



81

De las personas entrevistadas, 93 por ciento manifestó no estar de acuerdo con el proyecto de El Zapotillo. Dijeron estar conscientes de la necesidad y la importancia del abastecimiento de agua, pero expresaron su inconformidad con el posible desplazamiento o abandono de su comunidad.

En Acasico, municipio de Mexxicacán, fueron visitados 14 domicilios particulares, de los cuales se encontraron habitados 11; en dos había menores de dieciocho años; en siete, algún adulto mayor; en seis dijeron haber recibido atención médica o servicio de salud, al menos en una ocasión; sin embargo, refirieron que ningún médico ni enfermera visitaban ya la comunidad, y que debían trasladarse a la cabecera municipal, en Mexxicacán. En cinco de esos hogares eran beneficiarios de algún programa social, y en tres, sus habitantes manifestaron que habían aceptado algún trato o propuesta del Gobierno del Estado de Jalisco en relación con la venta de propiedades o reubicación



Agregaron que la fundación México Sustentable distribuyó entre la población dinero para proyectos productivos, y que además la Conagua ofreció empleo en la construcción del centro de población Nuevo Acasico, y les prometieron indemnizaciones al momento en que fuera inundada su comunidad. Sin embargo, abandonaron dichos proyectos y detuvieron las obras, por lo que tienen incertidumbre sobre las compensaciones económicas que les habían ofrecido.

59. El 26 de julio de 2018 se tuvo por recibido el oficio Semadet DGJ No.437/2018, del 26 de junio de 2018, suscrito por la licenciada María Laura Arias Rodríguez, directora general jurídica de la Semadet, a través del cual remitió copia certificada de los documentos mencionados en el punto anterior, y un disco compacto DVD que contiene la totalidad del estudio denominado: "Asistencia técnica para la sostenibilidad del proceso de planeación de obras de infraestructura en la cuenca del río verde, Estado de Jalisco, México", realizado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para proyectos UNOPS del cual sobresalen las siguientes recomendaciones:

PROPUESTAS G-2 FORTALECER PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA

4. Propuestas

Es importante considerar la transparencia como elemento inherente a toda actuación pública, asimismo aceptar que los procesos participativos, no consisten solamente en



socializar las decisiones ya tomadas, en cambio, es la oportunidad de interactuar, convalidar decisiones políticas, empoderar a los actores partícipes en la gestión del agua, construir conjuntamente, de manera sostenible y con enfoque de derechos humanos.

4.1. Tecnología al servicio de la gestión del agua:

Diseñar y poner en marcha una aplicación tecnológica para tablets, smartphones y dispositivos portátiles, que permita observar desde un repositorio de información física y virtual, toda la información relacionada con la cuenca, los recursos hídricos y las dinámicas en torno a ella.

Además de innovador, sería una herramienta dinámica que permita recopilar y digitalizar los procesos participativos a nivel territorial y también en niveles superiores decisorios. Lo anterior, articulado con un tablero de control, con indicadores, variables, factores, criterios de distribución, entre otros aspectos, que inciden en la toma de decisiones.

Crear módulos de información permanente, que brinden información específica o general actualizada a los interesados. Habilitar los canales para realizar solicitudes de información, documentación y participación, a su vez, que las solicitudes o recomendaciones realizadas por portales como transparencia u otros medios, se refleje en el entorno digital y físico propuesto.

La utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), son fundamentales para el fortalecimiento de procesos participativos. En cada etapa de la gestión del agua, y especialmente relacionadas con obras de infraestructura, las TIC's deben ser una herramienta permanente, sin excluir los medios físicos convencionales.

Se debe divulgar interactivamente guías y protocolos para aprender a utilizar estas TIC's.

4.2. Integración de procesos participativos sociales e inclusivos, articulados con las instituciones públicas y dirigidas a la gobernanza del agua:

El desafío que supone la gestión del agua de manera sostenible es complejo, y demanda el involucramiento y el compromiso de todos los sectores de la sociedad para participar. Es fundamental, despolitizar todo lo relacionado con el agua y los derechos humanos, como lo son, el acceso a la información y los procesos participativos en esta materia.

Podría concretarse esta convocatoria de integración, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y de la mano con las organizaciones civiles - comunitarias. Se debe invitar a quienes representen distintos intereses y tengan voluntad de aportar, documentando cada actuación y posición, de cada uno de los actores.





83

Es necesario desde la etapa de planeación, el acompañamiento, de los centros académicos y científicos, coordinados con la institucionalidad con atribuciones legales específicas, como La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, las juntas de agua, las juntas intermunicipales y los observatorios ciudadanos. Lo anterior para socializar alcances, estructurar protocolos, realizar acuerdos sobre indicadores y criterios, para poner en marcha procesos operativos bajo indicadores de satisfacción de la gestión.

Es importante construir conjuntamente los indicadores o variables que van a medir la efectividad de la transparencia, acceso a la información y los mecanismos de participación en toda la gestión. En etapas de implementación, deben sumarse los operadores del proyecto, contratistas y consorcios, encargados de la ejecución de una obra de infraestructura hídrica, por ejemplo, o de la prestación de un servicio relacionado con la gestión hídrica.

Durante las convocatorias para integrar el repositorio de información, comités o directivas, dirigidas a la toma de decisiones y la construcción conjunta de conceptos e indicadores de satisfacción en la gestión del agua; así como la puesta en marcha de procesos específicos dentro de la gestión, deben preverse conflictos latentes o emergentes sobre temas muy sensibles, por ejemplo, la titularidad de la tierra, la construcción de obras, alternativas de generación de ingresos, criterios de distribución, etc.

Sin duda, abordar de manera temprana la consulta permite prever múltiples conflictos latentes y gestionar los emergentes. Si existieren ya proyectos en etapas avanzadas, debe mantenerse un diálogo con todos los actores, de manera periódica, hasta su etapa de evaluación y rendición de cuentas. Propiciar el diálogo sobre temas que hayan sido generadores de conflictos, en todo momento, sin esperar a que emerjan los latentes.

La documentación y publicación desde el repositorio físico y virtual, de todas las actuaciones, información, posturas y demás que se relacionen con la gestión de la cuenca, es una necesidad para la gobernanza sostenible del agua y garantizaría el disfrute pleno de los derechos humanos dentro de la gestión de la cuenca del río Verde.

4.3. Fortalecimiento de procesos participativos de seguimiento, ajuste, evaluación y rendición de cuentas sobre la gobernanza del agua.

Adelantar jornadas de fortalecimiento de las capacidades y prácticas de los funcionarios gubernamentales, para definir y adoptar dinámicas operativas adecuadas, potenciando la oportunidad de brindar información abierta a la población y a distintos actores dentro del marco de la gestión de la cuenca del río Verde, pero, además, para garantizar procesos participativos adecuados a las necesidades y con enfoque en derechos humanos en Jalisco.

Estas jornadas deben considerar como sujeto directo a funcionarios de las instituciones federales, estatales y municipales, que han aportado con información pública o han integrado los procesos participativos, además de los que por cualquier razón se rehúsan a participar o brindar información, en el marco de la gestión del agua. Sin embargo,



89

no se debe desconocer el papel relevante de las veedurías ciudadanas, el control público y social, el seguimiento estricto de las entidades académicas y científicas, así como de todos los sectores de la sociedad, desde el marco de la responsabilidad social.

En la planeación, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y la Secretaría de Gobierno, junto al soporte y asesoría de centros académicos y científicos, podrán asumir un rol articulador entre el nivel federal y municipal, garantizando los recursos (financieros y humanos) en los consejos de cuenca, como en los intermunicipales, observatorios y comités de veeduría ciudadana. La PROEPA en coordinación con la PROFEPA, deben verificar, el cumplimiento de acuerdos, de indicadores como el de satisfacción de la gestión, los criterios de participación, los de distribución, el análisis de factores de riesgo o que incidan de cualquier forma en la gestión, como sucede con el cambio climático, aspectos económicos y financieros, entre otros.

En las etapas de planeación, implementación, así como en el seguimiento, ajuste, evaluación y rendición de cuentas de proyectos de infraestructura, debe existir un responsable encargado de vigilar el cumplimiento de indicadores de satisfacción, de los procesos de participación, la transparencia y el acceso a la información, así como de la gestión hídrica y la gobernanza del agua. Este encargado debe ser un comité integrado por un número impar de actores idóneos, con representación equitativa de cada sector social.

Propiciar y fomentar la realización de jornadas periódicas para realizar un seguimiento monitoreo de los diferentes aspectos relacionados con la gestión del agua, a través de los indicadores de satisfacción previamente acordados, con el objetivo de evaluarlos permanentemente, invitando a referentes expertos imparciales y objetivos, que acompañen la evaluación, los ajustes a protocolos, manuales, guías, acuerdos entre otros elementos que surjan y deban dialogarse conjuntamente, así como en la rendición de cuentas.

G-3 Enfoque de Derechos Humanos

4. Propuesta

Se propone un enfoque en el acompañamiento, fortalecimiento de las capacidades y buenas prácticas a partir de jornadas conjuntas, de intercambio y de realización de acuerdos, entre los principales grupos de actores sociales, institucionales y académicos, que pueden incidir en la progresiva incorporación del enfoque de derechos humanos en la planeación de obras hídricas y en la gestión del agua en general.

4.1. Acciones de naturaleza formativa y preventiva.

4.1.1. Programa de fortalecimiento de instituciones para una gestión del agua que incluya el enfoque en derechos humanos:



85

Dirigido principalmente al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios responsables dentro de las instituciones públicas con competencia en la materia, así como cualquier otra institución o corporación relacionada con la gestión del agua.

Se trata de procesos de formación proyectados en talleres, en conjunto con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Observatorios Ciudadanos, centros académicos y científicos, que buscan reforzar conceptos, principios y valores fundamentales para una gestión sostenible del agua, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Para el buen funcionamiento de estas iniciativas, resulta vital la disposición, la voluntad y la coordinación inter institucional que permita que las distintas áreas involucradas en la gestión, se abran a la posibilidad de mejorar sus prácticas, sus dinámicas y en especial, la calidad de vida de las personas que se ven afectadas directa e indirectamente con la gestión del agua, especialmente cuando involucra la construcción de grandes obras.

Para ello se requiere del compromiso, la confianza y la disponibilidad de recursos y tiempo, también, la construcción y ajuste de indicadores que permitan hacer un seguimiento a esos acuerdos. Se trata de ir más allá del reconocimiento de la importancia de los derechos humanos en la gestión del agua, en documentos, protocolos y acuerdos, definiendo indicadores suficientemente mensurables, en términos cuantitativos y cualitativos, que permita evaluar la gestión del agua.

4.1.2. Programa Prácticas de intercambio entre academia y servidores del agua: para formar líderes impulsores hacia la gestión del agua con enfoque en derechos humanos.

Potenciar cualidades e iniciativas en los adolescentes, apoyándolos para ingresar en centros académicos y científicos, en programas educativos de pregrado y posgrado, dirigidos a las ciencias, cuidado ambiental, formación hídrica y demás que puedan representar en el futuro, un líder en dicha materia. Poner en marcha programas específicos dirigidos al fortalecimiento, mejora o construcción de nuevas prácticas y dinámicas dentro de la gestión del agua, enfocándonos en las generaciones venideras, es innovador, estar a la vanguardia de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

El involucramiento de estudiantes universitarios e investigadores científicos en la gestión del agua, es fundamental, además de permitir la participación activa y directa, permite afianzar y darle continuidad a la formación dirigida a la gestión del agua. El proceso no es unilateral (no solo se benefician las instituciones), se trata de lograr un proceso donde ganen todos. Mediante convenios de prácticas, los alumnos e investigadores más avanzados, pueden apoyar las diferentes acciones dentro de la gestión del agua, a las instituciones directamente responsables, pero además, ofrecer una actividad remunerada y un proceso práctico cognitivo que suple el déficit institucional de personal humano, para supervisión y control de descargas, por ejemplo, o para cubrir vastas extensiones territoriales, en la identificación y análisis de patrimonio cultural, físico e histórico. Desde los centros académicos y científicos,



se puede brindar mediante convenios formalmente establecidos con instituciones públicas, acompañamiento y soporte a:

1. Centros de educación, primaria y secundaria, como tutores o practicantes, dirigidos al fortalecimiento de prácticas y dinámicas que afectan la gestión como el ahorro, el cuidado de afluentes, descargas, entre otros en escuelas, colonias y periferia.
2. Juntas de Aguas Municipales e Intermunicipales, con el objetivo de realizar un acompañamiento técnico en las distintas discusiones y toma de decisiones sobre la gestión, a los representantes, comités y demás actores responsables.
3. A los organismos de control, supervisión y vigilancia, como la PROFEPA o PROEPA, en los procesos de visitas, verificación, muestreo, sanción y vigilancia de empresas y productores, que con sus labores afecten las cuencas y fuentes hidrográficas.

4.1.3. Programa formativo de pequeños defensores del agua

El objetivo promovido es un cambio estructural en las dinámicas y prácticas dentro de la gestión del agua, con formación y refuerzo desde fases tempranas de educación. Estos programas deben ser liderados por las tres Secretarías mencionadas anteriormente (Gobierno, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Educación y Desarrollo Social) en articulación con los centros académicos y científicos del Estado.

Como beneficiario directo, se debe focalizar a la población de niños, niñas y adolescentes de todos los grados escolares desde preescolar, educación básica primaria y secundaria (hasta la preparatoria), aprovechando las oportunidades de articulación con programas existentes.

Estas medidas pretenden ir más allá de la construcción de infraestructura que sin duda es necesaria, pero acompañada de prácticas del cuidado del agua, que se refleje en una gestión con enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

Es importante el aprovechamiento del servicio social, para concienciar sobre la higiene y el mantenimiento de entornos saludables estrechamente ligados al agua. Se observa en el portal de internet de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, diferentes convocatorias y becas que pueden enfocarse en esto. Por ejemplo, en el servicio social dirigido a la limpieza e higiene de los entornos académicos tempranos, que reduzcan los focos de contaminación o desperdicio del agua, para extender dichas actividades a la periferia de los planteles educativos, colonias y demás zonas del Estado.

4.2. Acciones de naturaleza operativa y/o de restablecimiento.

4.2.1. Procesos de relocalización:

Es fundamental fortalecer las prácticas operativas en áreas administrativas, logísticas, sociales de las instituciones responsables del agua, ya sea en el marco de un proyecto específico, que representen acciones con la población vulnerable o afectada por



proyectos, así como en los procesos de relocalización, compensación entre otros. El fortalecimiento de conceptos como interés común o general, enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, también es necesario en las altas esferas de decisión y planeación.

Los principios básicos de derechos humanos, que deben observarse en caso que exista riesgo de desplazamientos Internos o desalojos generados por el desarrollo, se resumen en el Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, en base a los cuales:

a) Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado. El derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otras cosas, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.

b) Los Estados deben garantizar esa protección contra los desalojos forzosos y el derecho humano a una vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, sin discriminación alguna, basada en raza, color, sexo, idioma, religión o creencias, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, bienes, nacimiento y otras condiciones.

c) Los Estados deben garantizar la igualdad de derechos de mujeres y hombres a la protección contra los desalojos forzosos y la igualdad de disfrute del derecho humano a la vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia. Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a una tierra distinta, de igual o mejor calidad, que debe satisfacer los siguientes criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales, tales como la salud y la educación⁹.

d) Los Estados deben garantizar que cualquier persona que afirme que haya sido violado su derecho a la protección contra los desalojos forzosos o esté amenazada de violación, disponga de recursos jurídicos eficaces u otros recursos apropiados. Los Estados deben abstenerse de introducir cualesquiera medidas regresivas con respecto a la protección contra los desalojos forzosos.

e) Los Estados deben reconocer que la prohibición de los desalojos forzosos, comprende los casos de desplazamiento arbitrario, que producen una alteración en llevar a cabo sus políticas y actividades en cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

4.2.2. Gestión del patrimonio cultural

Todo proceso de desplazamiento de poblaciones con motivo de la construcción de una obra de infraestructura, a partir de la gestión del agua, no solamente supone impactos desde el punto de vista social sino también en relación al patrimonio cultural, natural e histórico (en adelante gestión del patrimonio).



En este sentido, garantizar una gestión del patrimonio de manera integral, es una oportunidad para aportar a la gestión sostenible del agua desde el enfoque de los derechos humanos: Fortalecer y coordinar las prácticas de las instituciones públicas responsables, en la identificación del patrimonio histórico y cultural del Estado, dentro de las áreas de influencia de proyectos, en la cuenca del río Verde, para advertir su preservación y/o liderar su salvamento.

Este propósito requiere emprender labores conjuntas con centros académicos y científicos, desde la identificación del patrimonio histórico o cultural potencial, hasta la evaluación de medidas de preservación o salvamento. Como en su momento fuera coordinado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, quien es la entidad competente.

Por lo tanto, existen diferentes protocolos y normativas que coinciden en diversos aspectos dirigidos a la gestión adecuada del patrimonio cultural que pueden resumirse a continuación:

SECRETARÍA DE CULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL DEL ESTADO
JALISCO
CO

a) Desde la secretaría de Cultura, como de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado, es necesario liderar la gestión del Patrimonio Cultural de acuerdo a sus atribuciones legales, en coordinación con centros académicos y científicos.

b) Debe definirse la premisa de que tanto la población como su patrimonio permanezcan en su lugar, pero de presentarse un escenario contrario a causa de la gestión del agua, es necesario contar con un plan que prevea los diferentes grados de afectación y en consecuencia las medidas de prevención y conservación, además de considerar mecanismos de participación social para socializar con anticipación el desarrollo de un emprendimiento.

c) Las labores de identificación y medidas de prevención o protección patrimonial, deben ser puestas en consulta a los actores relacionados, de manera oportuna.

d) Todas las actividades relacionadas con la Gestión del Patrimonio, deben apegarse a las regulaciones locales, nacionales e internacionales, y con la postura actual de organizaciones internacionales como el ICOMI 12 13, ICCROME ICOMOS.

e) El patrimonio cultural debe ser evaluado paralelamente a los estudios de impacto ambiental y durante toda la gestión de los proyectos de infraestructura.

f) Las recomendaciones, evaluación y monitoreo posterior a la obra deberán hacerse in situ.

g) La gestión patrimonial junto con el estudio de impacto ambiental, debe incluir un diseño de investigación, que integre la teoría con las tradiciones culturales de las poblaciones vivas, los recursos arqueológicos, históricos y los paisajes culturales.

h) Las comunidades locales y expertos deberán incluirse como colaboradores en todas las etapas operativas del estudio de impacto ambiental y la gestión del patrimonio.



89

i) Definir los propósitos y prioridades, así como los criterios cuantificables de la gestión del patrimonio, los cuales deberán ser monitoreados durante toda la gestión del agua.

j) La gestión del patrimonio, debe tener el criterio y valoración de equipos técnicos multidisciplinarios (etnólogos, científicos sociales, arqueólogos, historiadores, arquitectos, ecologistas, conservadores y museólogos) con el objetivo de plantear medidas integrales.

k) La gestión del patrimonio, debe enfocarse en el desarrollo de las comunidades locales, haciendo énfasis en el ecoturismo, turismo cultural y actividades tradicionales.

l) Los diseños de los proyectos deberán contar con medidas suficientes para que las comunidades afectadas participen activamente en la gestión del patrimonio.

