017). Un tema de singular trascendencia en este reclamo es la opacidad en el

manejo de los recursos para obras sociales destinados para los municipios petroleros. Opacidad y discrecionalidad en la operación de millones de pesos –según los reportes de sustentabilidad de Pemex– que se distribuyen a través del Programa Ambiental y de Apoyo a la Comunidad (PACMA) de la empresa. Este programa incluye una serie de recursos (monetarios y en especie) que se distribuyen bajo distintos rubros (Obras de Beneficio Mutuo, Donativos, etc.) a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de los municipios con actividad petrolera. Dichos recursos son considerados como “recursos públicos federales” y como tales pueden ser verificados en su aplicación, según precisa el propio Pemex (Pemex 2014). Lo cierto es que dicho programa, y su forma de implementación, se convierten en una herramienta de presión a gobiernos y a comunidades afectadas, y en una herramienta de negociación para los “gestores” de Pemex a la hora de pactar los acuerdos con los afectados por un incidente (derrame, fuga, explosión, etcétera).

Revisando los informes anuales de Responsabilidad Social (2010-2016) de la empresa, también llama la atención el apartado dedicado a los principios que orientan los informes, el cual señala:

La retribución por afectaciones es determinada por el Instituto de Administración de Bienes y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin) [...] cuando la retribución a un particular tiene su origen en afectaciones directamente vinculadas con la operación de la empresa, las negociaciones de indemnización se llevan adelante a través de la Gerencia de Desarrollo Social y en contacto directo con el o los afectados y los representantes sociales y/o legales que este determine (Pemex 2014, 28).

Los famosos “gestores” o “negociadores” son los encargados directos de fijar estos acuerdos, generalmente en condiciones de desequilibrio total en cuanto a poder, información, medios y recursos.

En términos jurídicos, el panorama es muy complejo. Un primer punto lo constituye la distribución de competencias, y la peculiar regu-

lación que se establece a raíz de la creación de la ASEA, con una autoridad ambiental paralela en temas de hidrocarburos, pero con niveles demasiado altos de discrecionalidad en su actuación para garantizar una justicia efectiva. Las instancias con mayor presencia en la región (de ámbitos estatal y municipal) carecen de competencias, capacidades y medios para proceder.

En el caso de Coatzintla, en particular, como en muchos otros similares, el proceder de las autoridades de los tres niveles es similar: ante la ocurrencia del hecho, lo primero que sale a la luz es la necesidad de “proceder con todos los medios legales” contra la empresa petrolera estatal; una vez pasados los anuncios y las declaraciones ante medios, y dado el declive del tema en medios de comunicación (sobre todo si el incidente o conflicto tiene alcance nacional), viene una segunda parte de “diálogo y compromiso” con la empresa y sus “gestores”: de un lado, autoridades municipales y afectados ven la posibilidad de una solución pronta a problemáticas urgentes –agua, atención médica, alimento, recurso económico–; del otro, la empresa, con un particular modo de actuar, descrito por afectados en este caso anteriormente, conoce los medios y las estrategias para que esas posibles denuncias no lleguen a término. La más utilizada es la contratación de un tercero para las actividades de limpieza y de remediación, elemento que la exime de responsabilidad porque, en caso de incumplimiento, la autoridad competente sancionaría a la empresa que asume la responsabilidad de reparar, es decir, el tercero contratado. En el mejor de los casos, se realizan algunas diligencias de prueba y los MP recaban alguna información; pero la mayoría de las denuncias muere antes de haber visto el cauce legal.

El seguimiento legal de estas denuncias o procesos que involucran a Pemex no es sencillo. Conspiran contra ello el lugar donde ocurre el incidente, la magnitud y los daños. En casos de derrames, como el caso analizado, sin víctimas mortales y teñidos con un velo de “cotidianidad”, se tiende a perder pronto el interés de la prensa y, en muy contadas ocasiones, se llegan a divulgar a nivel nacional. En sus informes periódicos,



como el de Sustentabilidad, Pemex es singularmente opaco en la información que ofrece, limitándose a informar el número de procesos legales que involucraron a la empresa, muchas veces sumando sin distingo procesos mercantiles, laborales, civiles y no necesariamente de orden ambiental. Desde hace unos años ha llamado la atención el amparo de la empresa frente a su responsabilidad ambiental, en el caso de derrames provocados por tomas clandestinas o por acciones delictivas.<sup>12</sup>

En relación con ello, en mayo de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió amparar a Pemex, amparo directo frente a actos de la Sala Especializada en materia ambiental del TFJAF, en sentencia del 1 de abril de 2016, determinando que la empresa petrolera no era responsable de los efectos ambientales provocados por derrames derivados de ilícitos, proceso en que se discutían los márgenes de aplicación y colisión entre la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional y el caso fortuito regulado en la LFPA, frente al espíritu regulador de la LGEEPA y de la LFPA. No conocemos aún los detalles de esta discusión: qué aspectos privilegiaron los magistrados y que alcances tendrá esto.<sup>13</sup>

---

12 Desde 2014, la petrolera estatal ha reportado un aumento significativo de incidentes relacionados con tomas clandestinas, con un promedio, desde esa fecha y hasta 2017, de 4 219 tomas detectadas en todo el país (Mosso 2017), y con una cifra récord de 6 873 tomas en 2016 (Carriles 2017).

13 En relación con este fallo, reportes de prensa indican la existencia de “al menos otros 43 juicios contenciosos, donde Pemex impugna la imposición de medidas correctivas, consistentes en la caracterización y remediación de suelos contaminados”; y, según documentos de Pemex, existen “5 amparos atraídos por la SCJN sobre el tema [...] donde lo central es que la Profepa exige a Pemex pagar los costos por los derrames” (Carriles 2017). Ante tal panorama, los criterios que privilegie la corte y la forma de aplicar la legislación ambiental, así como la prevalencia de ordenamientos (ambientales, administrativos, económicos, etc.), se convierten en un tema central para la justicia ambiental en México.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La regulación ambiental y el acceso a la justicia ambiental se encuentran frente a un doble desafío: por un lado, arbitrar entre las exigencias de corto plazo –impuestas por la economía– y las exigencias de largo plazo –asociadas al equilibrio ecológico–; por el otro, propiciar beneficios a un grupo difuso, mediante la imposición de costos a un grupo específico (contaminadores). La defensa del derecho humano al medio ambiente en México no solo enfrenta a una institucionalidad fallida y fragmentada, sino que, además, atenta primordialmente contra intereses económicos de gran calado, que operan en contra de aquel derecho por su propio beneficio; tales son los intereses de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos) (Severino 2014, 226).

Dentro de las barreras de orden político, destaca que muchas de las normas ambientales mexicanas han sido el resultado de una actitud puramente voluntarista de sus autores, en la medida en que estos han pretendido resolver los problemas ambientales con base en la sola voluntad del Estado (Brañes 2000). La priorización de instrumentos de “comando y control”, aun cuando los tales no son cumplidos, posee un contenido simbólico muy relevante: revelan la firme voluntad de los legisladores de acabar por decreto con los problemas ambientales y nos igualan a los países más avanzados en cuanto a procurar las mejores prácticas (Ampudia 2014, 239). En contraposición, la ausencia de autonomía e independencia en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y la expedición de normas jurídicas que no consideraron los problemas económicos y sociales involucrados en las situaciones ambientales que se deseaban corregir han permitido la entrada en vigor de una especie de vacío social en que tales normas han sido inaplicables *ab initio* (Ampudia 2014, 239). Así, nos encontramos frente a un cuerpo legal amplio, disperso y excesivamente complejo, al cual se unen sectores económicos estratégicos –de hidrocarburos, por ejemplo– con una reglamentación paralela y criterios de aplicación flexibles en función de intereses.

Mención especial merecen algunos costos de la defensa del ambiente: presiones por parte del demandado (sector público o privado), presiones de la comunidad, afectaciones y rupturas de acuerdos pre-existentes que afectan dinámicas sociales –particularmente en comunidades pequeñas o con población indígena–, amenazas, limitación de acceso a bienes o servicios como medida de coacción, así como problemas relacionados con la criminalización de defensores ambientales. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental ha documentado, de 2010 a 2016, 303 agresiones a defensores ambientales,<sup>14</sup> así como la existencia de hechos violentos que afectan también a instancias como la Profepa, misma que ha reportado incidentes y agresiones contra sus funcionarios e inspectores en zonas de conflicto ambiental.<sup>15</sup>

Si nos referimos a las barreras procesales, a la restringida legitimación y a los excesivos y complejos requerimientos procesales de cada una de las esferas de protección, debemos sumarles el complejo sistema de distribución de competencias,<sup>16</sup> que es poco claro e impreciso. Ello

---

14 <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>.

15 Por citar solo un ejemplo: en el caso de recursos forestales, una investigación del periódico *El Universal* señaló 102 sectores forestales críticos donde el personal de la Profepa pelagra por la presencia de talamontes armados, de comuneros y del crimen organizado. Mediante la solicitud de información y oficio de transparencia PFFPA/5.3/12.C6/05639 se supo que en ocho años se han registrado 100 agresiones a personal de dicha entidad, incluyendo tres muertes, la privación de la libertad y las retenciones ilegales como las agresiones más graves. También señala el texto que, de 2006 a 2015, Veracruz resultó el estado de situación más crítica, con 24 incidentes (<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/08/13/bosques-zona-de-riesgo-para-inspectores>).

16 La distribución de competencias recogida en el artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados (art. 124 de la CPEUM). En materia ambiental, resulta significativa la reforma constitucional de agosto de 1987 que incorporó la facultad del Congreso Federal para legislar en materia ambiental, estableciendo la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, promoviendo la descentralización y señalando en la exposición de motivos que la “preservación del ambiente es una responsabilidad compartida que compete a todos los niveles de gobierno”, surgiendo las facultades concurrentes cuando la participación de un solo orden es insuficiente y se requiere la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno (Muñoz y Funes 2014, 43).

va unido a las facultades concurrentes de la Federación, estados y municipios, para expedir leyes ambientales, mismas que generan confusión sobre la aplicación de las normas en casos concretos; se suman la dispersión sectorial de las regulaciones aplicables y la sobrerregulación de instrumentos de planeación ambiental territorial sobre un mismo sitio (Muñoz y Funes 2014, 42).

No existe un proceso ambiental autónomo ni una jurisdicción ambiental especializada, y –amén de las reglas estipuladas en la LFRA respecto de los jueces que atenderán las acciones de responsabilidad ambiental y de su obligación de tener capacitación en la materia– existe una gran incompreensión en el sector judicial sobre el tema. Son pocos los jueces dispuestos a enfrentar el reto de aceptar los derechos ambientales y, en muchas ocasiones, tienden a no reconocer el interés legítimo de las procuradurías, incluso cuando este se encuentra expresamente reconocido en la ley (Cancino 2014, 17), o a desechar casos, a falta de criterios judiciales precisos respecto de si proceden o no determinadas acciones de defensa ambiental.

También constituye una barrera de orden procesal y económico la cantidad y distribución geográfica de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, ante las cuales ha de acudir para hacer efectivo el derecho a que se cumpla la legislación ambiental (Ponce 2012, 114). La desigualdad económica entre partes dificulta traslados, recolección y captura de información, y realización de trámites presenciales; también afecta la posibilidad de iniciar un proceso ante la falta de capacidad económica para enfrentar costas procesales, disponer de la asesoría jurídica necesaria (cada vez con mayor especialización) o solventar penalizaciones o fianzas relacionadas con la imposición de medidas cautelares.

Entre las barreras de orden cultural, se encuentra un elevado porcentaje de ignorancia del derecho vigente, que genera un ambiente de desconfianza hacia las autoridades. Esto lleva a los grupos sociales más vulnerables a caer en un estado de indefensión, lo que, paradójicamente, ha sido potenciado por una compleja especialización de la legislación

ambiental, que ha llevado a que el derecho ambiental sea percibido por la población como un derecho accesible solo a una elite muy reducida de la sociedad. La falta de una cultura de la denuncia, la ausencia de facilidades para presentar denuncias en lenguas indígenas, las dificultades para acceder y utilizar tecnología (denuncia ambiental en línea, asistencia telefónica) en zonas de baja cobertura tecnológica, además de una seria indiferencia y falta de compromiso ante graves problemas ambientales y su posible prevención y solución, de parte de autoridades y de funcionarios, son también asuntos que conspiran contra el acceso a la justicia ambiental.