G-5 GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIO- AMBIENTALES

4. PROPUESTA

La recomendación propicia el desarrollo de herramientas, orientadas a generar capacidades de diálogo y negociación en los actores institucionales del estado de Jalisco, los grupos de la sociedad civil, así como la ciudadanía en general.

4.1. Programa estatal de consolidación de una cultura de agua por la paz

Esta recomendación tiene como objetivo reforzar la política estatal para el desarrollo y fortalecimiento de una cultura de paz en relación a la gestión del agua que promueva el desarrollo de capacidades de diálogo y negociación involucrando a las instituciones educativas de todos los niveles y la academia. Alcanzando también todas las estructuras públicas y privadas que se relacionan con la gestión del recurso hídrico.

Este programa promoverá la consolidación de una serie de valores, actitudes y comportamientos, que rechazan la violencia y previenen los conflictos, tratando de trabajar preventivamente en sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación, incluyendo conocimientos inclusión y el respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género, al interno de las instituciones.

Conflictos que se originan por causas estructurales asociadas a la falta de equidad y justicia del agua, requieren para su transformación, de una transformación de las personas e instituciones que gestionan el recurso hídrico.

En tal sentido, un programa estatal de esta naturaleza requiere:

a) Un plan de difusión y promoción sobre una cultura paz/agua, en la que se involucren las autoridades del agua, los medios de comunicación colectiva y la academia.

b) Un plan de desarrollo de capacidades al interno de las instituciones y en las comunidades.



c) Un plan de implementación de acciones concretas, mecanismos de participación ciudadana y manejo de conflictos tales como: quioscos de información, redes, charlas, conferencias, mesas de diálogo, foros, rendición de cuentas, observatorios.

d) Instrumentación de mecanismos de construcción de paz al interno de las comunidades.

Programa estatal de implementación de especialistas en manejo de conflictos del agua

Los problemas del agua de la cuenca del río Verde, la indefinición sobre el futuro del proyecto del Zapotillo, los actos de resistencia de las comunidades afectadas y la frustración de una sociedad civil que teme a la escasez del recurso hídrico para el abastecimiento humano en la zona conurbada de Guadalajara y la producción en los Altos de Jalisco, requiere contar con la implementación de especialistas en manejo de conflictos del agua que puedan fungir en las comunidades, en las organizaciones y en las instituciones como: gestores, promotores, facilitadores, conciliadores, mediadores o árbitros profesionales y neutrales del agua. Este programa puede desarrollarse en el marco de lo que dispone la ley de Justicia Alternativa del estado de Jalisco que señala según el artículo 5: "Los métodos alternos serán aplicables a todos los asuntos del orden civil susceptibles de convenio o transacción" (se excluye a los delitos ecológicos).



La función de los especialistas en manejo de conflictos de agua puede ser tan amplia como la de promover una cultura de paz para la gestión del agua en los territorios, favorecer la apertura de espacios de diálogo con las comunidades o tan específica como la de emitir recomendaciones dictámenes vinculantes para las partes en materia de agua.

Los especialistas en manejo de conflictos del agua pueden ser abogados, ingenieros, sociólogos, agrónomos, o pertenecientes a cualquier otra rama vinculada con el tema del agua que cuenten con suficiente preparación en cuanto a técnicas y procedimientos de métodos alternos de resolución de conflictos del agua. Pueden fungir en forma independiente o conformar un panel de especialistas, su implementación puede darse al interno de las instituciones y organizaciones públicas o nivel de centros privados.

En el proyecto se sugiere al Gobierno del Estado para la implementación, tres etapas, la primera a corto plazo en un término de 2 años, y las demás a mediano y largo plazo, con la finalidad de lograr la interacción institucional, aprobación de instrumentos y presupuestaria, así como la modificación regulatoria.

En el estudio se hace referencia a la resolución dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), del 7 de agosto de 2013, en la cual se decretó la invalidez de un convenio realizado entre el



Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), por conducto de la Conagua y los ejecutivos de Guanajuato y Jalisco, suscrito el 16 de octubre de 2007 para la elevación de la cortina de la presa de 80 a 105 metros, para el único efecto de que la obra se realice en los términos del acuerdo emitido el 1 de septiembre de 2005.

Asimismo, en relación con el análisis del conflicto social que origina la presa por los daños colaterales que ocasiona la obra, sugiere realizar en un breve plazo un diálogo genuino e inclusivo, que garantice estándares internacionales en materia de acceso a la información y consulta y que en los procesos de reasentamientos se atienda lo dispuesto en los estándares internacionales, con un tratamiento igualitario para todas las poblaciones ubicadas en el área de influencia de la presa El Zapotillo, de acuerdo con lo sugerido por la CEDHJ en la Recomendación 35/2009, toda vez que en dicho documento se resaltó la obligación legal de las autoridades Federales, Estatales y Municipales de otorgar a las poblaciones afectadas con el proyecto, su derecho de consulta.



60. El 1 de agosto de 2018 se llevó a cabo la inspección ocular de la resolución de la SCJN, del 7 de agosto de 2013, con motivo de la controversia constitucional 93/2012, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en contra del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat, por conducto de la Conagua y de los poderes ejecutivos de Guanajuato y Jalisco, para invalidar el convenio de coordinación celebrado el 16 de octubre de 2007, entre los titulares de las entidades mencionadas, para la modificación de los volúmenes de agua que se tenían previstos inicialmente para la presa El Zapotillo, y la modificación de la altura de la cortina de la presa, de 80 a 105 metros, para obtener un embalse mayor de las aguas superficiales del río Verde, que fuera utilizado tanto para abastecer de agua a León, Guanajuato, como a la zona metropolitana de Guadalajara y los Altos de Jalisco. En dicha resolución, la Segunda Sala del máximo tribunal de la nación declara la invalidez del convenio mencionado, y aclara que dicha invalidez no suspende la continuidad del proyecto original.

61. El 2 de agosto de 2018 se acordó el cierre del periodo probatorio y se reservó la presente queja para su estudio y resolución correspondiente.

II. EVIDENCIAS



De las constancias que integran el expediente, tienen especial relevancia las siguientes:

1. Documental consistente en el escrito de queja presentado el 3 de agosto de 2017 por Guadalupe Espinoza Saucedo, Alfonso Íñiguez Pérez, Luis Villegas Ruiz, Gabriel Espinoza Íñiguez, María González Valencia y María de Jesús García Guzmán, en contra de quien o quienes resultaran responsables. Evidencia descrita en el punto 1 del capítulo de antecedentes y hechos.

2. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada por personal jurídico de esta Comisión, del 16 de agosto de 2017, en la población de Temacapulín, en donde se recibió la ratificación de la queja por parte de Gabriel Espinoza Íñiguez, y se recabó la declaración de Isaura Gómez Guzmán. Evidencia descrita en los puntos 6 y 7 del capítulo de antecedentes y hechos.



3. Instrumental de actuaciones consistente en el acta suscrita por personal jurídico de esta Comisión, del 26 de agosto de 2017, en Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, donde se hace constar la ratificación de los agraviados, descrita en el punto 10 del capítulo de antecedentes y hechos.

4. Documental consistente en la publicación digital del *Diario NTR*, firmada por Martha Hernández Fuentes y Darío Pereira, a las 23:14 horas del 30 de agosto de 2017, titulada: "Denuncian presión con ausencia de servicios". Evidencia descrita en el punto 12 del capítulo de antecedentes y hechos.

5. Documentales consistentes en los oficios G.J/462/2017, del 16 de agosto de 2017, G.J-466/2017, del 18 de agosto de 2017, y G.J-/483/2017, del 29 de agosto de 2017, suscritos por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, gerente jurídico de la CEA, mediante los cuales se pronuncia en relación con las medidas cautelares solicitadas por esta Comisión. Evidencias descritas en los puntos 14, incisos a, b y c, respectivamente, del capítulo de antecedentes y hechos.

6. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada por personal jurídico de esta Comisión el 8 de septiembre de 2017, en la que se hizo constar la manifestación pública denominada "gran marcha por la defensa del agua de los Altos", descrita en el punto 17 del capítulo de antecedentes y hechos.



7. Documentales consistentes en los oficios G.J-/528/2017, del 13 de septiembre de 2017, y G.J-530/2017, del 13 de septiembre de 2017, suscritos por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, mediante los cuales rindió los informes solicitados por esta Defensoría Pública. Descritas en los puntos 18, incisos a y b, respectivamente, del capítulo de antecedentes y hechos.

8. Instrumental de actuaciones consistente en el acta redactada el 14 de octubre de 2017 por personal jurídico de esta defensoría en la localidad de Acasico, municipio de Mexxicacán. Evidencia descrita en el punto 21 del capítulo de antecedentes y hechos.

9. Documentales consistentes en los oficios C-02-569/2017; C-02-570/2017 y C-02-572/2017, del 14 de septiembre de 2017, suscritos por Luis Enrique Galván Salcedo, director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) mediante los cuales aceptan las medidas cautelares dictadas por esta Comisión; evidencias descritas en los puntos 22, 23 y 24 del capítulo de antecedentes y hechos.



10. Documental consistente en el escrito que presentó el inconforme Guadalupe Espinoza Saucedo, el 14 de septiembre de 2017, mediante el cual solicitó que se insistiera sobre la aceptación de las medidas cautelares solicitadas a la CEA. Evidencia descrita en el punto 25 del capítulo de antecedentes y hechos.

11. Documental consistente en la copia simple del oficio DIGELAG OF 393/2013, del 29 de mayo de 2013, suscrito por Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional del estado de Jalisco, y Arturo Zamora Jiménez, secretario general de Gobierno, mediante el cual manifestaron la reconsideración y aceptación de la recomendación 35/2009, descrita en el punto 25 del capítulo de antecedentes y hechos.

12. Documental consistente en el oficio C.P.E.E./0888/2017, del 27 de septiembre de 2017, que firmó Pedro Javier Villaseñor Salazar, coordinador de Planeación y Evaluación Educativa de la SEJ, mediante el cual remitió las constancias de cumplimiento de las medidas cautelares solicitadas por esta Comisión, descrita en el punto 26 del capítulo de antecedentes y hechos.

13. Documental consistente en el oficio DAJ/DLDC/0667/17, del 6 de octubre de 2017, que firmó Fernando Letipichía Torres, director de Asuntos Jurídicos de la SSJ, mediante el cual requirió al director general de Regiones Sanitarias el cumplimiento de las medidas precautorias solicitadas por esta



Comisión; evidencia descrita en el punto 27 del capítulo de antecedentes y hechos.

14. Documental consistente en el oficio DGP/008349/2017, del 6 de octubre de 2017, suscrito por Laura Hilda Arredondo Venegas, directora general de personal de la SEJ. Mediante el cual informó que el Jardín de Niños de Temacapulín se encontraba a cargo del CONAFE. Evidencia descrita en el punto 28 del capítulo de antecedentes y hechos.

15. Documental consistente en el oficio DAJ/DLDC/067/17, del 10 de octubre de 2017, suscrito por el doctor Antonio Cruces Mada, titular de la SSJ, mediante el cual manifestó la aceptación de las medidas cautelares emitidas a esa Secretaría. Evidencia descrita en el punto 29 del capítulo de antecedentes y hechos.



SECRETARÍA
DE
JUSTICIA
Y
FIDUCIARIA

16. Documental consistente en las tablas estadísticas de la región III, de la SSJ, en las que se cuantificaron las actividades realizadas entre enero y agosto de 2017. Evidencia descrita en el punto 29 del capítulo de antecedentes y hechos.

17. Documentales consistentes en los oficios GJ/710/2017, del 24 de noviembre de 2017, que firmó Rafael Nehemías Ponce Espinosa, gerente jurídico de la CEA, y DCS/193/2017, del 16 de agosto de 2017, suscrito por Armando B. Muñoz Juárez, director de Cuencas y Sustentabilidad de la CEA; mediante el cual realizó diversas aclaraciones en relación con la reconsideración solicitada por esta Comisión para la aceptación de las medidas precautorias. Evidencias descritas en el punto 34, inciso a, del capítulo de antecedentes y hechos.

18. Documental consistente en el oficio C-02-617/2017, del 10 de octubre de 2017, que firmó Luis Enrique Galván Salcedo, director general de Asuntos Jurídicos de la SEJ, mediante el cual manifestó el cumplimiento de las medidas precautorias solicitadas a esa dependencia. Descrito en el punto 34, inciso b, del capítulo de antecedentes y hechos.

19. Documental consistente en el oficio DGEP-2215-2017, del 6 de octubre de 2017, que firmó Aristeo Anaya Arreola, director general de Educación Básica de la SEJ; mediante el cual acreditó el cumplimiento de las medidas precautorias dictadas por esta Defensoría Pública. Descrita en el punto 34, inciso b, del capítulo de antecedentes y hechos.



95

20. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada por personal jurídico de esta Comisión el 9 de diciembre de 2017, en la comunidad de Acasico, municipio de Mexxicacán en la que un poblador refirió haber recibido notificaciones por parte de la CONAGUA, descrita en el punto 36 del capítulo de antecedentes y hechos.

21. Instrumental de actuaciones consistente en el acta del 13 de diciembre de 2017, elaborada por personal jurídico de esta defensoría, en el Museo de la Ciudad, en Guadalajara con motivo de la realización del foro denominado: "Agua Privatización y Corrupción". Evidencia descrita en el punto 37 del capítulo de antecedentes y hechos.

22. Instrumental de actuaciones consistente en el acta redactada el 7 de enero de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, en la comunidad de Temacapulín, municipio de Cañada de Obregón con motivo de la celebración religiosa y procesión a la capilla del "Cristo de la Peñita". Evidencia descrita en el punto 38 del capítulo de antecedentes y hechos.



23. Documental consistente en el oficio DGRSH/DSA-271/17, del 29 de noviembre de 2017, que firmó el doctor Armando Pimentel Palomera, director general de Regiones Sanitarias y Hospitales de la SSJ, mediante el cual manifestó la aceptación y cumplimiento de las medidas cautelares dictadas a dicha dependencia. Evidencia descrita en el punto 39, inciso a, del capítulo de antecedentes y hechos.

24. Documentales consistentes en dos actas circunstanciadas de las visitas de inspección 0044 y 0045, de los días 17 de octubre y 16 de noviembre de 2017, suscritas por Verónica Pinto Torres y Ofelia Gómez Gómez, de la SSJ, con motivo de la visita al Centro de Salud de Temacapulín. Evidencias descritas en el punto 39, inciso a, del capítulo de antecedentes y hechos.

25. Documentales consistentes en los oficios DCT/569/2017-BAPE, del 5 de diciembre de 2017, que firmó Julio César García Mújica, director de lo Contencioso; y SIOP/DGIC/0877/2017-CJ, del 4 de diciembre de 2017, que firmó el ingeniero Esaú Flores Álvarez, director general de Infraestructura Carretera de la SIOP, y sus anexos, para acreditar el cumplimiento de las peticiones realizadas por esta Comisión. Evidencias descritas en el punto 39, inciso b, del capítulo de antecedentes y hechos.

26. Documental consistente en el oficio D.J./HAI/199/2017, del 6 de diciembre de 2017, suscrito por Jaime Fernando Maldonado González.



delegado estatal del Conafe, mediante el cual informó que permanentemente se ha brindado el servicio de preescolar comunitario desde el ciclo 2012-2013. Evidencia descrita en el punto 39, inciso c, del capítulo de antecedentes y hechos.

27. Documental consistente en la nota periodística publicada el 28 de marzo de 2018 en el periódico *AM* (de León), titulada "Dejan cortina de Presa Zapotillo a 80 metros", suscrita por Julio Cárdenas. Evidencia descrita en el punto 43 del capítulo de antecedentes y hechos.

28. Documental consistente en la publicación digital, del 13 de agosto de 2017, en *El Diario NTR*, suscrita por la redacción de ese medio, titulada "Impiden a reporteros acceso a Talicoyunque", descrita en el punto 45, inciso a, del capítulo de antecedentes y hechos.

29. Documental consistente en el escrito de inconformidad presentado el 26 de agosto de 2017 por Guadalupe Espinoza Saucedo, abogado del Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo. Evidencia descrita en el punto 45, inciso b, del capítulo de antecedentes y hechos.

30. Documental consistente en la publicación digital del 22 de agosto de 2017, suscrita por Grettel Rosales, en la edición digital de *El Diario NTR*, titulada "Sedis, sin entablar diálogo en Temaca". Evidencia descrita en el punto 45, inciso b, del capítulo de antecedentes y hechos.

31. Documental consistente en el oficio GJ-(C.E.D.H.)-473-2017, del 22 de agosto de 2017, que firmó Rafael Nehemías Ponce Espinosa, gerente jurídico de la CEA, mediante el cual informó la negativa de dicho organismo para aceptar las medidas cautelares que dictó esta Comisión. Evidencia descrita en el punto 45, inciso d, del capítulo de antecedentes y hechos.

32. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada el 13 de septiembre de 2017 por personal jurídico de esta defensoría, en el predio conocido como Talicoyunque, para verificar el acceso y condiciones en que se encontraban sus habitantes, descrita en el punto 45, inciso e, del capítulo de antecedentes y hechos.

33. Documental consistente en el oficio G.J-/527/2017, del 12 de septiembre de 2017, suscrito por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, gerente jurídico de la CEA, a través del cual informó la situación jurídica del predio Talicoyunque y la razón de la negativa para aceptar las medidas cautelares



general Jurídica de la SGG, mediante el cual informó que se había decretado la caducidad de los expedientes de expropiación. Evidencia descrita en el punto 45, inciso i, del capítulo de antecedentes y hechos.

41. Documental consistente en el oficio G.J-715/2017, del 28 de noviembre de 2017, suscrito por Rafael Nehemías Ponce Espinoza, gerente jurídico de la CEA, mediante el cual solicitó prórroga para rendir información. Evidencia descrita en el punto 45, inciso l, del capítulo de antecedentes y hechos.

42. Documental consistente en el oficio Semadet 925/2017 del 28 de noviembre de 2017, suscrito por la licenciada María Laura Arias Rodríguez, directora General Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco (Semadet) mediante el cual rindió su informe de ley. Evidencia descrita en el punto 45, inciso l, del capítulo de antecedentes y hechos.

43. Documental consistente en el oficio sin número del 13 de diciembre de 2017, suscrito por el profesor Jaime Gustavo Casillas Vázquez, presidente municipal de Cañadas de Obregón, mediante el cual informó que el predio Talicoyunque es propiedad de la CEA. Evidencia descrita en el punto 45, inciso m, del capítulo de antecedentes y hechos.

44. Documentales consistentes en el oficio DG-647/2017, del 21 de agosto de 2017, suscrito por Felipe Tito Lugo Arias, director general de la CEA, y G.J-735/2017 y G.J-749/2017, de los días 12 y 13 de diciembre de 2017, respectivamente, suscritos por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, quien manifestó comparecer en representación del director general y de la junta de gobierno de la CEA respectivamente para rendir informes de ley. Evidencias descritas en el punto 45, inciso n, del capítulo de antecedentes y hechos.

45. Documental consistente en el oficio SDIS/DJ/018/2017, del 26 de enero de 2018, suscrito por Miguel Navarro Flores, director jurídico de la SEDIS, mediante el cual rinde su informe de Ley. Evidencia descrita en el punto 45, inciso o, del capítulo de antecedente y hechos.