Una barrera importante está relacionada con el acceso a la información, requisito imprescindible para la realización del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.<sup>17</sup> La forma, cantidad y calidad de la información ambiental disponible representan una limitante importante, sobre todo para comunidades, organizaciones o individuos sin conocimiento técnico ni asistencia jurídica. Existe una gran dispersión de datos y una diversidad de fuentes, con buscadores extremadamente complejos en cuanto al manejo de la información. Los esfuerzos de la legislación de transparencia y de programas como el Sistema Nacional de Información Ambiental tienen algunos retos importantes: hacer accesible, legible y disponible al usuario común la información; actualizar datos y sistematizar información; establecer mecanismos de difusión para que obligados y titulares de derecho conozcan qué información es pública y cuáles son los procedimientos para acceder a ella; y enfrentar las limitaciones relacionadas con la información sobre proyectos estratégicos de la economía, generalmente con gran impacto sobre el medio ambiente.

---

17 La Declaración de Río es el documento final de la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, celebrada en dicha ciudad en 1992, y que abarca 27 principios que informan una nueva visión de las cuestiones ambientales y de los roles del estado y de la sociedad en la conservación del medio ambiente.

Relacionado con lo anterior, para el acceso a la justicia ambiental resulta cada vez más un reto mayor la regulación y las estrategias que se siguen respecto a proyectos económicos estratégicos o sectores prioritarios, como el sector hidrocarburos y el sector minero. Las disposiciones de la Reforma Energética, la Ley de Hidrocarburos, la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), representan un régimen de excepción y una suerte de autoridad ambiental paralela para el sector hidrocarburos. Particularmente en el caso de los hidrocarburos, el seguimiento de los Informes de Sustentabilidad de Pemex hace ver que en rubros como “apoyo a desarrollo comunitario” o en la firma de acuerdos con municipios donde opera la empresa, se mueve una cantidad de dinero no sujeta a reglas de operación transparentes, lo que sirve para actos de corrupción de autoridades locales, sobornos a miembros de comunidades o presiones a poblaciones vulnerables en cuanto el acceso a ciertos recursos: carreteras, escuelas, centros de salud, etc. Esto evidencia un entramado paralegal de resolución de conflictos, y estrategias de negociación donde lo “ambiental” no ocupa un lugar central.<sup>18</sup>

Como recomendaciones, desde los años noventa se discuten una serie de postulados que incluyen la necesidad de procesos gratuitos –o muy accesibles económicamente–, orales y acotados en el tiempo; fueros judiciales especiales; procedimientos y mecanismos claros, ágiles, flexibles y sencillos. También se sugiere el reconocimiento de una legitimación amplia para el ejercicio de cualquier medio de defensa ambiental, de la mano de autoridades que no sean juez y parte, así como el otorgamiento de facultades a jueces y autoridades para suspender de inmediato actividades riesgosas y para dictar medidas cautelares. Paralelamente, se recomienda invertir la carga de la prueba, emitir sentencias con efecto *erga omnes*,<sup>19</sup>

---

18 El Informe de Sustentabilidad de Pemex de 2015, último disponible en línea, señala que en inversión social la empresa destinó 351 millones de pesos a donativos a comunidades y 161 109 millones de pesos a donaciones a gobiernos locales (Pemex 2015).

19 Expresión en latín utilizada comúnmente en el lenguaje jurídico para hacer referencia a sentencias que puedan tener efectos para todos, hayan sido partes o no en el

proceder a la creación de fondos ambientales que prioricen la restitución de la situación afectada, otorgar mayor capacitación y autonomía de los involucrados en organismos reguladores, fortalecer las instancias de procuración de justicia y tribunales, así como promover una mayor flexibilidad e incorporación de los principios precautorio y de no regresión en el procesamiento y regulación de la materia ambiental.

## ANEXOS

### ANEXO 1. ESTATUS DENUNCIA POPULAR DE PROFEPA

ESTATUS DENUNCIA POPULAR 2016			
COMPETENCIA ESTATUS	Competencia PROFEPA (ADMITIDAS)	No competencia PROFEPA (CANALIZADAS)	TOTAL
Concluidas	2,396	2,620	5,016
En proceso de atención	1,541	0	1,541
RECIBIDAS	3,937	2,620	6,557

FUENTE: Informe Anual Profepa 2016.

---

proceso, sean mencionados o no en el mismo.

## DENUNCIA POPULAR 2016

Total recibidas: 6, 557



FUENTE: Informe Anual Profepa 2016.

Cuadro 1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Denuncias Recibidas	7 347	6 734	6 827	7 073	7 217	6 671	6 557
Denuncias Resueltas	5 451	5 200	5 278	5 485	5 722	5 209	5 016
Porcentaje	74.2%	77.2%	77.3%	77.5%	79.2%	78.08%	76.5%

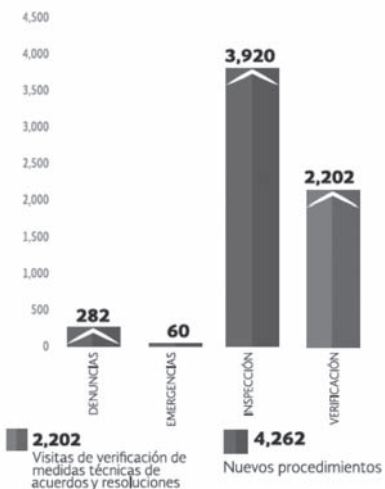
Elaboración propia con datos de la Profepa (Informes Anuales 2010- 2016).



## ANEXO 2. INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN EN MATERIA INDUSTRIAL

### INSPECCIONES Y VERIFICACIONES EN MATERIA INDUSTRIAL 2016

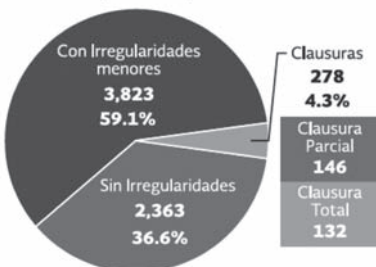
Total de inspecciones y verificaciones: 6,464



Fuente: Informe Anual de la Profepa 2016.