46. Documental consistente en el oficio G.J-32/2018, del 7 de febrero de 2018, suscrito por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, gerente jurídico de la CEA, a través del cual remite evidencias de haber rendido la información solicitada. Evidencia descrita en el punto 45, inciso o, del capítulo de antecedentes y hechos.



47. Documentales consistentes en el correo electrónico del 28 de febrero de 2018, suscrito por el peticionario Guadalupe Espinosa Saucedo, y acta elaborada el 26 de septiembre de 2017, con motivo de la vigésima quinta sesión ordinaria del Ayuntamiento de Cañadas de Obregón. Evidencias descritas en el punto 45, inciso o, del capítulo de antecedentes y hechos.

48. Documental consistente en el oficio SAJ/118-02/2018, del 13 de febrero de 2018, suscrito por Marlene Alejandra Rivera Ornelas, directora general jurídica de la SGG, mediante el cual rindió su informe de ley. Evidencia descrita en el punto 45, inciso p), del capítulo de antecedentes y hechos.

49. Documental consistente en las copias certificadas de los acuerdos de caducidad dictados en los siguientes procesos de expropiación (evidencias descritas en el inciso p del punto 45 del capítulo de antecedentes y hechos):

- Del 28 de junio de 2017, dentro del proceso administrativo 02/2012-E, suscrito por Martha Gloria Gómez Hernández, subsecretaria de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Jalisco.

- Del 7 de enero de 2013, dentro de los procesos 06/2011-E, 07/2011-E, 09/2011-E, 11/2011-E, 12/2011-E y 13/2011-E, que firmaron Ricardo López Camarena, subsecretario de Asuntos Jurídicos, y Martha Beatriz Martín Gómez, directora general jurídica, ambos del Gobierno del Estado de Jalisco.

- Del 7 de febrero de 2013, dentro de los procesos 06-1/2010-E, 06-2/2010-E, y 06-3/2010-E, que firmaron Oscar Almanza Ríos, subsecretario de Asuntos Jurídicos, y Martha Beatriz Martín Gómez, directora general jurídica, ambos del Gobierno del Estado.

50. Documental consistente en los oficios GJ/127/2018, y GJ/129/2018, ambos del 24 de mayo de 2018, suscritos por Rafael Nehemías Ponce Espinosa, coordinador general jurídico de la CEA, mediante los cuales informó que se realizaron cambios en la dirección y junta de gobierno de la CEA. Evidencias descritas en el punto 46 del capítulo de antecedentes y hechos.

51. Documental consistente en el oficio PMMJ/-208/2018, del 11 de mayo de 2018, suscrito por Juan Antonio Lozano Jáuregui, presidente municipal de Mexxicacán; en el que refirió que no fue requerido de algún informe, y que desconocía los hechos materia de la queja. Evidencia descrita en el punto 47 del capítulo de antecedentes y hechos.



100

52. Documentales consistente en los oficios SAJ/287-05/2018, SAJ/288-05/2018 y SAJ/289-05/2018, los dos primeros de los días 18 y 22 de mayo de 2018, suscritos por Marlene Alejandra Rivera Ornelas, directora general jurídica de la SGG. Mediante los cuales realizó diversos alegatos en relación con la caducidad de los expedientes de expropiación y la disposición para remitir las constancias respectivas. Evidencias descritas en el punto 49, incisos a y b, del capítulo de antecedentes y hechos.

53. Documental consistente en el oficio Semadet DGJ No. 338/2018, del 28 de mayo de 2018, suscrito por María Laura Arias Rodríguez, directora general jurídica de la Semadet, mediante el cual otorgó la dirección electrónica o URL para consultar el informe UNOPS. Evidencia descrita en el punto 49, inciso c, del capítulo de antecedentes y hechos.

54. Documental consistente en el oficio JMLA/2302/2018, del 12 de junio de 2018, suscrito por Fernando Zambrano Paredes, coordinador de Seguimiento de la CEDHJ, mediante el cual informó sobre los avances en el cumplimiento de la recomendación 35/2009. Evidencia descrita en el punto 52, del capítulo de antecedentes y hechos.



55. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada el 17 de junio de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, en la población de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, con motivo de la celebración de un acto cívico de la asociación "Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo". Evidencia descrita en el punto 53 del capítulo de antecedentes y hechos.

56. Instrumental de actuaciones consistente en el acta redactada el 20 de junio de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, respecto al recorrido que hizo en las poblaciones de Temacapulín, Palmarejo, La Cofradía, El Zapotillo y la cortina de la presa del mismo nombre, en el municipio de Cañadas de Obregón. Evidencia descrita en el punto 55 del capítulo de antecedentes y hechos.

57. Instrumental de actuaciones consistente en el acta suscrita el 20 de junio de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, en la población de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, con motivo de la visita al centro de salud de esa población. Evidencia descrita en el punto 56 del capítulo de antecedentes y hechos.



101

58. Instrumental de actuaciones consistente en la constancia de inspección ocular realizada el 20 de julio de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, con motivo del estudio: "Asistencia técnica para la sostenibilidad del proceso de planeación de obras de infraestructura en la cuenca del río Verde, estado de Jalisco, México". Evidencia descrita en el punto 57 del capítulo de antecedentes y hechos.

59. Instrumental de actuaciones consistente en las actas redactadas el 25 de julio de 2018 por personal jurídico de esta defensoría, en las poblaciones de Temacapulín y Acasico, municipios de Cañadas de Obregón y Mexxicacán, respectivamente, para llevar a cabo investigación de campo en viviendas y construcciones de dichas comunidades. Evidencias descritas en el punto 58 del capítulo de antecedentes y hechos.

60. Documental consistente en el oficio Semadet DGJ No.437/2018, del 26 de junio de 2018, suscrito por María Laura Arias Rodríguez, directora general jurídica de la Semade, mediante el cual remitió un disco compacto que contiene el informe realizado por UNOPS Y PNUMA. Evidencia descrita en el punto 59 del capítulo de antecedentes y hechos.



61. Instrumental de actuaciones consistente en las actas elaboradas el 1º de agosto de 2018, por personal jurídico de esta defensoría, con motivo de la inspección realizada de la resolución de la SCJN, del 7 de agosto de 2013, con motivo de la controversia constitucional 93/2012. Evidencias descritas en el punto 60 del capítulo de antecedentes y hechos.

62. Instrumental de actuaciones consistente en el acta elaborada por personal de este organismo mediante la cual se hizo constar que el 6 de octubre de 2018, personal jurídico de esta Comisión asistió al Congreso del Estado de Jalisco, a la presentación del libro titulado "Temacapulín, una historia desde dentro", un libro que recopila todas las aventuras buscando salvar el pueblo de Temacapulín de la inundación por elevar la cortina a 105 metros.

De igual manera se hace constar que del 8 de agosto del 2017 al día de hoy, se dio seguimiento del proyecto de la presa El Zapotillo, anexándose más de 200 notas periodísticas, que tocaron el tema, lo cual sin duda es una muestra del interés público que esta situación representa para la sociedad jalisciense.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN



102

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, conforme a lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, 10 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco; 3º, 6º, 50 y 51 de la Ley que la crea; y 13 de su Reglamento Interior, tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales, e incluso, a iniciar de oficio los procedimientos para la investigación, cuando considere que existen violaciones graves de derechos humanos que deban ser analizadas.

De acuerdo con ello, el argumento de los servidores públicos involucrados de que algunos de los quejosos carecían de legitimidad o personalidad jurídica para inconformarse por no haber acreditado el carácter de representantes legales de las comunidades afectadas, o no ser directamente agraviados, aun cuando resultaran ciertas, no impiden que esta defensoría tenga conocimiento y analice los hechos, ya que su función esencial es la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y tiene la facultad para determinar si existen actos u omisiones que impliquen alguna violación de los derechos humanos, según los artículos 102, apartado B, último párrafo, de la Constitución federal, y el 10, fracción IV, de nuestra Constitución estatal.

ESTATAL
HUMANOS
CO

Las autoridades involucradas en el presente caso fueron la Comisión Estatal del Agua (CEA); la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet); la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría General del Gobierno del Estado (SGG); la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis), como autoridades operadoras del Gobierno del Estado, en quienes el titular del Ejecutivo estatal ha delegado facultades para intervenir en el proceso de la obra pública denominada presa El Zapotillo, o intervinieron conforme a la competencia que les fijan las leyes correspondientes.

Asimismo, tienen participación los ayuntamientos constitucionales de Cañadas de Obregón y Mexxicacán, por las omisiones en que han incurrido hasta el momento, por la tolerancia en la realización de la obra pública principal (la presa); y las obras complementarias (construcción de viviendas en los predios Talicoyunque, en Cañadas de Obregón, y Nuevo Acasico, en Mexxicacán, así como la falta de cumplimiento de la Recomendación 35/2009.



103

Basada en el análisis de los hechos, así como en las pruebas y observaciones que integran el expediente de las quejas aquí analizadas, esta defensoría pública determina que han sido violados los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica en relación con el debido proceso, a la propiedad o posesión, a la vivienda, a la libertad para el acceso a la información, al patrimonio común de la humanidad; y el derecho al desarrollo, generadas por dicha obra y por el reasentamiento inadecuado en perjuicio de los habitantes de Palmarejo, municipio de Cañadas de Obregón, y el propósito de reubicación de las comunidades de Acasico, municipio de Mexxicacán, así como la amenaza permanente de inundación, reubicación y extinción de la población de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, debido a una obra de tal magnitud. Dichas violaciones han sido perpetradas en desacato a una resolución de la controversia constitucional 93/2012, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Recomendación 35/2009, emitida por esta Comisión.



Esta conclusión tiene sustento jurídico en una interpretación basada en principios constitucionales, así como en una interpretación sistemática interna y externa, integral, literal, principalista y comparatista, que se expone a continuación con las normas mínimas de argumentación y a través del método deductivo para el análisis de los postulados jurídicos que surgen de la legislación aplicable, complementada con el método inductivo de análisis de pruebas, y aplicación de los conceptos.

Los derechos relacionados en el presente caso son a la legalidad y seguridad jurídica en relación con el debido proceso, a la propiedad o posesión, a la vivienda, a la libertad para el acceso a la información, al patrimonio común de la humanidad; y el derecho al desarrollo.

Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

El derecho a la legalidad implica que todos los actos de la administración pública se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas.

Dentro de las vertientes del derecho humano a la legalidad se encuentra el derecho al debido funcionamiento de la administración pública, y algunas formas de violación de este derecho las constituyen el ejercicio indebido de la función pública, falsa acusación, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida del servicio.



104

El bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad es la observancia adecuada del orden jurídico por parte del Estado, entendiendo por éste la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación.

En lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad, encontramos una aplicación incorrecta de la ley, o en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho.

La estructura jurídica del derecho a la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio; como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean estas conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este derecho se encuentra garantizado de forma integral en el contenido de sus 136 artículos, los cuales son el marco jurídico general a cumplir por parte de los elementos del Estado mexicano; de forma específica, son los artículos: 1º, 14 y 16 refieren la protección legal de las personas en los siguientes términos:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La legalidad como principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, se establece desde el preámbulo de la Declaración Universal



105

de los Derechos Humanos. Ahí se señala que éstos deben ser protegidos por un régimen de derecho y que los Estados miembros se comprometen a asegurar su respeto universal y efectivo. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también refiere de forma preliminar la fundamentación de los deberes como parte del orden jurídico.

El principio de legalidad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca una protección internacional al señalar que debe ser de naturaleza convencional, coadyuvante y complementaria del derecho interno.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen en sus preámbulos la necesidad de crear condiciones para lograr el disfrute de los derechos y libertades, asumiendo la obligación de los Estados para hacerlos efectivos.

A su vez, este derecho humano se fundamenta en los siguientes instrumentos internacionales:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), en París, Francia, y firmada por México el 10 de diciembre de 1948, que al respecto señala:

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.



Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada por México el 2 de mayo de 1948 señala:

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

[...]

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, establece en los artículos 1º, 11 y 24:

Artículo I. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad



102

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del mismo año, establece:

2.2 Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia;



108

pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los anteriores instrumentos internacionales son válidos como fuentes del derecho de nuestro país, en tanto éste es integrante de la ONU y de la OEA, respectivamente. Además, los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, tal como se establece en los artículos 1º y 133 de nuestra Carta Magna, que al efecto señalan:

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Artículo 133.

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por



el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados...

Por su parte, en el artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Jalisco se complementa y clarifica la recepción y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, ya que de manera literal reconoce como parte del catálogo de derechos los contenidos en los diversos instrumentos internacionales que el gobierno federal haya suscrito y ratificado, tal como se desprende de la siguiente cita:

Artículo 4.

[...]

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Derivado del principio de legalidad, la regulación del desempeño de las y los servidores públicos se encuentra en la siguiente legislación local:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

[...]

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.



110

Constitución Política del Estado de Jalisco:

Artículo 92. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial del Estado; del Tribunal de Justicia Administrativa; del Tribunal de Arbitraje y Escalafón previstos en esta Constitución; de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; del Instituto Electoral del Estado; del Tribunal Electoral del Estado; de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a los titulares de los órganos internos de control, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso Local, en la administración pública del Estado o de los municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses y en su caso, la constancia de presentación de su declaración fiscal, ante las autoridades competentes y en los términos que establezca la ley.

[...]

Artículo 116. Las relaciones laborales del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos con sus servidores, se regirán por la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la que deberá establecer el servicio civil de carrera, respetando las disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios:

Artículo 2. Servidor público es toda persona que preste un trabajo subordinado físico o intelectual, con las condiciones establecidas como mínimas por esta Ley, a las Entidades Públicas a que se refiere el artículo anterior, en virtud del nombramiento que corresponda a alguna plaza legalmente autorizada.

Se presume la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la Entidad Pública que lo recibe, salvo los casos de asesoría, consultoría y aquellos que presten servicios al Gobierno, los cuales no se regirán por la presente ley, ni se considerarán como servidores públicos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco (vigente al momento de los hechos):

Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se considera servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial del Estado e



integrantes del Tribunal de Arbitraje y Escalafón previstos en la Constitución Política del Estado de Jalisco; a los miembros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; a los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los integrantes del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquiera naturaleza en la administración pública del Estado o de los municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran por el desempeño de sus respectivas funciones.

Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco
(vigente desde el 27 de septiembre de 2017):

Artículo 2. 1. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público a cualquier persona que se ubique en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Artículo 47.

1. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que se encuentre entre los supuestos de actos u omisiones clasificadas como tales por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 48.

1. Adicional a lo que señala el artículo anterior, se considerará que comete una falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

[...]

VIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público;

IX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones relativas al servicio público y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o el órgano interno de control, los actos y comisiones que en ejercicio de sus funciones llegue a advertir respecto de cualquier servidor público, que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ley;

[...]



A su vez, las y los funcionarios y servidores públicos deben actuar conforme a la legalidad, con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas responsabilidades se derivan de una interpretación integral, y a *contrario sensu* de lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el siguiente artículo:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

[...]

En términos similares se refiere la Constitución Política del Estado de Jalisco: "Artículo 106. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión."

En este sentido destaca la obligación que de manera formal impone el artículo 108 del mismo cuerpo de leyes: "Artículo 108. Todos los servidores públicos del Estado y de los municipios, antes de asumir el desempeño de sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir y vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y todas las leyes que de ellas emanen.", esto implica, desde luego, los tratados internacionales en materia de derechos humanos conforme a los nuevos modelos de control convencional y constitucional.

La identificación de los deberes y obligaciones de las y los servidores públicos se complementa en la siguiente legislación federal y estatal:

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (vigente al momento de los hechos), refiere:



Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

Artículo 6. Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco (vigente al momento de los hechos):

Artículo 61. Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo,



114

cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

[...]

XVIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público;

[...]

Artículo 62. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que cometan actos u omisiones en contravención a lo dispuesto por el artículo 61 y de cualquier disposición legal relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones.

Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco
(vigente desde el 27 de septiembre de 2017):



STAT

IMANT

0

Artículo 47.

I. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que se encuentre entre los supuestos de actos u omisiones clasificadas como tales por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 48.

I. Adicional a lo que señala el artículo anterior, se considerará que comete una falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

[...]

VIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público;

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos tendrán que



115

analizarse las normas relativas a los derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para la adecuada aplicación de la Constitución tanto en el ámbito interno como en el internacional.

En ese sentido, la SCJN estableció en el siguiente criterio los parámetros y pasos cuando se aplique el control de convencionalidad por parte de todas las autoridades del país, incluyendo los organismos públicos autónomos:

PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.[†]

El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

Así, para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con miras a determinar cuál es más favorable y ofrezca mejor protección a la persona.

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.[‡]

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el

[†] Época: Décima época. Registro 160526 Instancia: pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III. diciembre de 2011, tomo I. Materia(s): constitucional. Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.). p. 551.

[‡] Décima época. Registro 160525. Instancia: pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III. Diciembre de 2011. Tomo I. Materia(s): constitucional. Tesis P. LXIX/2011(9a.). p. 552.



116

contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Con base en lo anterior, se concluye que todos los servidores públicos, al ejercer sus funciones, deberán hacerlo inspirados en los principios de legalidad, honradez, profesionalismo, lealtad, eficiencia y respeto por los derechos humanos. El incumplimiento de estos principios faculta al superior jerárquico para sancionarlos mediante procedimientos de responsabilidad administrativa que están previstos en la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

Derecho a la propiedad o posesión

Es aquel derecho que tiene toda persona a la disposición, uso y goce de bienes muebles e inmuebles y a disfrutar de las prerrogativas derivadas de una creación artística o un invento industrial, sin interrupciones o privaciones no autorizadas en el ordenamiento jurídico[§].

El bien jurídico protegido por el derecho a la propiedad ampara la disposición, uso y goce de bienes muebles e inmuebles y disfrute de las prerrogativas derivadas de una creación artística o invento industrial. Asimismo, los titulares de este derecho son toda persona con la capacidad de usar, gozar y disponer (con las restricciones establecidas en el sistema jurídico) de sus bienes, sean muebles, inmuebles o beneficios patrimoniales

[§] Enrique Cáceres Nieto. "Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos", Editorial CNDH, México, 2005, pág. 447.



morales.

La estructura jurídica del derecho a la propiedad es que todos los individuos tienen derecho a ésta. Sin embargo, puede ser limitada e incluso extinguida por causa de utilidad pública.

Ahora bien, entre las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido encontramos las siguientes:

En cuanto al acto

1. La existencia de la conducta de algún servidor público por la que se vulnere la disposición o la continuidad en el uso o goce de bienes muebles, inmuebles o prerrogativas sobre los que se tiene derecho.
2. La conducta de un servidor público por la que se realice un acto de molestia o privación sobre los bienes o derechos morales patrimoniales de una persona, sin que pueda realizarse dicho acto conforme a la ley.
3. La conducta de un servidor público por la que se realice la oposición ilegal o ilegítima al derecho de disposición del objeto de este derecho.

En cuanto al sujeto obligado

Cualquier servidor público en posibilidades de impedir, negar o interferir el acceso a la propiedad.

En cuanto al resultado

Que a causa de la conducta de un servidor público se impida, restrinja o niegue el ejercicio del derecho de propiedad.

En consecuencia, con lo anterior, las restricciones al ejercicio del derecho a la propiedad son las siguientes:

1. Expropiación. Acto administrativo mediante el cual el Ejecutivo realiza la privación de ciertos bienes inmuebles por motivos de interés público y mediante indemnización.
2. Nacionalización. Acto administrativo, realizado igualmente por el Ejecutivo, mediante el cual entran al dominio de la nación determinados



bienes por constituir el medio por el que se realiza una actividad considerada estratégica.

3. Decomiso. Acto por el cual una persona es privada de determinados bienes obtenidos mediante alguna actividad delictiva y que sirvieron de medio para cometer tales actos ilícitos o bien su posesión constituye en sí misma un delito.

4. Requisición. Acto unilateral de la administración pública, consistente en posesionarse de bienes o en exigir la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de un servicio público, en casos urgentes y extraordinarios.

5. Modalidades de la propiedad privada. Derivado del artículo 27 constitucional, la nación podrá imponer las modalidades a la propiedad privada que estime convenientes.

La fundamentación del derecho a la propiedad la encontramos primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes artículos:

Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

A su vez, con base en las argumentaciones plasmadas, la recepción del derecho internacional en nuestro país reconoce este derecho humano en los siguientes acuerdos e instrumentos internacionales:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 17.1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.



Artículo 27 [...]

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo XXII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 21. Derecho a la propiedad privada.

I. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

II. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Sobre este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso: Pueblos Kaliña y Lokono contra Surinam, resuelto el 25 de noviembre de 2015, estableció:

El Estado debe establecer las condiciones judiciales y administrativas necesarias para garantizar la posibilidad de reconocimiento de su personalidad jurídica, a través de la realización de consultas, con pleno respeto a sus costumbres y tradiciones, y con el objeto de asegurarle el uso y goce de su territorio de conformidad con su sistema de propiedad comunal, así como su derecho de acceso a la justicia e igualdad ante la ley. [...]

El reconocimiento de la personalidad jurídica, es un modo, aunque no sea el único, de asegurar que la comunidad en su conjunto podrá gozar y ejercer plenamente el derecho a la propiedad, de conformidad con su sistema de propiedad comunal, así como el derecho a igual protección judicial contra toda violación de dicho derecho.

Los recursos ofrecidos por el Estado deben suponer una posibilidad real para que las comunidades indígenas y tribales puedan defender sus derechos y puedan ejercer el control efectivo de su territorio.



Derecho a la vivienda

Por su parte, el derecho a la vivienda adecuada es el que tiene todo ser humano a habitar en una construcción digna, de manera estable, donde se lleve a cabo su vida privada y en un entorno armónico que permita su desarrollo personal y la interacción con los miembros de su comunidad**.

El bien jurídico protegido por este derecho tiene como finalidad garantizar el acceso a habitar una vivienda digna, a los servicios que presta el Estado para proporcionar la vivienda, así como la creación de la infraestructura normativa e institucional necesaria, relativa a la vivienda.

El sujeto titular de este derecho es todo ser humano, mientras que el obligado es cualquier servidor público o particulares que actúen bajo la anuencia o tolerancia de los primeros, mediante acciones u omisiones, directa o indirectamente, que vulneren la seguridad jurídica del titular del derecho en cuanto al estricto cumplimiento del orden jurídico por parte del Estado.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en el siguiente artículo: “Artículo 4º. [...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Derivada del precepto constitucional transcrito, fue emitida como reglamentaria la Ley de Vivienda, que en sus artículos: 2º y 3º establecen:

Artículo 2º. Se considerará vivienda digna y decorosa, la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Artículo 3º. Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social, de manera que toda persona sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil,

** Enrique Cáceres Nieto, ídem. pág. 543.



pueda ejercer su derecho constitucionalmente a la vivienda.

Este derecho humano se encuentra fundamentado en los siguientes acuerdos e instrumentos internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Artículo XI: Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, señala en su artículo 8º:

Artículo 8

1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 11

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.



reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Derecho a la libertad para el acceso a la información

Implica una permisión para el titular y una obligación erga omnes de omitir cualquier conducta que interfiera o impida el ejercicio del derecho fuera de las hipótesis previstas por el derecho. Tanto los servidores públicos como las conductas y supuestos en que se puede interferir en el ejercicio del derecho deben estar expresamente determinados por el sistema jurídico. El bien jurídico protegido es que la persona reciba la información. ^{††}

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en los siguientes artículos:

Artículo 6º. [...]

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radio difusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

A su vez, legislaciones secundarias complementan la dimensión de este derecho, entre ellas las siguientes:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

[...]

^{††} Cáceres Nieto, Enrique. Idem. Pág.185.



123

Artículo 7. El derecho de acceso a la información o la clasificación de la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y la presente Ley.

En la aplicación e interpretación de la presente Ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...]

En el ámbito estatal, en nuestra entidad federativa, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se han reconocido los siguientes derechos:

Artículo 1º.

1.2 La información materia de este ordenamiento es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere.

1.3 El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados; así como lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Jalisco, favoreciendo en todo tiempo los principios pro persona y de máxima publicidad.

[...]

En el ámbito internacional:

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, establece:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.



124

Otro documento declarativo en relación con el derecho de acceso a la información pública, es la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión que adoptó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, en el año 2000, al final de su 108 período ordinario de Sesiones, y que ha sido motivo de interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la siguiente manera:

Principio 4

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

17. El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares fundacionales de las democracias. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre." Este principio establece que el acceso a la información en poder del Estado se constituye como un derecho fundamental de los individuos y que los mismos están obligados a garantizarlo. En relación con el objeto particular de este derecho, se entiende que las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado.

18. Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.

El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho.

19. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucren a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo "implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables". Garantizar el acceso a la



información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

20. Este principio a su vez establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas" dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de gobierno democrático. Por lo tanto, dentro de este contexto, el Estado debe asegurar que cuando existe un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será impuesta sólo por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y modificado una vez concluida la situación de emergencia. El Relator Especial recomienda que se asegure la revisión de la información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y en vigor a partir del 23 de junio de ese año, señala:

Artículo 19.2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo dos de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, emitida en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por México, y



ratificada por nuestro país el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, y por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, se considera Ley suprema de nuestra nación. Dicho tratado internacional establece:

13.1 Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de frontera ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección

En relación con los alcances que debe tener esta derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha resuelto, en el caso Claude Reyes y otros contra Chile, en su sentencia del 19 de septiembre de 2006, lo siguiente:

Son públicos los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial". La publicidad se "extiende a los informes y antecedentes que las empresas privadas que presten servicios de utilidad pública y las empresas a que se refieren los incisos tercero y quinto [...] de la Ley [...] sobre Sociedades Anónimas, proporcionen a las entidades estatales encargadas de su fiscalización, en la medida que sean de interés público, que su difusión no afecte el debido funcionamiento de la empresa y que el titular de dicha información no haga uso de su derecho a denegar el acceso a la misma";

b) en caso que la información "no se encuentre a disposición del público de modo permanente, el interesado tendrá derecho a requerirla por escrito al jefe del servicio respectivo";

Derecho al patrimonio común de la humanidad

El derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad, o patrimonio mundial, se encuentra sustentado en dos objetivos: el primero de ellos consiste en la obligación de la humanidad de respetar y preservar sitios ya sean naturales o culturales que posean valor por su cualidad única y especial. Dicha obligación debe ser compartida y atendida no sólo por la comunidad internacional, sino por las propias autoridades en donde se ubican dichos sitios privilegiados; el segundo objetivo consiste en la promoción y difusión de ciertos lugares, edificaciones o tradiciones ante las instancias nacionales e internacionales respectivas para que su valor histórico, natural o cultural sea reconocido y respetado.



La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diversos organismos internacionales han sostenido que el derecho a la cultura es un derecho que puede manifestarse en tres vertientes:

1. El derecho de acceder a los bienes y servicios culturales. Es decir, que todas las personas puedan tener la posibilidad de ser culturizados, de compartir y recibir conocimientos, herencias, riquezas tangibles e intangibles y tradiciones que forman parte del acervo de una comunidad o una nación.

2. El uso y disfrute de los elementos culturales, obras de arte, creaciones, tradiciones, conocimientos, manifestaciones religiosas, bienes o costumbres que identifican a una comunidad;

3. El derecho a la producción de obras culturales, la difusión de las mismas y la creación de manifestaciones artísticas o tradicionales ante otras sociedades o comunidades, por ser una característica inherente al ser humano de carácter universal.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que la realización del derecho a participar en la vida cultural requiere, entre otras cosas, la presencia de bienes y servicios que todas las personas pueden aprovechar, tales como: bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos, la literatura y las artes en todas sus manifestaciones. De tal forma que el derecho a la cultura es un derecho compartible y que denota identidad y pertenencia a una comunidad, país, nación, región, o grupo social o religioso; y que nos permite disfrutar de la pluralidad de opiniones, tradiciones e interpretaciones de la cotidianidad humana.

En relación con los derechos culturales, el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos Relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2014, señala:

Los derechos culturales no son una cuestión secundaria, son al igual que otros derechos humanos, expresión y exigencia de la dignidad humana, parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. Las tradiciones culturales se desarrollan plenamente en el contacto con otras culturas, la diversidad cultural ha sido entendida como un patrimonio que debe ser preservado.



realizado y transmitido a las generaciones futuras como testimonio de la experiencia y las aspiraciones humanas. Inspirando el diálogo entre culturas, los proyectos de desarrollo pueden tener un impacto en el ejercicio de los derechos culturales y en la destrucción del patrimonio biocultural.

El Comité DESC en su Observación General No. 21, ha señalado que el derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad y que para realizarlo es necesario que el Estado, por un lado, se abstenga de afectar el ejercicio de las prácticas culturales, así como el acceso a los bienes culturales, y que por otra parte tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, promoverla y facilitarla y dar acceso a los bienes culturales y preservar el patrimonio cultural

En una evaluación del impacto cultural se analizarán en general los impactos, tanto benéficos como adversos, de un desarrollo propuesto, que pudiera afectar: los valores, creencias, leyes consuetudinarias, idiomas, costumbres, economía, relaciones con el entorno local y especies particulares, organización social y tradiciones de la comunidad afectada...



Las manifestaciones materiales del patrimonio cultural de la comunidad, incluidos los lugares, edificios, y restos de valor o importancia arqueológicos, arquitectónicos, históricos, religiosos, espirituales, culturales, ecológicos o estéticos

Las Directrices señalan que en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y cultural, uno de los primeros requisitos a verificar es si se cumplió con el consentimiento previo, libre e informado y que se debe verificar "en las diversas fases del proceso de evaluación de impactos y deberían considerarse los derechos, conocimientos, innovaciones

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran reconocidos los derechos culturales y al patrimonio común de la humanidad, en los siguientes artículos:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Artículo 4º. [...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.



En el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se prevé el derecho de toda persona al acceso a los bienes culturales: "1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten."

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 15.1 a), reconoce: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural..."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

De igual manera, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, Preámbulo y artículo 8 j), se establece:

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

En el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículos 2.2b, 13, 23, 30 y 31:

Artículo 2.2

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

[...]

Artículo 13 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos,



según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 23 1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades adicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

Artículo 30 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.



Artículo 31 Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 14 señala:

Artículo 14

Derecho a los Beneficios de la Cultura

1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

- a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
- b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
- c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.



2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

En la Observación general 21, del Consejo Económico y Social de la ONU, se interpreta el artículo 15, párrafo 1a, del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que consiste en el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, de la siguiente manera:

15. El derecho a participar o a tomar parte en la vida cultural tiene, entre otros, tres componentes principales relacionados entre sí: a) la participación en la vida cultural; b) el acceso a la vida cultural, y c) la contribución a la vida cultural.



a) La *participación en la vida cultural* comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a actuar libremente; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales y a expresarse en la lengua de su elección. Toda persona tiene igualmente derecho a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales, así como a actuar con creatividad y tomar parte en actividades creativas.

b) El *acceso a la vida cultural* comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información, y a recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural. Toda persona tiene también derecho a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación; a seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas, y a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades.

c) La *contribución a la vida cultural* se refiere al derecho de toda persona a contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad. Le asiste también el derecho a participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales.

Por su parte, el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural



y Natural suscrito en París, Francia, el 16 de noviembre de 1972, señala:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención se considerará "patrimonio cultural": los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención se considerarán "patrimonio natural": los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Artículo 3

Incumbirá a cada Estado Parte en la presente Convención identificar y delimitar los diversos bienes situados en su territorio y mencionados en los artículos 1 y 2.

Artículo 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Ahora bien, en relación con el derecho a la identidad cultural, relacionado con los derechos a la consulta y a la propiedad comunal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió el 27 de junio de 2012 la sentencia relacionada con la controversia entre el pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs Ecuador, de cuyo contenido sobresalen:



Los derechos a la consulta y a la propiedad comunal en relación con el derecho a la identidad cultural

212. En relación con lo anterior, la Corte ha reconocido que al desconocerse el derecho ancestral de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podrían estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros. Puesto que el goce y ejercicio efectivos del derecho a la propiedad comunal sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio, los Estados deben respetar esa especial relación para garantizar su supervivencia social, cultural y económica. Asimismo, se ha reconocido la estrecha vinculación del territorio con las tradiciones, costumbres, lenguas, artes, rituales, conocimientos y otros aspectos de la identidad de los pueblos indígenas, señalando que en función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.

213. Bajo el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1.1 de la Convención, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos.

214. Al respecto, el principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha reconocido que:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

215. Dos instrumentos internacionales tienen particular relevancia en el reconocimiento del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas: el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Varios instrumentos internacionales de UNESCO también desarrollan el contenido del derecho a la cultura y a la identidad cultural.

216. Por su parte, tanto la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en casos en que se alegaba la violación de los artículos 17.2 y 17.3 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, como el Comité PIDESC y, en alguna medida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos relativos a minorías, se han referido al derecho a la identidad cultural y la dimensión colectiva de la vida cultural de las comunidades y pueblos nativos, indígenas, tribales y minoritarios.



217. La Corte considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio N° 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Derecho al desarrollo



Es el derecho a la planeación y ejecución de programas sociales, económicos, culturales y políticos tendentes a mejorar de manera integral la calidad de vida humana. El bien jurídico protegido por este derecho tiene como finalidad garantizar al sujeto titular, que en este caso es todo ser humano, el acceso a los bienes existentes que le permitan el mejoramiento de su calidad de vida^{**}.

Los sujetos titulares de este derecho son todos los seres humanos, mientras que los obligados son cualquier servidor público o particulares que actúen bajo la anuencia o tolerancia de los primeros, mediante acciones u omisiones, directa o indirectamente, que vulneren la seguridad jurídica del titular del derecho en cuanto al estricto cumplimiento del orden jurídico por parte del Estado.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en los siguientes artículos:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

^{**} Cáceres Nieto, Enrique. Idem. Pág. 568.



Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

[...]

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

[...]

Artículo 26 A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

[...]

Artículo 28.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

En el Código Urbano para el Estado de Jalisco, se establecen como objetivos prioritarios del Estado, la preservación de las comunidades y el mantenimiento de su patrimonio histórico y cultural, tal como lo dispone en su artículo que al efecto señala:

Artículo 115. Son objetivos del Plan de Desarrollo Urbano de un Centro de Población:

[...]



VII. Preservar y mejorar las áreas forestadas, ríos, escurrimientos y acuíferos en el centro de población y sus áreas de apoyo;

VIII. Salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado, preservando los edificios y conjuntos arquitectónicos de valor histórico-cultural o que identifiquen la fisonomía del lugar;

IX. Procurar que el centro de población mantenga o desarrolle de manera integral la calidad de la imagen visual característica del lugar;

[...]

En la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios:

Artículo 38. La planeación municipal del desarrollo, deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los municipios, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico y social de sus habitantes.

Artículo 39. De acuerdo a la legislación aplicable, los municipios deberán contar con un Plan Municipal, el cual será aprobado por sus respectivos ayuntamientos.

Los programas derivados del Plan Municipal deberán contar con la aprobación de los ayuntamientos de los municipios donde se contemple su aplicación.

Artículo 40. El Plan Municipal precisará los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán la orientación de los programas operativos anuales, tomando en cuenta, en lo conducente, lo dispuesto en el Plan Estatal y los planes regionales respectivos.

Artículo 41. Los Coplademun son organismos auxiliares de los municipios en la planeación y programación de su desarrollo, aprobados por los ayuntamientos; tienen a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que en la materia les confiere la presente ley y demás disposiciones normativas aplicables.

Artículo 45. En el proceso de planeación del desarrollo, a los COPLADEMUN les corresponde:

I. Promover la participación activa de la sociedad en el desarrollo integral del municipio;

II. Contribuir en el diagnóstico de la problemática y potencialidades municipales, así como en la definición y promoción de proyectos y acciones que contribuyan al desarrollo local y regional;



137

III. Coordinar la elaboración, evaluación y en su caso actualización o sustitución del Plan Municipal de Desarrollo y los programas derivados del mismo, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, del sector privado y de la sociedad en general;

IV. Contribuir en los trabajos de instrumentación y seguimiento, del Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, procurando su inserción y congruencia con los planes regionales y el Plan Estatal;

V. Proponer la realización de programas y acciones que sean objeto de convenio entre el municipio y el Ejecutivo Estatal y, a través de éste, en su caso, con el Ejecutivo Federal;

[...]

VII. Proponer políticas generales, criterios y prioridades de orientación de la inversión, gasto y financiamiento para el desarrollo municipal y regional; y

Por su parte, en el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco se establece, en sus artículos del 51 al 56 y del 60 al 62:



Artículo 57. A fin de poder definir responsabilidades y tareas, dentro de los principios normativos que regulan la administración pública estatal y municipal, así como para que el Sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional, indispensables en el proceso de planeación, se establecen los siguientes ámbitos: [...]

V. La planeación municipal: la planeación para el desarrollo en jurisdicción de los municipios es responsabilidad de los ayuntamientos, en ella se integran los planes municipales de desarrollo con la participación de los diversos sectores a través de los Coplademun, conforme a los términos de la Ley, este Reglamento y la respectiva reglamentación municipal; y

Este derecho humano se encuentra fundamentado en los siguientes acuerdos e instrumentos internacionales:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



1300

Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Proclamación de Teherán, aprobada en la Conferencia Internacional convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Teherán Irán, el 13 de mayo de 1968:

Artículo 13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.



En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, se establece:

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Artículo 2

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.



134

Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Artículo 8 I. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos.

Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

Por su parte, la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, suscrita en Suecia el 16 de junio de 1972, y que se constituye en un documento de relevancia para atender la defensa y el mejoramiento del medio ambiente, establece entre otros principios los siguientes:



Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes.

Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

Para llegar a esta meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas



jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas de gran escala sobre el medio ambiente. también se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera.

Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que unen esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano en beneficio del hombre y de su posteridad.

Principio 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y, especialmente, muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 6. Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de





142

a) La realización de un desarme general y completo y el encauzamiento de los recursos progresivamente liberados que puedan utilizarse para el progreso económico y social para el bienestar de todos los pueblos, y en particular en beneficio de los países en desarrollo;

En la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre Medio Ambiente, del 25 de junio de 1993 se establece:

[...]

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

[...]

8. La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.



ON ESTABA
DE
S HUMANAS
1960

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconocen los siguientes derechos:

Artículo 2.3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 6.2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este



derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En la Primera Conferencia Interparlamentaria sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de México, del 23 al 25 de marzo de 1983, se afirmó: "... III. La enervada actual reclama solidaridad activa y participativa de la comunidad internacional y, en consecuencia, es preciso destinar fondos para hacer posible el desarrollo y la protección del medio ambiente en forma paralela".