### RESULTADOS DE LAS ACCIONES REALIZADAS EN 2016 EN MATERIA INDUSTRIAL

Total de inspecciones y verificaciones: 6,464

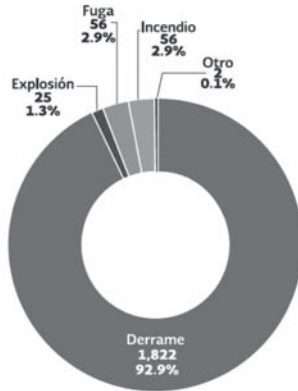


FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

### ANEXO 3. EMERGENCIAS AMBIENTALES ATENDIDAS

#### EMERGENCIAS NOTIFICADAS EN 2016 DISTRIBUCIÓN POR CAUSANTE

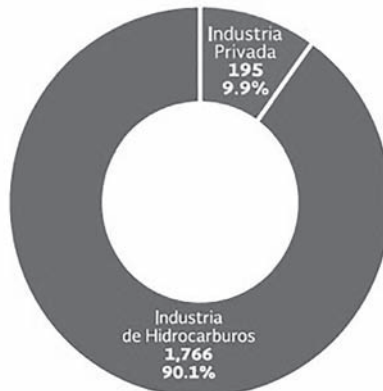
Total de emergencias: 1,961



FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

#### EMERGENCIAS NOTIFICADAS EN 2016 DISTRIBUCIÓN POR ACTORES

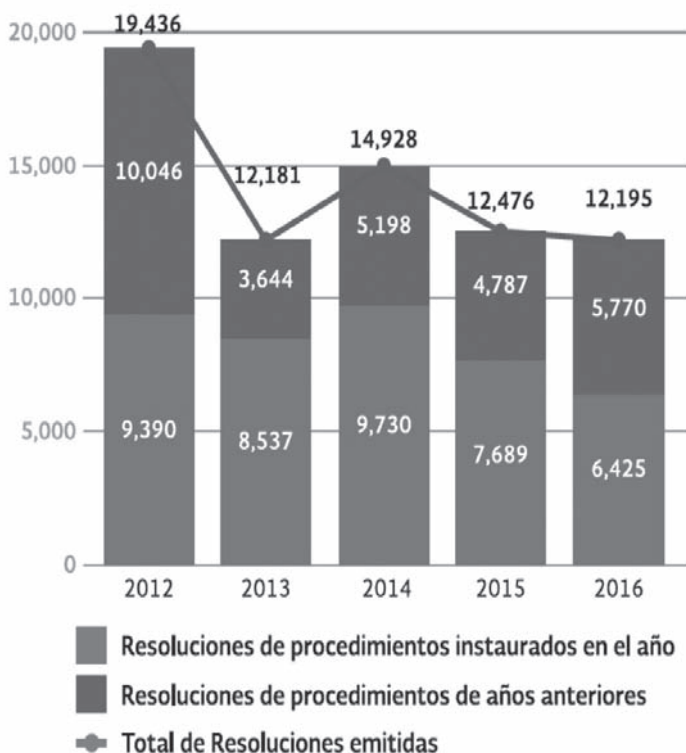
Total de emergencias: 1,961



FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

#### ANEXO 4. RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA PROFEPA (2012- 2016)

RESOLUCIONES EMITIDAS POR AÑO, DESGLOSADAS POR PROCEDIMIENTOS INICIADOS EN EL MISMO AÑO Y AÑOS ANTERIORES 2012-2016



FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

## ANEXO 5. ESTATOS DE RECURSOS DE REVISIÓN 2016

### RECURSOS DE REVISIÓN RESUELTOS CORRESPONDIENTES A 2016 Sentido de las resoluciones recaídas

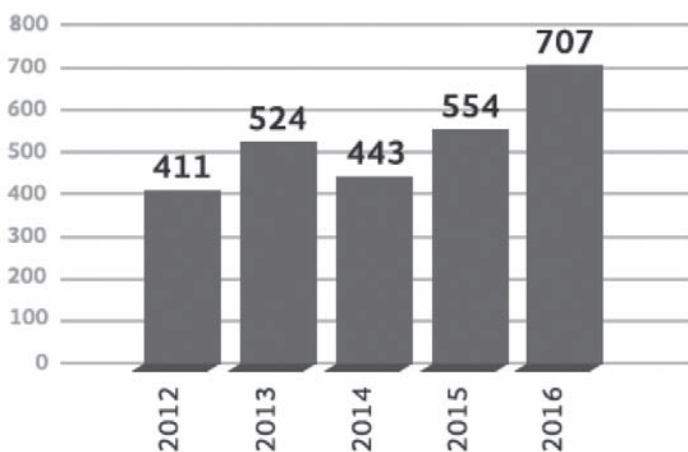


FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

ANEXO 6. DENUNCIAS PENALES O QUERELLAS / SENTENCIAS  
(2012- 2016)

## DENUNCIAS PENALES Y/O QUERELLAS 2012-2016

Total: 2,639 denuncias y/o querellas



FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016

Año	Nº Denuncias Penales	Nº Causas Penales	Nº Sentencias Condenatorias	Sentencias Condenatoria /Denuncias
2009	702	34	8	1.14%
2010	525	28	8	1.52%
2011	574	51	6	1.05%
2012	411	30	2	0.49%
2013	524	20	5	0.95%
2014	443	20	8	1.80%
Total	3,179	183	37	1.16%

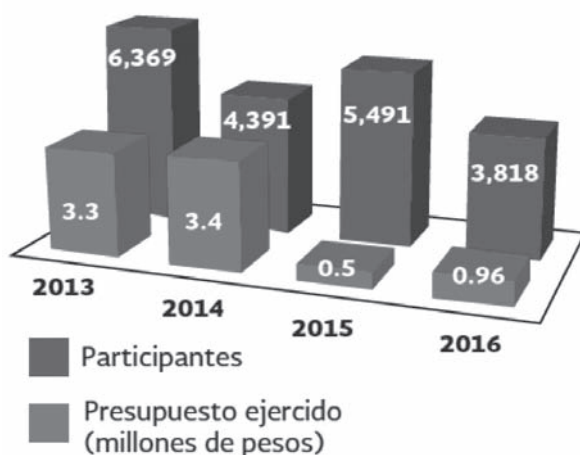
FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2014.

DENUNCIAS PENALES Y QUERELLAS 2012-2016				
AÑO	Núm. Denuncias y Querellas	Núm. Causas Penales	Núm. Sentencias Condenatorias	Denuncias Penales con Sentencia Condenatoria (%)
2012	411	61	8	1.95%
2013	524	46	11	2.10%
2014	443	47	7	1.58%
2015	554	26	4	0.72%
2016	707	4	1	0.14%
<b>TOTAL</b>	<b>2,639</b>	<b>184</b>	<b>31</b>	<b>1.17%</b>

FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

## ANEXO 7. ACCIONES DE CAPACITACIÓN (2013- 2016)

### PARTICIPANTES Y PRESUPUESTO EJERCIDO EN ACCIONES DE CAPACITACIÓN Comparativo 2013–2016



## GRUPOS TEMÁTICOS DE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN IMPARTIDAS

### **Administración:**

Control interno y Administración de Riesgo, Contabilidad Gubernamental, Calidad y Productividad, Inducción a la Administración Pública, Informática y Archivonomía.

### **Auditoría Ambiental:**

Impacto Ambiental (Suelo y subsuelo, aire y ruido, residuos).

### **Desarrollo Humano:**

Igualdad y Género, Comunicación Efectiva, Clima Laboral, Derechos Humanos, Protección Civil, Atención Ciudadana e Igualdad y no Discriminación.

### **Ética y Transparencia:**

Ética, Legalidad y Responsabilidad además de la Ley General de Transparencia.

### **Gerenciales:**

Liderazgo, Orientación a Resultados, Trabajo en Equipo, Visión Estratégica y Negociación.

### **Inspección Industrial:**

Manejo de Residuos Peligrosos y Sustancias Químicas, Cadena de Custodia, Cierre de Operaciones mineras y Emergencias Químicas.

### **Materia Jurídica:**

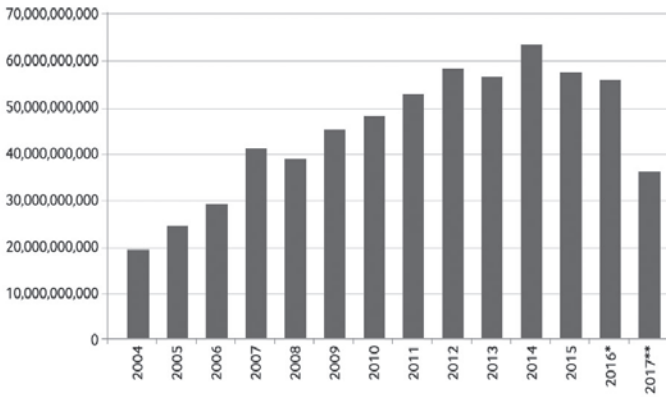
Nuevo Sistema Penal Acusatorio, Argumentación Jurídica y Legislación Ambiental.

### **Recursos Naturales:**

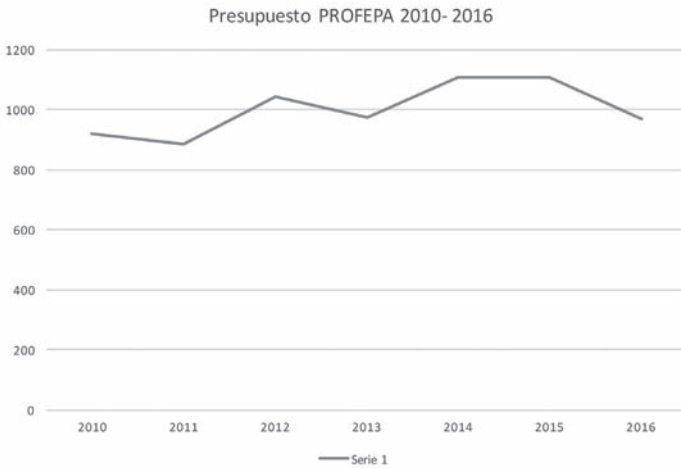
Identificación, Clasificación, Manejo y Conservación de Flora y Fauna; Restauración de Ecosistemas y Servicios Ambientales; Identificación de Especies Potencialmente Invasoras en la Importación de Productos Forestales; Inspección y Verificación de Árboles de Navidad de Importación.

FUENTE: Informe Anual de la Profepa 2016.

## ANEXO 8. PRESUPUESTO DE SECTOR AMBIENTAL



FUENTE: FUNDAR. 2017. *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*. Ciudad de México: FUNDAR-Ford Foundation-RLIE-GFLAC.



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por los informes anuales de la Profepa de 2010 a 2016.

NOTA: En millones de pesos mexicanos.



## REFERENCIAS

- A UN AÑO: LAS OTRAS TRAGEDIAS QUE DEJÓ CLORADOS III. *60minutos.info*, 20 de abril de 2017. <https://60minutos.info/a-un-ano-las-otras-tragedias-que-dejo-clorados-iii/>.
- ADMITE CNDH QUEJA CONTRA PEMEX Y AYUNTAMIENTO POR NO TRABAJAR EN SANEAMIENTO DE LA BAHÍA DE COATZACOALCOS. *El Diario Martinense*, 7 de agosto de 2016. <http://diarioelmartinense.com.mx/estado/42875-admite-cndh-queja-contra-Pemex-y-ayuntamiento-por-no-trabajar-en-saneamiento-de-la-bahia-de-coatzacoalcos.html>.
- AMPUDIA MELLO, Sergio. 2014. El futuro de la justicia ambiental en México. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol. 2014. Perspectivas de las acciones colectivas de protección al ambiente. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- ANGUIANO, Fernando. 2016. Complejo Pajaritos: una larga historia de negligencia y muerte. *Formato Siete*, 27 de abril.
- ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. 2014. El juicio de amparo en el marco de las reformas al artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la publicación de su nueva ley. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, DF: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- . 2014. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Su naturaleza jurídica y prospectiva a futuro. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.