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Artículo 28. Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático."

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.
2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece en su artículo 11: "Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".^{§§}

^{§§} También llamado Protocolo de San Salvador, aprobado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.



144

El derecho al desarrollo se encuentra íntimamente relacionado con la eliminación de la pobreza, del mejoramiento social y de los niveles de desarrollo humano cuantificables. Sobre dichos aspectos, en la Declaración del Milenio, emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 2000, se establecen como propósitos de la comunidad internacional, los cuales han sido replanteados mediante el diseño de la agenda 2030, cuyos propósitos son alcanzar mayores niveles de bienestar social en los países miembros de la comunidad internacional

Análisis y consideraciones

Una vez establecido el marco teórico de los derechos relacionados en el presente caso, esta defensoría pública de los derechos humanos expone las razones y fundamentos que acreditan la vulneración injustificada de derechos humanos por parte del Gobierno del Estado de Jalisco, que ha operado a través de la Comisión Estatal del Agua (CEA), la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno (SGG), la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) en perjuicio de los habitantes de Palmarejo, Temacapulín y Acasico, y en desacato a las propuestas realizadas dentro de la recomendación 35/2009, emitida por esta Comisión, bajo los argumentos siguientes:



COMISION ESTATAL
DE
DERECHOS HUMANOS
JALISCO

Del conjunto de evidencias es un hecho notorio que se ha generado un malestar a la comunidad de Temacapulín, esto implica que varios de sus pobladores han asumido como hostigamiento las acciones de distintas autoridades de gobierno, lo cual resulta para esta defensoría como una acreditación de la falta de mecanismos idóneos de comunicación por parte de las autoridades, en consecuencia una afectación al trato digno de las personas.

Más allá de las cuestiones técnicas, respecto a la construcción de la presa sobre lo que en su momento esta defensoría ya se pronunció en la recomendación 35/2009, el enfoque principal a analizar en el caso son los actos de hostigamiento y el desplazamiento de personas.

Derecho a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso

En relación con el derecho a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, esta Comisión considera que han sido vulnerados dichos derechos,



145

por parte del Gobierno del Estado de Jalisco, quien ha operado a través de las dependencias señaladas en el párrafo anterior, por no haber atendido las peticiones que formuló esta Comisión en la Recomendación 35/2009, en la que se expusieron y motivaron las irregularidades en la aplicación de la decisión compartida entre el Gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), y los gobiernos de Guanajuato y Jalisco, de edificar una presa en el predio denominado El Zapotillo.

En agosto de 2007, esta defensoría inició la investigación de varias inconformidades que presentaron habitantes de las comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, las cuales se oponían a la construcción de la presa El Zapotillo, por la amenaza de inundación, con la eventual pérdida de sus hogares, modos ancestrales de vida, tradiciones y valores culturales. Las personas agraviadas por este megaproyecto señalaron que no habían sido consultadas sobre su conveniencia, una gran edificación que las autoridades tanto federal como estatal querían imponer.

El 31 de diciembre de 2009 emitió la Recomendación 35/2009, dirigida al gobernador del estado de Jalisco, por la violación del derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; a la propiedad, a la vivienda, a la conservación del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, al desarrollo y a la salud, por la pretensión de inundar las tres comunidades, y por la eventual construcción de la presa El Zapotillo, con peticiones al Congreso del Estado y a los representantes de Jalisco ante el Congreso de la Unión, así como a los presidentes municipales de Cañadas de Obregón y Mexxicacán, y a las municipalidades que colindan con la cuenca del río Verde.



Al licenciado Emilio González Márquez, entonces gobernador constitucional del estado, se dirigieron 18 puntos recomendatorios, entre los cuales sobresalen:

Que girara instrucciones para que a través de los medios correspondientes, se gestionara tanto a nivel estatal, como ante las autoridades federales, la suspensión de inmediato, de la obra denominada "Presa El Zapotillo" que en ese momento se encontraba en proceso, hasta en tanto se cumplieran las condiciones legales necesarias que permitieran resolver sobre su viabilidad o no; y que se emplearan recursos suficientes para practicar estudios que permitieran considerar proyectos alternativos, en los que se diera prioridad al respeto a las comunidades que pudieran verse afectadas.

Se informara de manera pormenorizada, transparente y fluida, la participación que tenían los distintos órganos de la administración pública del estado de Jalisco en la realización de la obra; y se realizara un proceso de consulta en el que



146

participara la población, organismos civiles, instituciones educativas, colegios de profesionales y grupos académicos especializados, permitiendo que aportaran sus puntos de vista o proyectos alternativos.

Se estableciera un órgano técnico mixto integrado por representantes gubernamentales, expertos y sociedad civil, dotado de facultades para revisar y validar los proyectos de construcción de presas y que entre sus funciones esté la de atender los conflictos sociales que llegasen a originarse.

Se establecieran canales de diálogo directo de los habitantes afectados con las autoridades encargadas de los proyectos y se proporcionara información clara, oportuna y fidedigna de las actividades que se pretendieran ejecutar

Se creara un proyecto de cuenca hidrológica del río Verde, orientado a reforzar la capacidad productiva y de aprovechamiento del agua de los agricultores,

Una vez escuchadas las propuestas para la restauración de la zona de El Zapotillo, se coordinarán acciones con autoridades de los tres niveles de gobierno para elaborar el proyecto correspondiente e iniciar las obras de inmediato. Lo anterior, como una medida compensatoria ante el irreparable daño provocado al patrimonio que en este caso, perjudica a generaciones presentes y futuras.

Se proporcionara información suficiente y de forma sencilla, sobre las posibles afectaciones a la vida de las comunidades, su salud y al ambiente, a efecto de que la población pudiera participar en la toma de decisiones, aportar ideas y evitar sensaciones de incertidumbre relacionadas con el proyecto.

Girara instrucciones por escrito a todos los funcionarios públicos para que se respetaran y se salvaguardara la integridad y seguridad de las personas que defienden derechos humanos de los afectados

Que acudiera a las poblaciones de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, y, en consulta con los pobladores, escuchara sus propuestas y determinara medidas para resarcir las afectaciones sufridas;

Se diseñaran campañas de salud dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, como son niñas, niños, mujeres y adultos mayores y se les brindara atención médica por las posibles afectaciones a su salud a consecuencia del estrés generado ante la posibilidad de la ejecución del proyecto de presa.

Se realizara una profunda investigación respecto al potencial turístico de la zona comprendida al menos entre los municipios de Cañadas de Obregón, Mexicacán y Yahualica de González Gallo, como corredor turístico que incluyera a Temacapulín, y mostrara sus atractivos naturales, históricos, culturales y gastronómicos.



147

Impulsara el desarrollo de la región de manera equilibrada con el ambiente y con pleno respeto a la vida de las comunidades, para que el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales mejorara las condiciones y el bienestar humano y no operara en su perjuicio.

Fortaleciera la infraestructura de servicios públicos y otorgara créditos para la mejora de vivienda como compensación de las afectaciones que los pobladores han sufrido por la incertidumbre que generó la probable construcción de la presa.

Adicionalmente se solicitó, en vía de petición, al Congreso del Estado, promover reformas y adiciones legislativas para establecer como obligación al momento de realizar una obra pública, la realización de estudios de impacto a la salud; y que se llevara a cabo una sesión del Congreso en la población de Temacapulín, como una forma de reconocimiento a sus pobladores, historia e importancia en el desarrollo de la región y del estado, y como medida de desagravio, y en ella se analizaran y discutieran las reformas planteadas a su favor.

A los representantes del Estado de Jalisco ante el Congreso de la Unión y el Senado de la República se les pidió:



Que promovieran modificaciones en la legislación federal en materia de salud, para promover el establecimiento en los proyectos de obra pública, los estudios de impacto a la salud, y que promovieran la aprobación de un punto de acuerdo legislativo, mediante el cual se hiciera una atenta exhortación a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional del Agua para que incluyeran en los proyectos de represas y otros proyectos de infraestructura, estudios de impacto a la salud; y se exhortara al Instituto Nacional de Antropología e Historia para que, a la brevedad, practicara estudios que permitieran emitir dictámenes para la protección de las edificaciones con valor histórico o antropológico en la población de Temacapulín.

A los ayuntamientos pertenecientes a la cuenca del río Verde se les solicitó:

La creación de infraestructura para el aprovechamiento, clasificación, tratamiento y reutilización del agua, y que iniciaran un proceso de modernización de su sistema operador que incluyera la sustitución gradual de las redes de agua y alcantarillado.

Y a los ayuntamientos de Mexiticacán y Cañadas de Obregón, se les solicitó:

Que la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal se adecuaran a las condiciones de su territorio, alentaran la permanencia de la población y la mejora de las condiciones de su hábitat, y su integración en las diferentes actividades económicas, el abasto y desecho de productos, equipamiento urbano y fomentaran de manera equitativa los beneficios del desarrollo urbano, preservaran y mejoraran las áreas forestadas, ríos, escurrimientos y acuíferos en



148

el centro de población y sus áreas de apoyo; y salvaguardaran el patrimonio cultural, edificios y conjuntos arquitectónicos de valor histórico-cultural y la calidad de la imagen visual característica del lugar; y se evitará la autorización, licencia o permiso para efectuar edificaciones que impliquen la afectación de cualquiera de los objetivos planteados en la Recomendación.

Desde que se emitió la Recomendación mencionada, esta Comisión, a través de la Coordinación de Seguimiento, ha realizado gestiones ante los distintos órganos del Gobierno del Estado, tanto a los que se encontraban como titulares en el momento de la emisión de dicho documento, como a los que asumieron el cargo de dichas dependencias posteriormente, para verificar su aceptación y cumplimiento y procedieran conforme a las normas nacionales e internacionales, cumpliendo con los requisitos del debido proceso y respetando los derechos de los afectados.

En virtud de lo anterior, la recomendación fue aceptada hasta el 29 de mayo de 2013, (evidencia descrita en el punto 25 de antecedentes y hechos y 11 del capítulo de evidencias), y en cuanto a su cumplimiento, a pesar de que el actual Gobierno del Estado se ha manifestado dispuesto a atender las propuestas de esta defensoría, tanto las evidencias reunidas durante la presente investigación como las quejas y manifestaciones de las personas agraviadas a quienes se entrevistó durante las investigaciones de campo (elementos probatorios descritos en los puntos 17, 21, 36, 37, 38, 45, inciso e, 45, inciso h, 53, 54, 56, 58, del capítulo de antecedentes y hechos; y 6, 8, 20, 21, 22, 32, 34, 55, 56, 57, 59, del capítulo de evidencias), han evidenciado que, después de que fue emitida la Recomendación 35/2009, además de que no han sido atendidas las propuestas realizadas en dicho documento, han ocurrido hechos adicionales y consecuencias del incumplimiento que redundan en nuevas violaciones de los derechos humanos de los habitantes de las comunidades afectadas.

Esta Comisión considera que, no obstante que la ejecución de la obra corre a cargo de la Conagua, las autoridades estatales son responsables de salvaguardar los bienes y derechos de los jaliscienses y del territorio de nuestra entidad federativa. Dichas obligaciones se encuentran establecidas en la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en la cual se establece:

Artículo 2º Para los efectos de esta Ley y de las normas reglamentarias que se expidan para su aplicación, se entenderá por:

33 MAY 2013
ESTADO DE JALISCO
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
1800



149

I. Aguas de Jurisdicción Estatal [...] las aguas nacionales que por efectos de la legislación competente, convenio o acuerdo con la autoridad correspondiente se adscriban bajo la jurisdicción estatal, incluyendo las aguas nacionales que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia.

Artículo 7º. La autoridad y administración en materia de aguas de jurisdicción estatal y de sus bienes públicos inherentes, corresponde al Gobernador, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión.

Artículo 16. La formulación, promoción, instauración, ejecución y evaluación de la programación hídrica en el Estado comprenderá, al menos:

[...]

VII. La coordinación con las autoridades federales competentes para el efecto de que el Sistema Estatal tome en consideración los lineamientos emanados de la Comisión Nacional, así como para que el Gobierno Federal pueda proporcionar, en su caso, la asistencia técnica que le solicite el Gobierno Estatal en relación con los proyectos de las obras de los servicios públicos de agua.

Artículo 23. Son atribuciones de la Comisión [Estatal del Agua] las siguientes:

[...]

II. Ser la Autoridad del Agua en el Estado, en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio del Estado, y por lo tanto, ejercer aquellas atribuciones que dispone esta Ley para la realización de actos de autoridad en materia hídrica, en el ámbito de su competencia.

[...]

VI. Celebrar con las Autoridades competentes del Gobierno Federal los convenios de coordinación y colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de la Comisión de actos administrativos y fiscales en relación con la gestión de aguas nacionales en cantidad y calidad, que tenga asignadas, concesionadas, o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos.

[...]

XXII. Participar en coordinación con la Comisión Nacional y escuchando al Consejo Estatal del Agua, en la determinación y cambios de las zonas de disponibilidad en relación con las aguas de jurisdicción estatal;

[...]

XXXI. Promover la participación social en la prestación de los servicios públicos de agua, en el tratamiento de aguas residuales y su reuso; así como en el



150

tratamiento y disposición final de todos;

XXMI. Llevar la representación estatal en los Consejos de Cuenca, cuyo ámbito territorial de actuación comprenda parcial o totalmente el territorio del Estado:

Los días 3 y 26 de agosto de 2017, 75 personas que se encontraban reunidas en una asamblea comunitaria en Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón (puntos 1 y 10, del capítulo de antecedentes y hechos; y 1 y 3, del capítulo de evidencias), hicieron valer además del incumplimiento de la Recomendación emitida por esta Comisión en 2009, el hostigamiento, la presión y maniobras de convencimiento por parte de personal de la CEA para promover la venta de propiedades y terrenos y la reubicación forzada de los pobladores de las comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo al predio del Talicoyunque y Nuevo Acasico, así como la pretensión de elevar la cortina de la presa El Zapotillo a 105 metros, que significaría la eventual inundación de sus comunidades.

Los nuevos actos violatorios que fueron objeto de investigación respecto a cada una de las autoridades involucradas fueron los siguientes: de la Subsecretaría del Asuntos del Interior, los inconformes reclamaron actos de hostigamiento; de la Dirección General Jurídica, el haber iniciado ocho expedientes de expropiación de bienes inmuebles, que el Gobierno del Estado de Jalisco debía adquirir como dominio pleno para construir la presa El Zapotillo y obras complementarias; del titular de la Sedis, la formación de un "comando especial" para la eventual reubicación de los habitantes de las comunidades mencionadas; a la titular de la Semadet se le señaló como responsable de instrumentar la contratación y operación del informe que fue encargado a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios y Proyectos (UNOPS), y haberlo utilizado como sustento para volver a solicitar que la cortina de la presa El Zapotillo alcanzara una altura de 105 metros; del director general y miembros de la Junta de Gobierno de la CEA haber impulsado y operado el megaproyecto denominado presa El Zapotillo, y el desplazamiento de sus habitantes.

Miguel Navarro Flores, director jurídico de la Sedis, en su informe señaló que el "comando especial" que encabezaría quien se desempeñaba como titular de esa dependencia no se instrumentó debido a que los habitantes de Temacapulín se opusieron a que se derribara ninguna casa más, además de que suponían que el "comando" tenía la intención de hostigar y molestarlos, lo cual el funcionario afirmó que era falso. Luego refirió que en su momento el titular de esa dependencia buscó un acercamiento o diálogo con los



pobladores de la región, quienes se negaron a dicha solicitud (punto 45, inciso o, del capítulo de antecedentes y hechos; y 45 de evidencias).

Si bien es cierto que de las investigaciones que realizó esta Comisión no quedaron acreditados los actos de hostigamiento personal y directo que reclamaron los pobladores de las tres comunidades afectadas, que según lo refirieron consistían en la presencia de cuerpos de seguridad pública, brigadas de vigilancia del ejército mexicano, sobrevuelos de helicópteros, actos de presión para obligar a los pobladores a vender sus terrenos, y medidas represivas de las distintas dependencias del Estado para dejar de atender su función social en materia de educación, salud, desarrollo social e infraestructura (carreteras y vías de comunicación).

Sí quedaron acreditadas acciones institucionales instrumentadas con la finalidad del Gobierno del Estado de Jalisco, a través de las dependencias mencionadas para cumplir el compromiso asumido por dicho gobierno ante el Gobierno federal y el gobierno del Estado de Guanajuato, de concluir la obra iniciada en 2007, y como consecuencia el desplazamiento y reubicación de los pobladores de Palmarejo y la amenaza de reubicación de las demás comunidades afectadas.

El 15 de agosto de 2017, esta defensoría pública de derechos humanos inició la integración de un acta de investigación, la cual posteriormente fue acumulada a las dos quejas que se analizan, con la finalidad de indagar actos atribuidos a agentes de la empresa Seguridad Especializada en Logística en Custodia y Seguridad Privada (Segmag), contratados por la Comisión Estatal del Agua (CEA), que impidieron a dos reporteros el ingreso al predio El Talicoyunque (punto 45, inciso a, del capítulo de antecedentes y hechos, y 28 de evidencias).

Personal jurídico de esta Comisión acudió al predio denominado Talicoyunque el 13 de septiembre de 2017, para verificar los hechos referidos por los inconformes, y se advirtió que en dicho lugar se edificó un centro habitacional en donde entrevistaron a personas que habían sido reubicadas en dicho lugar procedentes de Palmarejo, el cual se encontraba circundado por malla de alambre y con custodia de agentes de seguridad privada. En cuanto a los servicios públicos los habitantes refirieron que les llevaban agua en pipas dos veces por semana. (punto 45, inciso e, del capítulo de antecedentes y hechos; y 32 del capítulo de evidencias).



152

El licenciado Rafael Nehemias Ponce Espinoza, gerente jurídico de la CEA informó a esta comisión, que respecto a las actividades que pudiera estar realizando la organización civil México Sustentable en Acasico para convencer a las personas sobre la venta de sus terrenos, no eran de su competencia, ya que a la CEA, conforme al convenio de colaboración OCLSP-DAPDS-0802-CC, del 3 de marzo de 2008, solamente le correspondió la realización del proyecto ejecutivo del nuevo centro de población de Temacapulín (Talicoyunque), ubicado en el municipio de Cañadas de Obregón, que incluía la reubicación de la basílica y monumentos históricos, labores que no se habían concretado en virtud de la sentencia del Tribunal de lo Administrativo dentro del juicio de nulidad 319/2009, ordenó dejar insubsistente el Plan de Desarrollo Urbano, así como su inscripción, debiendo las autoridades demandadas reponer el procedimiento a fin de emitir una convocatoria a la población que cumpliera los extremos previstos en los artículos 98 y 99 del Código Urbano del Estado de Jalisco (punto 45, inciso f, de antecedentes y hechos, y 33, de evidencias).

Además, indicó que la CEA, por acuerdo de colaboración con el gobierno federal se comprometió a realizar la reubicación de las propiedades afectadas de Palmarejo y Temacapulín hacia el predio El Talicoyunque, siempre y cuando así lo desearan los propietarios de los inmuebles, y su deber, respecto de quienes habían aceptado esa reubicación, era proteger sus derechos en esa nueva comunidad que era propiedad de la CEA y que aún se encontraba en desarrollo, toda vez que no se había entregado formalmente a las autoridades municipales. Por ello, se proporcionaban los servicios públicos indispensables a los habitantes del lugar, entre ellos la seguridad, y que además el centro de población era propiedad privada, por lo cual se requería la autorización de sus dueños para el ingreso (punto 45, inciso e, de antecedentes y hechos, y 31, de evidencias).