- BALDERAS, Elizabeth. 2016. Hacén llamado ambientalistas de Coatzacoalcos a dejar de verter aguas residuales a mar y ríos. *Al calor político*, 14 de junio. <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/hacen-llamado-ambientalistas-de-coatza-a-dejar-de-verter-aguas-residuales-a-mar-y-rios-215878.html#We4hrcZDnVo>.
- BRAÑES, Raúl. 2000. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRICEÑO, Karla G. 2014. Demandarán a Pemex por derrame de crudo en Veracruz. *El Universal Veracruz*, 24 octubre. <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/gobierno-veracruz/2014/demandaran-a-pemex-por-derrame-de-crudo-en-veracruz-20996.html>.
- BOZADA ROBLES, L. M. y A. Montano Rivas. 2017. La explosión de la Planta Pajaritos. *Suplemento El Jarocho Cuántico al son de la ciencia, La Jornada Veracruz*, 20 de abril.
- BUÑUELOS, Martha, coord. 2000. *Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer Informe del Programa de Investigación sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México*. México, DF: Conacyt/UAM/Profepa.
- CAFFERATTA, Néstor A. 2004. *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Semarnat/INE/PNUMA.
- CALVILLO DÍAZ, Gabriel. 2014. La transición a los juicios orales en el sistema judicial mexicano. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel. 2014. Fortalecimiento de la justicia ambiental en México: consideraciones fundamentales. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth. 1996. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- CARBALLO PAREDES, Isaac. 2014. Causa incontables daños Pemex en sus comunidades. *El Heraldo de Poza Rica*, 1 de octubre.
- . 2014a. Otorgará Pemex empleo temporal. *El Heraldo de Poza Rica*, 29 de octubre.
- . 2014b. Pemex tiene que pagar: UNEFA. *El Heraldo de Poza Rica*, 28 de octubre.
- . 2016. Contaminación y destrucción. *El Heraldo de Poza Rica*, 13 de julio.
- CÁRDENAS, José. 2017. Se unen alcaldes de 3 municipios contra Pemex. *Noreste*, 9 de enero.
- CARRILES, Luis. 2017. Pemex litiga para evitar pago de daños. *El Economista*, 13 de marzo.
- CARMONA LARA, María del Carmen. 2003. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente comentada, concordada con legislación, jurisprudencia y bibliografía*. México: Profepa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CARMONA LARA, María del Carmen *et al.* 2012. *20 años de procuración de justicia en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*. México: Semarnat/Profepa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CARMONA LARA, María del Carmen. 2014. Las facultades de la nueva Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburos. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- CARVAJAL, Ignacio. 2016. Juez ordena detener descarga de aguas negras en Coatzacoahuila. *Liberal del Sur*, 9 de mayo. <https://liberal.com.mx/juez-ordena-detener-descarga-de-aguas-negras-en-la-costa/>.
- CHIÑAS CÓRDOVA, Zaida, Iraís Aguirre y Eirinet Gómez. 2016. Explosión en planta Pajaritos ocasiona 3 muertos, 136 heridos y 2 mil evacuados. *La Jornada*, 21 de abril. <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/21/economia/025nleco>.

- COLÍN OLMOS, María. 2014. Análisis críticos de diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- COLECTIVO DE AUTORES. 2012. *Manual de Acciones Colectivas y amparo para lograr la justicia ambiental*. México: Fronteras Comunes/Litiga/Greenpeace/Asociación Ecológica Santo Tomás/APETAC/CODEHUTAB/FASOL/ Fr. Francisco de Vitoria.
- CONTRERAS MORETT, Carmina y Antonio Díaz de León Corral. 2011. El fortalecimiento de las procuradurías ambientales estatales. *Revista Derecho, Ambiente y Ecología, CEJA* 43, año 7 (jun-jul).
- CORTÉS, Maricarmen. 2017. Mexichem enfocado a mayor retorno sobre inversión. *Dinero en Imagen.com*, 2 de marzo.
- CONTRA PEMEX: VARIOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ. *Noreste*, 18 de mayo de 2015a.
- COSSÍO, José Ramón, José Sarukhán, Julia Carabias y Antonio Bolívar, coords. 2014. *Defensa legal contra delitos ambientales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DEMANDAN A PEMEX. 2014. *Noreste*, 7 de noviembre.
- DENUNCIA PENAL CONTRA PEMEX. *El Heraldo de Poza Rica*, 23 de octubre de 2014b.
- DERRAME CULPA DE PEMEX REFINACIÓN. *Noreste*, 7 de noviembre de 2014b.
- DUEÑAS, José. 2016. El recorte de personal ordenado por una empresa privada pudo ocasionar la explosión en Pajaritos. *WWW.Activista.mx*, 29 de abril. <http://www.activista.mx/2016/04/el-recorte-de-personal-ordenado-por-una-empresa-privada-pudo-ocasionar-la-explosion-en-pajaritos/>.
- EJIDATARIOS PARAN A PEMEX. *El Heraldo de Poza Rica*, 30 de octubre de 2014c.
- EN COATZACOALCOS PRESENTAN DENUNCIA COLECTIVA POR EXCESIVA CONTAMINACIÓN. *Plumas Libres*, 3 de mayo de 2016.
- ENRÍQUEZ, Gerardo. 2017. Libera PGR Clorados III y arranca rehabilitación. *Imagen del Golfo*, 13 de junio. <http://www.imagendelgolfo.mx/noticiasvera->

- cruz/coatzacoalcos-minatitlan-sur/41192232/libera-pgr-clorados-iii-y-arranca-rehabilitacion.html.
- ESCAMILLA, Edgar. 2014. Brutal fuga de crudo en Coatzintla. *El Heraldo de Poza Rica*, 23 de octubre.
- . 2014b. Causa Pemex daños que son incalculables. *El Heraldo de Poza Rica*, 7 de noviembre.
- . 2014c. *El Heraldo de Poza Rica*, 7 de diciembre.
- . 2014d. *El Heraldo de Poza Rica*, 24 de octubre.
- . 2014e. Campaña de miedo de Pemex contra habitantes. *La Jornada Veracruz*, 4 de diciembre.
- . 2017. Evade Pemex entregar apoyos de PACMA a tres municipios, acusan alcaldes. *La Jornada Veracruz*, 10 de enero.
- EXIGEN OPORTUNA REMEDIACIÓN. *El Heraldo de Poza Rica*, 22 de octubre de 2014e.
- FERRAL, María Elena. 2014. Abandona Pemex a afectados por derrame. *El Heraldo de Poza Rica*, 6 de noviembre.
- FIX FIERRO, Héctor y Sergio López Ayllon. 2000. El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria. En *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. T. I, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FUNDAR. 2017. *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*. Ciudad de México: FUNDAR/Ford Foundation/RLIE/GFLAC.
- GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula María. 2014. Experiencias en torno a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental a 10 meses de su publicación. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- GARRIDO, Alan. 2017. 52 vertederos de aguas negras en playas de Coatzacoalcos: PGR. *Coatza Digital*, 18 de julio.
- GÓMEZ, Aarón. 2017. Total abandono y apatía por parte de Pemex a las comunidades petroleras. *Noreste*, 17 de febrero.