Posteriormente reiteró la información, en el informe rendido el 28 de noviembre de 2017, manifestó que el 16 de diciembre de 2008, en sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno de dicho organismo, acordó la compra de un predio denominado Lomas del Talicoyunque, que tiene una extensión de 41-54-06 hectáreas, con el propósito de reubicar a la población de Temacapulín; que al contar la CEA con el dominio del inmueble, comenzó a trabajar sobre la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población, y la licencia de edificación por parte del gobierno municipal de Cañadas de Obregón, la cual se les otorgó y se comenzó la construcción de una fracción de urbanización, así como 32 viviendas. Sin embargo, el Tribunal de lo Administrativo declaró la nulidad a efecto de que se dejara



insubsistente el plan de desarrollo urbano del centro de población; que lo anterior fue debidamente acatado por el gobierno municipal del lugar; que los recursos con que se construyó son de procedencia federal, por lo que la CEA estaba obligada al cuidado y protección de todo lo que se encontrara dentro del predio (punto 45, inciso j, de antecedentes y hechos, y 36 de evidencias).

El Presidente Municipal, síndico, director de Obras Públicas y regidores adscritos al ayuntamiento, todos de Cañadas de Obregón, fueron requeridos en diversas ocasiones por parte del personal de esta defensoría en el trámite e integración de una de las inconformidades acumuladas, para que rindieran un informe con relación a los hechos que les atribuyeron los peticionarios, y fueron omisos en dar respuesta y rendir los informes en los que abordaran los actos u omisiones que les fueron atribuidos.

En dos ocasiones, esta defensoría solicitó a Jaime Gustavo Casillas Vázquez, presidente municipal de Cañadas de Obregón, que informara de la situación legal del predio El Talicoyunque; a la segunda solicitud, informó que desde 2009, El Talicoyunque, de 41 hectáreas, era propiedad de la CEA, por lo que todos los procesos correspondientes a cualquier trámite eran jurisprudencia [sic] de la misma CEA (punto 45, inciso m, de antecedentes y hechos, y 43 de evidencias).



ESTATAL
MUNICIPAL

Tomando en cuenta los elementos aportados por las partes, así como los recabados de manera oficiosa por este organismo protector de los derechos humanos, ha quedado acreditado que la Comisión Estatal del Agua CEA, en nombre del Gobierno del Estado de Jalisco, y en cumplimiento del convenio de colaboración OCLSP-DAPDS-0802-CC, del 3 de marzo de 2008, desatendió tanto la recomendación emitida por esta Comisión en la que se hizo énfasis en la violación del derecho a la información y consulta de los habitantes afectados, como la resolución emitida por el pleno del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, en la que declaró la nulidad del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Temacapulín, ya que habilitó viviendas y reubicó en dicho lugar a varias personas, proporciona servicios públicos por su cuenta, sin atender las disposiciones legales y los procedimientos y resoluciones emitidas por los órganos competentes.

En dicho desacato, se advierte además la anuencia del ayuntamiento constitucional de Cañadas de Obregón; tanto el cuerpo edilicio, síndico y director de Obras Públicas y demás personal encargado de la aprobación de uso de suelo, vigilancia de las construcciones y encargados de la prestación



154

de los servicios públicos del municipio; quienes permitieron que dicho centro de población continuara funcionando de manera irregular.

Otro de los aspectos relacionados con los derechos a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, ha sido la sumisión de los gobiernos municipales de Cañadas de Obregón y Mexxicacán a la decisión e instrucción de las autoridades Federales y Municipales, vulnerando la autonomía municipal. Los titulares de los gobiernos de ambos municipios han manifestado su desconocimiento tanto de la situación jurídica como material en que se encuentran la construcción de la presa y los proyectos de creación de los centros de población ubicados en los predios Talicoyunque y Nuevo Acasico, para la reubicación de las personas de las comunidades afectadas. Ello implica, por una parte, la falta de respeto de las autoridades federales y estatales respecto de las esferas de competencia de las autoridades municipales, pero también el desinterés de estas últimas y un consentimiento tácito de la imposición de una obra pública surgida de un convenio entre autoridades federales y estatales, en el cual no se atendió el principio de autonomía y soberanía municipal, previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se desdeñó la obligación constitucional que atañe directamente a esos municipios, de ordenamiento territorial, aprobación del plan de desarrollo municipal y el uso y destino del suelo.



TATPA

AME

Propiedad o posesión

Por otro lado, esta Comisión cuenta con los elementos de prueba suficientes para tener por acreditada violación al derecho a la propiedad, en agravio de habitantes de las comunidades afectadas, tanto en su modalidad individual como colectiva. La primera constituida por quienes habitan en las comunidades ya sea con carácter de propietarios, o poseedores de predios y viviendas particulares; y la segunda de carácter amplio que se integra por los bienes comunes, que son usados por los habitantes de las tres comunidades afectadas en su vida cotidiana, tales como plazas, calles, templos, cementerios, jardines, portales, centros recreativos, culturales y comerciales.

Esta Comisión cuenta con evidencias que permiten establecer que el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Sub Secretaría de asuntos jurídicos de la SGG, inició al menos diez procesos de expropiación, sin cumplir con las formalidades esenciales del debido proceso; es decir, sin ser integradas y resueltas por un órgano jurisdiccional imparcial, y otorgando la garantía de audiencia y defensa a los ofendidos; aunado a lo anterior, el



mandamiento u ordenamiento legal en el que se fundamentaron dichos procesos es contradictorio con los principios y derechos previstos en los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales fueron transcritos en la primera parte del presente capítulo, y en ellos se establece la obligación de cualquier autoridad, para evitar actos de molestia o de restricción de derechos de los particulares, entre ellos la propiedad, posesión o uso de espacios públicos y privados, cuando no existe orden de autoridad competente que funde y motive la causa legal de su proceder.

En relación con este derecho, y las irregularidades en que había incurrido la Secretaría Mencionada, la servidora pública Marlene Alejandra Rivera Ornelas, directora general jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, señaló que existía una causal de improcedencia de la inconformidad que presentó por escrito Guadalupe Espinoza Saucedo, al no acreditar éste la representación jurídica que ostentó tener, ni que le hubiesen otorgado los habitantes de las comunidades Temacapulín, Acasico y Palmarejo, y que carecía de interés jurídico al no ser poblador de alguna de las tres comunidades, por lo que esta defensoría pública de derechos humanos no tenía facultades para conocer los hechos motivo de la inconformidad, ya que se trataba de situaciones de propiedad que debían ser sometidas a la consideración de un juzgado de primera instancia, y por tanto, eran asuntos jurisdiccionales.



Sobre este punto en particular, que fue además referido por otros servidores públicos, esta Comisión ha realizado, al principio del presente capítulo, el análisis de competencia y legitimidad, de acuerdo con la naturaleza y finalidad para la que han sido creados los organismos públicos protectores de derechos humanos, por lo que no son de estimarse dichas causales de incompetencia.

La problemática de la presa El Zapotillo, desde que se anunció en agosto de 2007, comenzó a provocar manifestaciones por parte de los habitantes de los poblados de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, lo cual los llevó a dar forma jurídica a sus inquietudes, pues han constituido el Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo, Asociación Civil. Incluso bajo esta figura jurídica presentaron la inconformidad por escrito que dio origen a la Recomendación multicitada. Dicho grupo de inconformes ha manifestado su resistencia pacífica que mantiene contra la amenaza de desplazamiento.



156

En cuanto al fondo del asunto, manifestó que el titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco y la SGG no tenían facultades para intervenir en asuntos relacionados con aguas nacionales, que eran competencia de la Conagua. Luego indicó que los expedientes de expropiación que inició la dependencia a su cargo, a los que correspondieron los números 07/2011-E, 09/2011-E, 11/2011-E, 12/2011-E, 13/2011-E, 06-1/2010-E, 06/2011-E, 06-2/2010-E, 06-3/2010-E y 02/2012-E, habían sido archivados desde el año 2013, algunos por caducidad y uno de ellos por sentencia de un juicio de amparo en revisión (punto 45, incisos l y p, del capítulo de antecedentes y hechos; 40 y 48 de evidencias).

Rafael Nehemías Ponce Espinoza, gerente jurídico de la CEA, en los informes que rindió dentro los expedientes acumulados, manifestó que la dependencia no tenía conocimiento de actos de hostigamiento en contra de los pobladores Acasico, Palmarejo y Temacapulín; que las negociaciones realizadas en las localidades se habían hecho con quienes voluntariamente habían aceptado su reubicación o indemnización de sus bienes por voluntad propia, y que los peticionarios eran quienes habían realizado actos de hostigamiento en contra de las personas que sí decidieron negociar la venta de sus propiedades (punto 14, incisos a, b y c, del capítulo de antecedentes y hechos, y 5 de evidencias).



En otro de los informes rendidos por dicho servidor público señaló que la Recomendación 35/2009 que emitió la CEDHJ no era competencia de la CEA, que carecía de facultades para hacer un pronunciamiento sobre ella, y que ningún punto recomendatorio iba dirigido a esa dependencia; que, por tanto, no estaba obligado a su cumplimiento; que era falso que se hubiese negado a proporcionar información a los quejosos, y que su personal no había incurrido en abuso de autoridad. Se deslindó de las actividades que pudieran haber realizado el Ejército y la Fuerza Aérea mexicana (punto 34, inciso a, de antecedentes y hechos, y 17 de evidencias).

En el informe rendido en representación de los miembros de la Junta de Gobierno de la CEA, manifestó que era falso que los miembros de dicho organismo fueran los principales impulsores de la elevación de la cortina de la presa El Zapotillo, en razón de que su construcción estaba siendo coordinada y ejecutada por la Conagua. Agregó que si la UNOPS había declarado la factibilidad de la altura de la cortina a 105 metros, dicho organismo no dependía del gobierno mexicano, y que a su juicio contaba con credibilidad e imparcialidad para emitir resoluciones, con experiencia en la



planeación y ejecución de proyectos "sustentables", y había ponderado la prevalencia de derechos, dando prioridad al interés superior de la sociedad.

María Laura Arias Rodríguez, directora general jurídica de la Semadet, rindió un informe a esta defensoría en el que señaló que se suscribió un acuerdo de contribución entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la UNOPS, suscrito con el interés del gobierno de desarrollar un programa de asistencia técnica para la gestión de contrataciones y obras públicas del estado de Jalisco, cuya finalidad de este primer acuerdo era contar con un estudio que contribuyera a mejorar la calidad de vida y los índices de prosperidad del área metropolitana de Guadalajara, en beneficio de los habitantes de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (punto 45, inciso 1, del capítulo de antecedentes y hechos; y 42 del capítulo de evidencias).

Informó también que al anterior documento se le adicionó el apéndice II, que contiene el proyecto denominado "Asistencia técnica para la sostenibilidad del proceso de planeación de obras de infraestructura en la cuenca del río Verde, en el estado de Jalisco", que se desarrolló con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y la encomienda principal del proyecto consistió en contar con elementos técnicos de juicio para la toma de decisiones en torno a la crisis generada con motivo de la terminación de la presa El Zapotillo, así como la construcción de un acueducto destinado a la distribución de las aguas embalsadas, con base en los decretos federales para la reserva de aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del río Verde, emitidos en 1995 y 1997 por el Presidente de la República, y que el estudio final fue presentado por la UNOPS al Gobierno del Estado de Jalisco el 29 de junio de 2017.

Dicho documento constó de dos componentes: I. Estudio de balance hídrico integral de la cuenca del río Verde", bajo la dirección y la responsabilidad de la UNOPS, con la colaboración del PNUMA; y II. Contribución del desarrollo de una estrategia de "Macro planeación hidrológica para el uso sustentable del agua en la cuenca del río Verde en el estado de Jalisco". La funcionaria remitió copia certificada del informe ejecutivo y un disco compacto con el contenido íntegro del estudio mencionado (puntos 45, inciso j; 49, inciso c y 59, del capítulo de antecedentes y hechos, así como 42, 53 y 60 del capítulo de evidencias).

Los presidentes municipales, síndicos y directores de Obras Públicas del gobierno municipal de Mexxicacán y de Cañadas de Obregón fueron



requeridos en tres ocasiones para que rindieran un informe con relación a los hechos que les atribuyeron los peticionarios. En la tercera ocasión Juan Ramón Lozano Jáuregui, presidente municipal de Mexitecacán, refirió que desconocía los hechos motivo de la inconformidad, la cual ignoraban completamente y por ello no podían rendir el informe solicitado: por tal motivo se le remitió nuevamente, y por cuarta ocasión copia de las inconformidades presentadas, sin que diera respuesta alguna.

De acuerdo con el análisis de los actos que constituyen el motivo de investigación de las quejas y el acta de investigación señaladas en la presente Recomendación, así como los argumentos referidos en los informes y evidencias aportados por los servidores públicos, se desprenden actos y omisiones que son aceptados por las partes y que en sí mismos implican violaciones de derechos humanos, así como el incumplimiento de los puntos recomendatorios dirigidos por esta Comisión al gobernador del estado de Jalisco en 2009, que entre los objetivos primordiales que persigue dicho documento, se encuentra además del respeto de otros derechos, el de contar con certeza jurídica sobre la propiedad, uso y tenencia de las tierras, aguas, y demás bienes comunes de las poblaciones afectadas.

El impulso y continuación de los trabajos, gestiones y estrategias para la construcción de la presa El Zapotillo, llevan implícita la consecuencia de despojar, desplazar y reubicar a los habitantes de dichas poblaciones a nuevos terrenos, de dejar en segundo plano sus vidas, su historia y su derecho a la propiedad individual y común, y sobreponer a sus derechos Constitucionales, una obra pública que ha continuado fuera de todo marco legal y proceso jurídico.

No puede considerarse que se haya respetado el derecho a la propiedad de los inconformes sólo por el hecho de que hubiesen caducado los procesos expropiatorios, o por el hecho de que no hayan sido obligados a vender o enajenar su terrenos o viviendas, toda vez que, a pesar de que jurídicamente no se ha formalizado alguna transmisión de dominio, se continúa impulsando la realización de la obra que representa la amenaza de inundar sus pueblos, lo que implica un atentado a sus vidas y al respeto de sus bienes individuales y comunes.

Si bien es cierto que con las evidencias reunidas durante la presente investigación no se puede atribuir a una persona o a una determinada entidad de la administración pública estatal o federal la expropiación, cambio de propietario o desalojo de los afectados, sí se encuentra latente y manifiesta



dicha violación, por la eventual ejecución del megaproyecto de contención de aguas superficiales, que en 2009 se encontraba sólo iniciado, y a pesar de que fue recomendado al Gobierno del Estado gestionar la suspensión, ha ido avanzando y se han consumado hechos tales como la conclusión de la cortina de la presa a 80 metros de altura; la construcción de 32 casas habitación, y el intento de creación de dos centros de población para reubicar a habitantes de dichas comunidades, dichas acciones manifiestas realizadas por las dependencias gubernamentales del Estado de Jalisco, evidencian que no ha cesado la intención y acciones encaminadas al cumplimiento de los propósitos tanto de construcción de la presa, como de reubicación de los asentamientos humanos de las comunidades afectadas.

Las autoridades federales, estatales y municipales deben respetar el derecho a la propiedad como parte de los derechos humanos de la primera generación, el cual implica, no sólo el disfrute sin interrupciones o privaciones no autorizadas en el ordenamiento jurídico de los bienes inmuebles y sus accesorios, o las edificaciones particulares y de uso común, sino la tierra, el paisaje que les dan vida e identidad cultural, los cuales forman parte de la esencia social, ancestral y espiritual de la comunidad, de su estilo de vida y de las labores que realizan cotidianamente para subsistir.

El derecho a la circulación y residencia se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la propiedad dentro de un territorio, no solamente es reconocido en nuestra Constitución, sino que se ha establecido en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y su alcance ha sido interpretado por el tribunal creado para ello, que es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, el 30 de noviembre de 2016, en el caso Miembros de la aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal vs Guatemala resolvió que el artículo 22.1 de la Convención protege el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado parte, y que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas resultan particularmente relevantes para determinar su contenido y alcance. De manera específica se toma la definición de dicho instrumento internacional y señala:

Este Tribunal ha establecido que en razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o se ponen en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección. Esta situación, conforme a la Convención Americana, obliga a los Estados a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad,



vulnerabilidad e indefensión, incluso respecto de las actuaciones y prácticas de terceros particulares.

174. En este sentido, este Tribunal ha señalado que el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado por restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales. Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.

175. La Corte recuerda asimismo que la obligación de garantizar el derecho de circulación y residencia también debe tomar en consideración las acciones emprendidas por el Estado para asegurar que las poblaciones desplazadas puedan regresar a sus lugares de origen sin riesgo de que se vean vulnerados sus derechos.

Por otro lado, los peticionarios reclamaron que desde que se anunció la construcción del proyecto de la presa el zapotillo, ha existido la negativa de las autoridades federales y estatales, para la realización de una consulta previa libre e informada a los habitantes de las comunidades afectadas, y dichos actos, que fueron acreditados en la primera recomendación emitida por este organismo protector de derechos humanos, han continuado desde agosto de 2007 a la fecha en que se emite esta Recomendación.

De igual manera, señalaron que respecto a los procesos expropiatorios, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado, por iniciativa propia, decidió archivar nueve de los procesos expropiatorios que había decidido iniciar, y en cumplimiento de la resolución judicial recaída dentro del expediente 1559/2014, del 8 de junio de 2017, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, que declaró inconstitucional el artículo 5º de la Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada del Estado de Jalisco, concluyó otro más. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que haya recibido instrucciones del gobernador del estado, para atender y cumplir una de las recomendaciones giradas por esta Comisión, relacionada con el establecimiento de una interlocución o diálogo entre los operadores jurídicos del Gobierno del Estado que están facultados y obligados por ley a atender manifestaciones de la sociedad civil y de los habitantes de las poblaciones afectadas. Tampoco se han diseñado procesos de consulta ni existen constancias de gestiones hechas ante las autoridades federales para que la obra que se pretende realizar cumpla con los principios, derechos y garantías que



161

consagran nuestra Constitución, las leyes reglamentarias aplicables y demás instrumentos legales que debieron atenderse en la realización del proyecto.

Por tal motivo, el presente análisis se realiza a partir de los actos violatorios identificados en la Recomendación emitida en 2009, según la cual, los servidores públicos del Gobierno del Estado de Jalisco, al negar el diálogo y la consulta que constituyen un mandato legal previsto en la Constitución en la legislación Federal y Estatal en materia de aguas nacionales, y que debió haber sido el camino legal y correcto, para consensuar las acciones de gobierno, y escuchar las inquietudes y sugerencias de la población.

Las consecuencias jurídicas y materiales que han ocasionado dichos actos han implicado que nueve años después de que esta Comisión hizo valer dichas irregularidades, no sólo se analice la arbitraria ejecución del proyecto El Zapotillo, sino que ahora aparece como motivo adicional de violación el hecho de que los habitantes de la población de Palmarejo, hayan sido desplazados de su comunidad originaria; y el resto de las comunidades se encuentran amenazados, como ha ocurrido desde el inicio del proyecto con la eventual inundación de sus lugares de residencia.