- GÓMEZ RUIZ, Miguel Ángel. Coatzintla es un polvorín por todos los ductos de Pemex que cruzan el municipio: alcalde. *Al Calor Político*, 24 de noviembre de 2015.
- GONZÁLEZ CEBALLOS, Ángeles. 2014. Semarnat, sin autoridad para inspeccionar o regular el derrame en Coatzintla. *Al Calor Político*, 25 de octubre.
- GREENPEACE MÉXICO. 2016. Pajaritos, bomba de tóxicos: Greenpeace. Boletín de prensa, 20 de junio. <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Prensa1/2016/Junio/Pajaritos-bomba-de-toxicos-Greenpeace/>.
- GUEVARA RODRÍGUEZ, Eduardo. 2014. Procuradurías Ambientales Estatales, desde 1991 a la actualidad. En *Hechos y Derechos*, 23.
- GUZMÁN, Juanita. 2016. Por caso de aguas negras al mar llega CNDH a Coatzacoalcos. *JuanitaGuzmánNoticias*, 14 de octubre. <https://juanitaguzman-noticias.com/2016/10/14/por-caso-de-aguas-negras-al-mar-llega-la-cndh-a-coatzacoalcos/>.
- HERVÉ ESPEJO, Dominique. 1996. Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho* (23)1: 9-36.
- IBARRA VARGAS, Samuel. 2014. El futuro de la justicia ambiental en México. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- LA INICIATIVA ACCESO PARA AMÉRICA LATINA. 2006. *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental para América Latina 2004-2005. Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Brasil, Colombia, Venezuela*. México: Iniciativa de Acceso México.
- LEÓN, Ernesto. 2014. Procedimientos administrativos ambientales. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- LEYVA HERNÁNDEZ, Alejandra, Andrea Davide Ulisse Cerami, Felipe Romero Bartolo, Lizbeth Lagu y Ximena Ramos Pedrueza. 2017. *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*

- en México, 2016. Ciudad de México: CEMDA. <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>.
- LEZAMA, José Luis y Boris Graizbord. 2010. *Los grandes problemas de México. IV. Medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- LEZAMA, José Luis. 2010. Sociedad, medio ambiente y política ambiental 1970-2000. En *Los grandes problemas de México. IV. Medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- LIMA CERVANTES, César. 2014. La discrecionalidad de los procedimientos administrativos. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- LÓPEZ MORENO, Lourdes. 2014. Acceso y procuración de justicia ambiental en México. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- LOS BOSQUES, ZONA DE RIESGO PARA INSPECTORES. *El Universal*, 13 de agosto de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/08/13/bosques-zona-de-riesgo-para-inspectores>.
- MARI, Carlos. 2014. Rechaza Pemex daños en ríos por derrame. *Reforma*, 27 de octubre.
- MERCADO GARCÍA, Alfonso, coord. 1999. *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- MONITOREAN AGUA EN ZONAS AFECTADAS POR DERRAME. *El Heraldo de Poza Rica*, 24 de octubre de 2014f.
- Mosso, Rube. Corte ampara a Pemex de reparar daños ambientales por “huachicol”. *Milenio.com*, 21 de junio de 2017. [http://www.milenio.com/policia/corte\\_ampara\\_Pemex-danos\\_medio\\_ambiente-huachicol-milenio-noticias\\_0\\_979102364.html](http://www.milenio.com/policia/corte_ampara_Pemex-danos_medio_ambiente-huachicol-milenio-noticias_0_979102364.html).
- MUÑOZ BERZUNZA, Carlos Rafael y José Luis Pedro Funes Izaguirre. 2014. Visión a futuro de la justicia ambiental en México. En *El futuro de la justi-*

- cia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- NO HA REMEDIADO PEMEX EN MATERIA AMBIENTAL. *El Herald de Poza Rica*, 19 de noviembre de 2014g.
- OJEDA MESTRE, Ramón. 2010. Las acciones colectivas en el sistema judicial mexicano. *Lex, Difusión y Análisis, Suplemento de Ecología*. México.
- OLMEDO SIFUENTES, Misael. 2015. Afirman que Pemex no cumple. *Periódico Noreste*, 6 de octubre. <http://www.noreste.net/noticia/afirman-que-pemex-no-cumple/>.
- PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX). 2014. *Informe de Sustentabilidad*. <http://www.Pemex.com/informes/2014/index.html>.
- . 2015. *Informe de Sustentabilidad*. [http://www.Pemex.com/responsabilidad/sustentable/informes/Documents/inf\\_sustentabilidad\\_2015\\_esp.pdf](http://www.Pemex.com/responsabilidad/sustentable/informes/Documents/inf_sustentabilidad_2015_esp.pdf).
- PONCE NAVA, Diana Lucero. 2012. *Procuración y acceso a la justicia ambiental y territorial en México*. Publicación Electrónica núm. 6. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- PERSONAL DE CONAGUA INSPECCIONA DERRAME DE HIDROCARBUROS EN COATZINTLA. *Al Calor Político*, 24 de octubre de 2014.
- PROCURADURÍA ESTATAL DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. Denuncia PMA a Pemex por derrame de crudo en Coatzintla. Comunicación Oficial, 23 de octubre de 2014. <http://www.pmaver.gob.mx/site/?p=2065>.
- PROFEPA. 2014. *Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018*. México: Profepa/Semarnat. [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/5796/1/ppja\\_2014-2018.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/5796/1/ppja_2014-2018.pdf).
- . 2012. *Informe Anual 2012*. [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/5322/1/iap\\_2012\\_260813.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/5322/1/iap_2012_260813.pdf).
- . 2013. *Informe Anual*. <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6285/1/informeprofepa2013.pdf>.
- . 2014. *Informe de actividades*. [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6843/1/web\\_23\\_feb.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6843/1/web_23_feb.pdf).