Cabe señalar que la participación y consulta es una condición indispensable para que un Gobierno logre tener legitimidad y gobernanza. La participación ciudadana y la consulta respecto de los proyectos y acciones gubernamentales son instrumentos que permiten a los representantes sociales y políticos, evitar actos arbitrarios y contrarios a los intereses de la comunidad a la que representan.

ESTADO
DE
DERECHOS
HUMANOS
JALISCO

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sobre la participación en los asuntos públicos ha precisado que:

Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre asuntos de una determinada comunidad.

Dicha participación puede realizarse además de las consultas públicas a través de referendos o plebiscitos.

La consulta indirecta se realiza a través de los representantes legales, entre ellos los titulares del Poder Legislativo o de las asambleas parlamentarias, como representantes legítimos de la mayoría de la población que decidió



otorgarles ese carácter en los comicios electorales previstos en la Constitución y las leyes sobre esa materia.

En este mecanismo democrático prevalece siempre la voluntad de las mayorías, sin que puedan dejar de tomarse en cuenta los derechos de las minorías; incluso existen derechos o prerrogativas que nunca podrán estar sujetos a consulta o debate público, como lo es el respeto a los derechos fundamentales, según se prevé en el preámbulo de la Convención de Viena sobre los Tratados Internacionales de 1969.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en los siguientes artículos:

Artículo 26.

[...]

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

[...]

Artículo 27

[...]

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad



agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

VII. Iniciar leyes, en los términos y los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la Ley; y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1º Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2º Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3º No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4º El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5º La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;



164

Artículo 115. [...].

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En el ámbito normativo interno de nuestro país, también se reconoce el derecho a la participación ciudadana y consulta, en los siguientes ordenamientos legales:

En el artículo 14 bis de la Ley de Aguas Nacionales se señala la obligación de consultar y dar participación a los posibles afectados cuando se realice alguna obra pública hídrica, ya que dicho ordenamiento legal dispone:

Artículo 14 bis. La Comisión, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Dentro de la legislación Estatal de Jalisco, existen diversas normas jurídicas que prevén como una obligación de la autoridad, el consultar tanto a la población en general como a los diversos grupos, colegios de profesionistas o expertos, sobre los diversos temas relacionados con temas sociales o ambientales:

En consecuencia, como se deriva de los acuerdos suscritos, las autoridades de la entidad tienen no sólo la posibilidad, sino la obligación de velar por los intereses de sus habitantes y de las comunidades que se pudiesen ver afectadas, como lo señala, entre otros dispositivos legales, el contenido del artículo 15 de la Constitución Política para el Estado de Jalisco que refiere:

Artículo 15.

Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad. Para ello:



I. Las autoridades estatales y municipales colaborarán con la familia para su fortalecimiento, adoptarán y promoverán medidas que propicien el desarrollo integral de la población infantil; fomentarán la participación de la juventud en actividades sociales, políticas y culturales; y auspiciarán la difusión del deporte, la recreación y la cultura entre la población;

II. Se establecerá un sistema que coordine las acciones de apoyo e integración social de los adultos mayores para facilitarles una vida digna, decorosa y creativa; y se promoverá el tratamiento, rehabilitación e integración a la vida productiva de las personas con discapacidad;

[...]

VI. Las autoridades estatales y municipales organizarán el sistema estatal de planeación para que, mediante el fomento del desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita a las personas y grupos sociales el ejercicio de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución.

VII. Las autoridades estatales y municipales para garantizar el respeto de los derechos a que alude el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, velarán por la utilización sustentable y por la preservación de todos los recursos naturales con el fin de conservar y restaurar el medio ambiente;

En la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios se establece:

Artículo 24. Son organismos de consulta y apoyo para la aplicación del presente ordenamiento:

I. Las personas jurídicas que tengan como objeto la protección, preservación, investigación, restauración, promoción o difusión del Patrimonio Cultural del Estado o realicen actividades que tengan relación con el objeto de esta ley;

II. Las asociaciones vecinales o de colonos registrados ante el Ayuntamiento, que entre sus fines se constituyan para la restauración, conservación y mejoramiento del Patrimonio Cultural del Estado;

III. Los colegios y las asociaciones de profesionistas relacionadas con el objeto de esta Ley;

IV. Las Cámaras de la Industria de la Construcción, los sindicatos y similares que tengan relación con la protección al Patrimonio Cultural del Estado; y

V. Las instituciones de educación superior e investigación en el Estado.

Artículo 25. Los organismos de consulta y apoyo podrán:



166

I. Asistir a las autoridades en el cumplimiento de sus atribuciones en los términos de la presente ley;

II. Auxiliar a las autoridades estatales o municipales en las acciones de intervención de los bienes y zonas de protección del Patrimonio Cultural del Estado;

III. Presentar propuestas ante la autoridad estatal o municipal que corresponda; a efecto de inscribir en el Inventario o para que se emita declaratoria de un bien identificado como Patrimonio Cultural;

IV. Implementar acciones en coordinación con la Secretaría, en materia educativa entre los miembros de la comunidad, sobre la importancia del Patrimonio Cultural y fomentar la difusión del mismo; y

V. Las demás que les otorguen la presente Ley y demás normatividad aplicable.

Artículo 35. El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, deberán reglamentar las medidas preventivas de salvaguarda sobre los bienes de dominio público o privado inventariados como Patrimonio Cultural, y observarán como mínimo: [...]

IV. Los lineamientos de consulta para los organismos sociales y a la sociedad en general, en lo relativo a la salvaguarda de los bienes Patrimonio Cultural.

En el Código Urbano para el Estado de Jalisco:

Artículo 1º. El presente Código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y de salvaguardar el Patrimonio Cultural y Natural del Estado, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 80, 81 y 81 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Es complementaria a las disposiciones del presente código, las de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Artículo 3º. Las disposiciones de este código se aplicarán para el Estado de Jalisco, son de orden público e interés social y tiene por objeto: [...]



167

X. Establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de los planes o programas de desarrollo urbano y en la realización de obras de urbanización y edificación.

Artículo 36. Constituye un derecho y deber ciudadano informarse y conocer de las disposiciones de planeación urbana y uso del suelo que regulan el aprovechamiento en sus propiedades, barrios y colonias; de la misma forma los ciudadanos tendrán el derecho de reunirse y organizarse para la representación y defensa de sus intereses en las formas lícitas que las leyes en la materia establecen. Por su parte, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de informar con oportunidad y claridad de tales disposiciones, así como de reconocer y respetar dichas formas de organización.

Igualmente la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el ejercicio del derecho de petición en los términos constitucionales y la consulta pública en el proceso de planeación urbana a que se refiere este capítulo y el relativo a la formulación de los planes de desarrollo urbano.

Artículo 37. Son organismos de participación social, vecinal y de consulta:

- I. El Consejo Estatal;
- II. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano;
- III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, y en su caso, de Vivienda;
- IV. Las asociaciones de vecinos constituidas conforme a las disposiciones de la ley en materia de administración pública municipal;
- V. Las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural inmueble del Estado, conforme las disposiciones del presente Código;
- VI. Los Consejos Ciudadanos Metropolitanos;
- VII. Los Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 36; y
- VIII. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones.

Los organismos descritos anteriormente se rigen conforme lo dispuesto en este código y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Artículo 38. La formulación, revisión, ejecución, control y evaluación de los programas y planes de desarrollo urbano, estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales que integran la comunidad, a través de los organismos de participación ciudadana, social, vecinal y de consulta que señala el presente ordenamiento.



Artículo 39. El Consejo Estatal, es el organismo de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta del Poder Ejecutivo, para impulsar el desarrollo territorial y urbano en la entidad. Se integrará con perspectiva de género con un representante de cada uno de los siguientes organismos:

I. El Gobernador del Estado, quien será el presidente;

II. El Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, quien será el secretario técnico;

En la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Artículo 9°. Para la formulación y conducción de la política ambiental, y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, se observarán los siguientes criterios:

[...]

III. Las autoridades estatales, municipales, y las federales en funciones en el estado, deben de asumir la responsabilidad de la protección ambiental del territorio de la entidad, bajo un estricto concepto federalista, conjuntamente con la sociedad;

[...]

XVI. La participación de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, en la protección, prevención, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente ley y otros ordenamientos aplicables...

[...]

En la Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de aplicación en el Estado de Jalisco.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

[...]

III. Establecer las bases para la participación ciudadana en la reutilización y manejo de residuos;

[...]



Artículo 11. El Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, elaborará, evaluará y actualizará con la periodicidad necesaria el Programa Estatal para la Gestión Integral de Residuos, mismo que integrará los lineamientos, acciones y metas en materia de manejo integral de los residuos, de conformidad con la legislación federal y demás normas aplicables, de acuerdo con las siguientes bases generales:

[...]

II. Debe contar con la participación de la sociedad organizada, expertos, universidades, empresas y demás actores involucrados; durante la aprobación de los procesos de elaboración, evaluación y actualización del programa;

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, establece:

Artículo 21.1 Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

21.2 Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El 11 de septiembre de 2001, los países miembros de la OEA crearon la Carta Democrática Interamericana, en la cual se reconoce como parte del ejercicio democrático de un Estado, el derecho a participar en los asuntos públicos del mismo:

Artículo 1º. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y



170

organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

27. Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la Sociedad Civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año, se reconoce:

Artículo 2. 3, inciso a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de sus funciones oficiales.

En la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José, se establece de manera específica el derecho a la participación ciudadana de la siguiente manera:

Artículo 23. 1 Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos;[...]
- c) De tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Derecho al desarrollo

Si bien era cierto que la inversión económica y ejecución de la obra no corresponde directamente al Gobierno del Estado; ha quedado acreditado que el Gobierno del Estado de Jalisco ha invertido cantidades considerables de dinero, para solicitar estudios técnicos a la UNOPS, así como para poner en marcha y mantener el centro de población de Talicoyunque, con la



171

argumentación de cumplir con un convenio celebrado entre la Conagua y los gobiernos de Guanajuato y Jalisco, y por lo tanto, lo anterior aunado a que la obra se realiza en territorio del estado de Jalisco y tendrá afectaciones para los habitantes de esta entidad.

Es aceptable, e incluso necesario que el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal se ocupen en atender una de las necesidades indispensables y apremiantes de todo ser humano, como lo es el derecho al agua, y que en atención al bienestar social de los ciudadanos y previendo las necesidades presentes y futuras de la población se impulsen obras y proyectos de esta magnitud, situación que no es cuestionada por esta Comisión de Derechos Humanos; sin embargo, para la planeación y ejecución de dicho proyecto también era apremiante que el Gobierno del Estado, junto con los demás gobiernos interesados, previera que con dicha obra se provocaran los menores daños y molestias, que gestionaran la regularización y cumplimiento de los procedimientos previstos en la Ley, reconocieran el derecho de consulta y cumpliera con los trámites legales, respetando los principios del desarrollo sostenible y sustentable, de tal forma que la obra provoque beneficios tanto a la población a la que se encuentra dirigida, como a quienes pudieran verse afectados, sin que lo hubiese hecho ni el gobierno de aquel entonces, ni el actual gobierno del estado.

DOA
ON ES
DE
IS N
LI

El 13 de septiembre de 2013, la Segunda Sala de la SCJN resolvió la controversia constitucional 93/2012, en la que se determinó la declaratoria de invalidez del convenio celebrado el 16 de octubre de 2007 entre la Conagua y los gobiernos de Guanajuato y Jalisco para la elevación de la cortina de la presa a 105 metros, debiendo prevalecer lo establecido en el convenio original del 1 de septiembre de 2005, donde dicha altura se fijó en 80 metros. Por eso era infructuoso que fuera el propio Gobierno del Estado de Jalisco el que erogara recursos económicos para solicitar a la agencia de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos un estudio relacionado con la asistencia técnica para la sostenibilidad del proceso de planeación de la obra, que analizaría como posibilidad el incremento de la altura de la presa. Más aún, cuando uno de los argumentos que han pretendido hacer valer las autoridades estatales ante esta Comisión ha sido la carencia de autoridad respecto de la construcción y alcances del proyecto.

Esta defensoría advierte que el convenio suscrito en representación del Gobierno del Estado de Jalisco por la Semadet con la UNOPS, no estuvo encaminado a recibir asesoría técnica para encontrar el proyecto que menos perjudicara a los habitantes del estado, sino para buscar una justificación que



172

le permitiera dar sustento al propósito del Gobierno del Estado expresado en el convenio del 13 de octubre de 2007, que consideraba elevar la cortina de la presa El Zapotillo, de 80 a 105 metros, lo cual no facilita una gobernanza compartida con los ciudadanos interesados, para analizar si conviene o no ejecutar el proyecto. La información veraz y la comunicación entre sociedad y gobierno deben construirse políticas públicas que permitan fortalecer la toma de decisiones. Pero debido a esta omisión grave, el caso de El Zapotillo se ha convertido en emblemático, pues dos gobiernos constitucionales, o bien dos gabinetes de gobiernos que recibieron el mandato constitucional de gobernar, han incurrido en las mismas faltas o violaciones a los derechos humanos, de sus gobernados, al intentar, a costa de la fuerza y la sinrazón imponer una obra de contención de aguas superficiales a tres comunidades sin que previamente fueran tomadas en cuenta mediante un consulta previa e informada. Más aún, cuando, como ya se expuso, existía una resolución irrefutable emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalidó dicho convenio.

La CEA se ha empeñado en sostener la viabilidad del proyecto, y para su consumación aplica recursos para actividades que legalmente no forman parte de sus funciones previstas en la Ley, tales como el impulso y mantenimiento de un centro de población que hasta el momento, no cuenta con los elementos mínimos esenciales que prevé la legislación en materia de desarrollo y planeación, citados en el cuerpo de este documento, ni con los servicios de infraestructura social básica, lugares de recreación y esparcimiento, de atención médica, educativa, cultural, religiosa, centros de empleo, vías de ingreso, centros de salud, etcétera.

La expresión y manifestación de un desarrollo adecuado para una sociedad debe implicar no sólo el desarrollo económico, político y social de las grandes urbes, sino un desarrollo integral y equitativo entre las diferentes zonas o regiones geográficas de un Estado; especialmente en aquellas en donde existe población que por cualquier circunstancia, ya sea geográfica, económica o política se vea vulnerada en su derecho, debiendo entonces las autoridades o titulares de los gobiernos centrar el esfuerzo en que todos los habitantes de un Estado sean beneficiarios de sus potencialidades administradas por políticas públicas eficientes.

Que el desarrollo planteado en sus políticas públicas esté basado en el respeto a los derechos individuales y colectivos, como un requisito mínimo que debe cubrirse en todo régimen democrático, que considere especialmente aquellas comunidades que guardan una identidad particular



dentro de una región.

La doctrina internacional sobre los derechos humanos establece como características de un debido desarrollo, que éste sea sostenible y sustentable; entendiéndose por el primero, que produzca un beneficio en todos los aspectos de la actividad humana y a todos los seres humanos sin distinción, no sólo a regiones, grupos o agentes económicos o sociales, en perjuicio de otros individuos o regiones; o que se reduzca al aspecto económico o productivo; es decir, entender que el desarrollo económico e incluso el científico y tecnológico deben atender a un fin social.

Por lo que respecta al desarrollo sustentable, éste debe implicar un compromiso de los agentes económicos, gubernamentales y sociales de respeto al entorno natural, al medio ambiente, a la preservación de los recursos renovables y no renovables, para mantener un equilibrio entre los servicios ambientales, que es la utilidad que se puede obtener y el nivel de afectación que se le provoca al entorno ecológico.

La protección del medio ambiente no es contraria al desarrollo de los pueblos. De hecho, el término “desarrollo sustentable” reúne una serie de elementos que orientan el aprovechamiento de los recursos naturales con criterios de sustentabilidad que garanticen bienestar social, conservación ambiental y desarrollo económico. Para ello se requiere establecer políticas y estrategias que incluyan la participación responsable y comprometida de los sectores público, privado y social para controlar y mitigar los impactos negativos del turismo. Con ello se actúa a favor de la conservación del patrimonio natural y cultural y se satisfacen las necesidades de la presente generación, sin comprometer la viabilidad de las futuras generaciones para cubrir sus propias necesidades. Frenar el creciente deterioro de los ecosistemas no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos. Por ello, el análisis de impacto ambiental en las políticas públicas debe estar acompañado de un gran impulso a la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a las generaciones de hoy y de mañana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha creado un Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos Relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, y en dicho documento ha definido



174

el concepto de proyectos de desarrollo e infraestructura de la siguiente manera:

Se entenderá por proyectos de desarrollo e infraestructura aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos.

En dicho Protocolo, la SCJN ha establecido diversos puntos que deben ser tomados en cuenta para ponderar si un proyecto es o no viable, y si su proceso de creación se encuentra ajustado a derecho, tomando en cuenta los siguientes rubros:

Normalmente, los proyectos de desarrollo e infraestructura se promocionan y se justifican bajo el argumento del bien común que traerán consigo. Se alude al acceso a algún servicio (como puede ser al agua, a la electricidad, a vialidades, etc.) como resultado de este tipo de emprendimientos. Además, se alude a la generación de empleos que su construcción supone. Aun cuando estos proyectos efectivamente conlleven lo que presumen, ideas como el bienestar general, más aún cuando son proyecciones y no están fundadas en hechos verificables, no pueden llevar a la realización de dichos proyectos sin tomar en cuenta las posibles afectaciones que pueden significar. Es así como a la par de "beneficios posibles" de un proyecto de desarrollo, deben ser considerados igualmente las afectaciones que dichos emprendimientos conllevan.

El hecho de que tanto los posibles beneficios de un proyecto de desarrollo o infraestructura como las afectaciones que éstos pueden desencadenar se traduzcan en derechos de personas o colectivos, significa que el debate sobre la viabilidad o no de un proyecto de desarrollo debe darse a partir del análisis de la situación que suponga mayores beneficios para los derechos humanos y menos limitaciones a estos derechos. En otras palabras, la determinación de la viabilidad o no de un proyecto de desarrollo, desde un análisis de derechos humanos, debe recurrir al uso de un método de ponderación, que permita determinar cuál es el escenario más favorable teniendo como referente el catálogo de derechos humanos.

En una situación de conflicto de derechos ¿qué elementos debe tenerse en cuenta? El primero es que los argumentos de "bien común" o "impacto general" no pueden imponerse frente a las afectaciones que supone un emprendimiento, cualquiera que sea. Priorizar los primeros sobre las segundas equivaldría a sostener que la violación de los derechos humanos está permitida si la medida que se toma supone un beneficio para una persona o colectivo, idea contraria al enfoque de derechos humanos.

*** Protocolo publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, DF, 2014; consultable en la página: www.supremacorte.gob.mx.



Lo segundo es que toda medida que suponga una afectación a un grupo de personas o colectivo, necesariamente debe ser sometida a su consulta, ofreciendo la información necesaria para poder evaluarla.

De acuerdo con lo anterior, no podría impulsarse ningún tipo de proyecto de desarrollo o infraestructura sin haberlo consultado con las personas afectadas. Tómese en cuenta que la consulta juega un papel muy importante. Impone facilitar a las personas —a todas, a las beneficiarias, a las afectadas y a la sociedad en general— las proyecciones de los beneficios del emprendimiento, de tal forma que tengan elementos para confrontar con las consecuencias que aquel traería consigo.