- . .2015. *Informe de actividades*. [http://www.profepa.gob.mx/inno-vaportal/file/8233/1/web\\_versionfinal.pdf](http://www.profepa.gob.mx/inno-vaportal/file/8233/1/web_versionfinal.pdf).
- . .2016. *Informe de actividades*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/196266/Informe\\_de\\_actividades\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/196266/Informe_de_actividades_2016.pdf).
- . .2016. *La Procuraduría Federal de protección al ambiente (Profepa) ordenó medidas de seguridad y correctivas a la Planta de Clorados III operada por la empresa Mexichem SAB de CV ubicada en el interior del Complejo Petroquímico Pajaritos en el municipio de Coatzacoalcos, estado de Veracruz*. Nota de prensa del 28 de abril. <https://www.gob.mx/profepa/prensa/impone-profepa-medida-de-seguridad-y-correctivas-a-planta-de-clorados-iii-de-la-empresa-petroquimica-mexicana-de-vinilo-s-a-de-c-v>.
- . .2016a. *Obligada Petroquímica Mexicana de Vinilo (sociedad constituida por Mexichem y Pemex) a retirar residuos peligrosos: Profepa*. Nota de prensa del 29 de mayo. <https://www.gob.mx/profepa/prensa/obligada-petroquimica-mexicana-de-vinilo-sociedad-constituida-por-mexichem-y-pemex-a-retirar-residuos-peligrosos-profepa>.
- . .2016b. *Da seguimiento Profepa a medidas ordenadas a Planta Clorados III de Petroquímica Mexicana de Vinilo s. A. de C. V.* Nota de prensa del 20 de junio. <https://www.gob.mx/profepa/prensa/da-seguimiento-profepa-a-medidas-ordenadas-a-planta-clorados-iii-de-petroquimica-mexicana-de-vinilo-s-a-de-c-v>.
- RABASA, Emilio. 2007. *La constitución y el medio ambiente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- RAMOS, Armando. 2017. Cobertura especial Clorados III Cronología. *Presencia: Diario digital de Veracruz*, 20 de abril. <https://www.presencia.mx/especial.aspx?id=33>.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín, coord. 2011. *Los retos del Derecho Ambiental en México*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- RODRÍGUEZ, Jesús. 2014. Documentan daños en río Cazones. *El Heraldo de Poza Rica*, 25 de octubre.
- . .2015. Pemex debe responder demandas sociales: Ortiz. *El Heraldo de Poza Rica*. 14 de octubre.

- SÁNCHEZ GIL, Rubén A. 2005. El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 4: 229-65.
- SÁNCHEZ, Axel. 2017. Explosión de Pajaritos no dañó el medioambiente. *El Financiero*, 4 de abril. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/explosion-de-pajaritos-no-dano-el-medio-ambiente-mexichem.html>.
- SEVERINO, Tomás. 2014. Desafíos de la justicia ambiental en México. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.
- SIEDER, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell, eds. 2011. *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá: Publicaciones de la Casa Chata.
- SIMÓN GÁLVEZ, Anna Paola. 2003. La participación social en materia ambiental en México, En *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, varios autores. México: Semarnat/INE.
- UGALDE, Vicente. 2010. La aplicación del derecho ambiental. En *Los grandes problemas de México. IV. Medio ambiente*. México: Colegio de México.
- , coord. 2014. *El derecho ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*. México: CEDUA/EL COLEGIO DE MÉXICO.
- VALENCIA HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga. 2014. *El acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica*. México: Porrúa/Universidad de Caldas/Red Internacional de Juristas para la Integración Americana.
- VARELA, Bibiana. 2017. Sin registro de descargas de aguas negras en Coatzacoalcos. *Imagen del Golfo*, 16 de junio. <http://imagedelgolfo.mx/resumen.php?id=41192692>.
- ZAMUDIO, Isabel y Mónica Camarena. 2014. Derrame en Veracruz alcanza al río Cazones. *Milenio*, 23 de octubre.
- ZOREDA NOVEDO, Renán Cleominio. 2014. Los retos que representa el sistema penal acusatorio en materia penal. En *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Cámara de Diputados/Semarnat/Profepa/CEJA/UNAM.

## LEGISLACIÓN/ÚLTIMA REFORMA REALIZADA

ACUERDO GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL 27 / 2015 (DOF 03/07/2015).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DOF 24/02/2017).

CÓDIGO PENAL FEDERAL (DOF 26/06/2017).

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (DOF 09/04/2012).

LEY DE AMPARO (DOF 17/06/2016).

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL (DOF 07/06/2013).

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL (DOF 24/01/2017).

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE (DOF 19/12/2016).

LEY DE AGUAS NACIONALES (DOF 24/03/2016).

LEY DE HIDROCARBUROS (DOF 15/11/2016).

LEY MINERA (DOF 11/08/2014)

LEY DE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS (DOF 11/08/2014)

LEY DE ÓRGANOS REGULADORES COORDENADOS EN MATERIA ENERGÉTICA (DOF 11/08/2014).

## JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS

SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO 877 / 2013 DEL JUZGADO 8VO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE MÉXICO, DF.

TESIS I.40.C.136C. Intereses colectivos o difusos en procesos jurisdiccionales colectivos o individuales. Características inherentes. En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. xxvii, México: Tribunales Colegiados de Circuito, abril de 2008, 238.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 113/ 2011. Daños causados en términos del capítulo v del título primero de los códigos civiles federal y para el Distrito Federal. Inicio del cómputo del plazo para que opere la prescripción de la acción

relativa a su reparación, conforme al artículo 1934 de dichos ordenamientos. En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. III, 1a Sala, libro III, diciembre de 2011, 2206.

**E**ste libro presenta estudios pioneros sobre los problemas estructurales del sistema de justicia en el ámbito local en México, realizados por estudiantes egresadas de los posgrados del IIHS de la Universidad Veracruzana.

El argumento central es que la crisis del sistema de justicia no se origina en déficits legales (por más que los hay), sino en las prácticas de los operadores jurídicos, a su vez determinadas por una precariedad institucional deliberada y por una estructura operativa informal que conduce a la corrupción sistémica y a la inoperancia selectiva de las instituciones. Se entiende así por qué ha sido bloqueada, en la práctica, la implementación efectiva de la reforma penal.

Este libro ofrece una introducción general de los obstáculos al acceso a la justicia en Veracruz y análisis sectoriales de la procuración de justicia para mujeres, del acceso a la justicia para migrantes en tránsito y de la (virtualmente inexistente) justicia ambiental. A través de entrevistas a ciudadanos y a ciudadanas que tratan de recurrir al sistema de justicia para resolver sus problemas, así como a abogados y a operadores jurídicos, de cuidadosa observación directa y de atenta documentación de casos, las autoras descubren los principales obstáculos al acceso a la justicia para los y las ciudadanas de Veracruz.