Si el derecho a la información no es debidamente garantizando, se restan posibilidades de respaldo del proyecto de las propias personas afectadas. Ahora bien, como resulta evidente a este punto de la reflexión, la dificultad mayor en este escenario se encuentra en la ponderación de derechos que la o el impartidor de justicia deberá llevar a cabo para determinar la legitimidad del proyecto de cara al bienestar que supone, o su irrazonabilidad en virtud de las violaciones de derechos que trae consigo.

Este análisis debe ser hecho caso por caso, tomando en cuenta que el método de ponderación (el cual es abordado como método interpretativo en la parte final de este capítulo) representa una herramienta relevante toda vez que permite a la o el juzgador, evaluar aquellos derechos que pueden ser limitados por determinado proyecto o aquellos otros que no pueden ser violentados en ninguna circunstancia.

La mayor dificultad estará en distinguir entre aquellos derechos que no admiten ninguna reducción y otros que pueden ser limitados en aras de otro(s).

[...]

La construcción de estos proyectos de desarrollo puede estar en manos de la administración pública y/o de la iniciativa privada. Estos proyectos pueden materializarse en hidroeléctricas, carreteras, minas, construcción de aeropuertos, presas, entre otras grandes acciones.

Para efecto de la realización de estas construcciones el Estado debe verificar que no se violenten derechos de las personas a través de desplazamientos arbitrarios. Igualmente, debe cerciorarse que no se afecte a la sociedad ni al ambiente.

No todos los proyectos de desarrollo ocasionan desplazamientos de comunidades, pero en ocasiones dichas obras han propiciado la movilidad forzada de personas cuyos hogares se encontraban en los terrenos en los que se construyeron tales proyectos de desarrollo.

Para construir obras de esta naturaleza, en la mayoría de las ocasiones es necesario desplazar comunidades enteras, modificar el hábitat original de un espacio geográfico,



176

y desarrollar toda una infraestructura paralela que incluya, entre otros aspectos, caminos, plantas de tratamiento y manejo de residuos, etc.^{***}

En estos casos, resulta necesaria la participación ciudadana y la consulta previa, libre e informada a las comunidades étnicas, originarias, o tribales, residentes de un territorio, que pueden resultar afectadas por la construcción de tales obras. Estos mecanismos democráticos permiten dar voz a las víctimas y tener una perspectiva global de los contextos y problemáticas que se pueden generar y arribar a soluciones viables, efectivas y consensuadas entre población, empresarios y gobierno.^{***}

Del mismo modo, en los proyectos de desarrollo la acción humana puede provocar desastres de diferente naturaleza, como en el caso de las minas cuyos residuos tóxicos pueden ser vertidos en ríos y en el subsuelo causando un daño mayor.

Por su parte, el derecho a la consulta es el derecho que tienen todas las personas a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando gobiernos o particulares tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo e infraestructura que puedan afectar sus vidas, las condiciones materiales para la reproducción de la misma o su medio ambiente. Atendiendo a lo anterior los gobiernos deberán contar con los cauces institucionales para que las peticiones y necesidades de quienes pueden ser afectados por un proyecto sean escuchadas y tomadas en cuenta a partir de un diálogo significativo con las autoridades responsables.



El objetivo principal de este derecho es garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas, no sean sustituidos por procesos de decisión estatal en los que los intereses y las necesidades de la población sean relegados. Se trata por tanto de un derecho de carácter procedimental, estrechamente vinculado al derecho a la participación y a los principios generales de la democracia.

Este derecho obliga al Estado a abrir un proceso de comunicación y diálogo entre las partes involucradas en un proyecto, guiado por el principio de máxima transparencia, cuando un actor público o privado comience a impulsar cualquier obra de infraestructura que suponga inversiones y decisiones con potenciales afectaciones. Dicho proceso de consulta debe servir para que las personas que exigen ser consultadas puedan conocer y valorar los alcances y efectos que las acciones o decisiones habrán de tener sobre sus espacios de vida y a la vez puedan colocar sus razones y preocupaciones frente a la opinión pública y a las autoridades responsables.

En el caso de que una consulta pública no sea convocada, después de haber sido solicitada por alguna parte afectada, o exista un vicio de procedimiento en la celebración de la misma, podrá detener el proceso y asegurarse que la misma sea realizada.

^{***} *Idem.*

^{***} Para mayor información, consúltese CrIDH, Caso Pueblo Sarayaku vs Ecuador, sentencia del 27 de junio de 2012.



177

Una Manifestación de Impacto Ambiental no puede ser aprobada por la Semarnat si no se lleva a cabo el procedimiento de consulta, solicitado por alguna persona o grupo, de acuerdo con la ley.

Revisar si leyes, normas o algún otro instrumento general violenta el derecho a una consulta libre, previa e informada de pueblos y comunidades indígenas y equiparables. Revisar si la aprobación de un proyecto específico respetó el derecho a la consulta libre, previa e informada de pueblos y comunidades indígenas y equiparables.

El derecho de reunión protege la libertad que tienen todas las personas para poder congregarse con otras, no importando el fin con el que lo hagan (siempre y cuando no sea ilícito), ni el número de personas que se reúnan.

Es un derecho que también guarda una estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión y a la protesta.

De hecho, se ha imaginado como la manifestación colectiva de la libertad de expresión, que se ejercita de forma transitoria en un espacio privado o público.

En este último sentido, este derecho también se convierte en una vía para la participación democrática de las personas, a través de la cual se hace posible la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemáticas y reclamos en los espacios públicos.

La indemnización monetaria bajo ninguna circunstancia debe sustituir la indemnización en forma de tierras o recursos comunes de propiedad. En el caso de indemnización correspondiente a los bienes que se perdieron a través de la entrega de bienes similares, las viviendas deberán ser adecuadas conforme a lo establecido en la OG N° 4; deberán estar situadas lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas; y, así como las tierras, deberán ser iguales a las que se perdieron en calidad, dimensiones y valor, o mejores.

Todas las personas desalojadas, independientemente de si poseen un título de propiedad o no, deben tener derecho a una indemnización por la pérdida, el rescate y el transporte de sus bienes afectados, en particular la vivienda inicial y las tierras pérdidas o dañadas en el proceso.

Las mujeres y los hombres deben ser co-beneficiarios de todas las medidas de indemnización. Las mujeres solteras y las viudas deben tener derecho a su propia indemnización.

La restitución comprende, según corresponda, "el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes



178

Como complemento de los argumentos y fundamentos expuestos en relación con proyectos de desarrollo, resulta oportuno mencionar parte del informe final rendido por el señor Leo Heller, relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, con motivo de su visita a nuestro país, rendido el 12 de mayo de 2017. Dicha información fue presentada por dicho relator al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su sesión número 36, en septiembre de 2017.

En dicho informe refiere:

Dado que los Estados deben ahora establecer planes y metas nacionales para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un mensaje clave de este proceso ha sido “no dejar a nadie atrás” y México debe garantizar, como una prioridad máxima, que ningún individuo, familia o comunidad sean dejados sin los servicios adecuados.

En todas las comunidades que visité se me comunicó que la información aportada en relación con los servicios de agua y saneamiento, así como procesos de toma de decisión con consultas y participación significativas, en general eran inadecuados y en muchos casos, inexistentes. Le recuerdo al Gobierno que dichos elementos son esenciales y que se trata de compromisos en curso. Estas medidas aseguran que las comunidades sean debidamente informadas, que se les involucre en la planeación, que tengan la capacidad de plantear sus problemáticas y preocupaciones con las autoridades correspondientes y que rápidamente reciban respuestas y resolución a sus problemas, incluyendo acceso a mecanismos judiciales. Si bien numerosos representantes de comunidades me hicieron notar que habían interpuesto quejas a través de los organismos correspondientes y que algunas recomendaciones habían sido emitidas respecto al agua y el saneamiento, por comisiones de derechos humanos, era evidente que dichos procesos de queja eran actualmente insuficientes para lograr soluciones rápidas y efectivas para las comunidades afectadas, si acaso se llegan a lograr.

Derecho a la información

Es importante precisar que esta Comisión ha identificado, como una violación adicional, la falta de transparencia y la confusión, como una manera de continuar la operación, realización y ejecución de la obra pública principal y las complementarias, ya que todas las autoridades a quienes se solicitó información fueron coincidentes en negar la responsabilidad del proyecto. Todas refirieron que la obra se financiaba con recursos económicos federales, y que no tenían facultades para atender la recomendación que este organismo había dirigido al Gobierno del Estado. Sin embargo, tanto la



179

CEA, la Semadet y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la SGG han realizado actos para la continuación de la obra, o de las obras que comenzaron a ejecutarse antes de emitida la Recomendación, e incluso para la ampliación del proyecto original.

Hasta el momento ninguna de ellas, excepto la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos mencionada, acreditaron haber recibido instrucciones del titular del Poder Ejecutivo para que suspendieran el proyecto, o las acciones que les habían encomendado antes de que se diera a conocer dicha Recomendación; o que se hubiera modificado el procedimiento que se pretendía ejecutar, atendiendo a los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

De tal forma que, la falta de atención y cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Comisión se ha pretendido justificar con la división de funciones que ha asignado el titular del Poder Ejecutivo del Estado a las diversas entidades señaladas como responsables en la presente resolución, para dar continuidad al proyecto.



No se han diseñado canales de comunicación entre los interesados y las autoridades estatales, con la finalidad de que sean informados sobre el proyecto que eventualmente inundaría sus comunidades, a pesar de que los peticionarios han insistido en señalar que el gobierno quiere imponer su decisión, situación que esta defensoría abordó en la Recomendación 35/2009, en la que determinó que se violó el derecho a la legalidad de la parte inconforme al no respetarse su derecho de consulta previa e informada.

En cuestión técnica, el resumen ejecutivo del estudio publicado en la página de Internet <http://201.131.6.193:8001/JaliscoSostenible/informe/>, disponible al público en general, que contiene el estudio que encomendó el Gobierno del Estado de Jalisco a la UNOPS, mutila gran parte del contenido íntegro de las recomendaciones que se proponen en el estudio del que fue derivado, situación que debe ser transparentada a fin de que toda la población conozca el contenido íntegro de dichas recomendaciones.

Por otra parte, en el extracto del documento original (página 15 de la Síntesis de resultados) se hace referencia a la Recomendación 35/2009, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, pero se tiende a justificar con ella el reasentamiento de las poblaciones afectadas. Conclusión que no fue propuesta por este organismo en dicho documento.

Es imprescindible en un estado democrático, con un marco legal y jurídico



180

que establece como obligación de las autoridades la transparencia, que se garantiza el ejercicio efectivo del derecho a la información, mediante el acceso a los costos de la obra, las personas, entidades o empresas que participan en ella, las manifestaciones de impacto ambiental, los beneficios o perjuicios que ocasiona la obra o proyecto de obra, los permisos y licencias, tiempos y modos de ejecución; y en sí, toda aquella información que resulte de interés para quien lo solicite.

Vivienda adecuada

El incumplimiento de la Recomendación ha traído como consecuencia la desaparición de la comunidad de Palmarejo, municipio de Cañadas de Obregón, y el desplazamiento de sus habitantes a diferentes lugares, algunos de ellos a Temacapulín, y otros al predio El Talicoyunque, dejando en abandono las viviendas y edificios públicos, entre ellos una escuela rural que se encontraba en dicha población, por lo que dicho acto constituye una violación de los derechos a la vivienda adecuada, que han quedado fundamentados en el presente documento (evidencias descritas en los puntos 55, de antecedentes y hechos, y 56 de evidencias).



ESTATA
E
HURAM
CO

Además de las deficiencias en servicios públicos e infraestructura del nuevo centro de población de Talicoyunque, que ha sido ofrecido a los pobladores de Palmarejo como parte del proyecto de reubicación, se han creado voluntaria o involuntariamente entre los pobladores de las comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, divisiones y distanciamiento entre vecinos que anteriormente convivían de manera pacífica por vivir en poblaciones cercanas con proyectos de vida similares e incluso comunes, lo cual ha ocurrido, en primer lugar, porque la estrategia de compra de propiedades se ha hecho por separado a cada uno de los pobladores, quienes no han obtenido la información suficiente ni la certeza jurídica en cuanto a sus títulos de propiedad, y sobre todo por el intento de crear un centro de población, que en lugar de tener canales de comunicación abiertos y de acercamiento, se encuentra resguardado por personal de seguridad privada que restringe el acceso a visitantes y el libre tránsito, con los argumentos de "resguardar la seguridad de los habitantes de ese lugar", y de que el predio como no ha sido entregado al ayuntamiento, continúa siendo propiedad de la CEA (puntos 45, inciso e, de antecedentes y hechos, y 32 de evidencias).

En el informe que rindió María Laura Arias Rodríguez, directora general jurídica de la Semadet, da cuenta de un acuerdo de colaboración entre el

180



181

Gobierno del Estado de Jalisco y una oficina de las Naciones Unidas (UNOPS), que con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), emitió un documento en el cual sugirió recomendaciones no vinculatorias, encaminadas a contar con elementos técnicos de juicio para la toma de decisiones en torno a la crisis generada con motivo de la terminación de la construcción de la presa El Zapotillo.

El estudio de la UNOPS, en su versión completa remitida por la Semadet, se puntualizan los requisitos que deben atender las autoridades estatales antes y durante la ejecución de la obra. Incluso, en dicho documento se reiteran las recomendaciones giradas por esta Comisión en relación con la consulta e inclusión de los habitantes de las comunidades afectadas, y los procesos de transparencia y comunicación; pero además se hace hincapié en la atención de los “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento, generados por el desarrollo”, aprobados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, por acuerdo A/HRC/4/18, los cuales han sido citados en el presente documento, y que hasta el momento no han sido atendidos por el Gobierno del Estado.



En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988, establece en su artículo 10: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social...”.

En el artículo 11 refiere: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los 23 estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

De tal forma que la vivienda no se limita al territorio particular o privado que posee una persona o del cual se tiene un título de propiedad, sino al valor que tienen los espacios comunes, los servicios públicos y el espacio en el que desarrollan sus actividades cotidianas, los lugares sagrados o de culto, monumentos, plazas, que son espacios relacionados con sus ancestros y su historia, incluso los espacios donde se encuentran sepultados sus ancestros, y donde manifiestan sus usos, costumbres y tradiciones.

El hecho de pretender adquirir los predios y fincas que se encuentran dentro de una comunidad, ya sea por compraventa voluntaria o no, así como la amenaza de expropiación, inundación o cualquier otro factor que tenga



182

como resultado su desplazamiento, afecta el disfrute pacífico de un territorio y representa un despojo de su vida, historia y tradiciones, y representa un daño material e inmaterial atribuible al Estado, como garante de la vida de los ciudadanos, del entorno natural y de la vivienda y su entorno e historia.

Imponer una geografía que es ajena a una comunidad, que no les proporciona la posibilidad de desarrollar las actividades culturales, religiosas, recreativas, productivas y comerciales que han desarrollado durante su vida y la de sus ancestros, es despojarles del hábitat digno que poseen. En el caso de que pudiera llegárseles a ofrecer un mejor entorno con mayores riquezas y comodidades, éste seguiría siéndoles ajeno, indigno y no cumpliría con los elementos naturales y sociales que ahora les son propios.

Desalojo y desplazamiento generado por un proyecto de obra pública.



A partir de las guerras mundiales, particularmente desde la segunda, el desplazamiento de personas ha sido un tema de interés internacional. Ante la urgente necesidad de proteger a las personas de las atrocidades de la guerra, los Estados miembros de la ONU adoptaron la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, reflejando la voluntad global de encarar el tema, de ahí que haya adquirido relevancia la figura de refugiado.^{§§§}

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos^{****} (o “Principios Deng”, en honor a Francis Deng, representante especial del secretario general de la ONU, autor de estos) que fueron aprobados en el 54º periodo de sesiones del Consejo Económico y Social de la ONU, en 1998, tienen la misma finalidad de protección señalada en la Convención de Ginebra mencionada, con la diferencia de que el carácter de víctimas lo adquieren por motivos diversos, y su reasentamiento es dentro de su país de residencia.^{†††}

^{§§§} ACNUR, “Introducción a la protección internacional. Protección de las personas de la competencia del ACNUR, módulo informativo 1”, 1 de agosto de 2005, p. 9.

^{****} ONU, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

^{†††} Rodrigo Uprymny y Luz María Sánchez Duque, “Artículo 22. Derecho a la circulación y residencia.”

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentada, Christian Steiner/Patricia Uribe (editores) Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 540.



183

De manera concreta, estos principios definen a las personas desplazadas internas como:

... las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.***

En el principio 6.2. de manera expresa se hace alusión a los desplazamientos arbitrarios, entre los que incluye casos de proyectos de desarrollo en gran escala (megaproyectos), que no estén justificados por un interés público superior o primordial.



COMISIÓN
ESTATAL
DE
DERECHOS
HUMANOS
JALISCO

Este concepto de desplazamiento se articula en tres elementos principales: la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas a desplazarse de su lugar o comunidad de origen; las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse, y el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y a sus víctimas, de los refugiados y de las personas con necesidad de protección internacional.

El primer elemento se refiere a que la movilidad o desplazamiento que realizan las personas de forma individual, familiar o masiva, de un punto a otro, no es opcional, no es planeado, ni producto de una decisión personal o familiar considerada y valorada, sino una decisión tomada por urgencia.

El segundo elemento, que consiste en esa urgencia, es provocado por diversos factores que ocurren en el entorno en el cual residen los afectados, y los mismos son ajenos a las necesidades y proyecto de vida de las personas afectadas. Por ello se afirma que se trata de un traslado forzado.

El tercer y último elemento de la definición se refiere al aspecto geográfico. Este tipo de movilidad se ubica dentro del territorio nacional donde también ocurrieron las causas del desplazamiento. Por ello se afirma que es interno. Las personas permanecen en su país, no cruzan fronteras internacionales, pero, aunque logran proteger su vida y salvaguardar su integridad física, el hecho de ser trasladados a un lugar diferente del de su residencia habitual provoca daños en su cultura, tradiciones, roles o modo de vida, sus

*** Véase ONU, "Principios rectores...", *op. cit.*, párrafo 2.



ocupaciones, acceso a servicios públicos y vida comunitaria; a una vivienda
un nivel de vida adecuados; a la paz, al desarrollo y a la seguridad personal
y comunitaria.

Algunas causas identificadas en un desplazamiento, son, entre otras, las
siguientes:

Violaciones de derechos humanos

Las violaciones de derechos humanos por acciones u omisiones en las que
incurran las autoridades estatales son consideradas una causa del
desplazamiento. Las violaciones por acción consisten en la ejecución de una
conducta que de manera directa incumple con las obligaciones de prevenir,
garantizar, proteger o respetar los derechos humanos.



COMISIÓN
ESTATAL
DE
DERECHOS
HUMANOS
JALISCO

Las violaciones por omisión suponen la abstención de agentes del Estado
frente a una situación en la que inminentemente debió haberse actuado, se
relacionan con el conocimiento de las autoridades sobre una situación de
riesgo razonablemente previsible, que puede generar la movilidad forzada de
una comunidad —y la violación múltiple de sus derechos— respecto de la
cual no se tomaron las medidas necesarias para prevenirla o evitarla. §§§§

Según lo anterior, un riesgo previsible puede ser la existencia de un contexto
de fuertes manifestaciones de violencia entre autoridades públicas y grupos
de la delincuencia organizada o entre estos últimos, en un determinado
territorio, que permite prever que por su seguridad los habitantes de ese lugar
tendrán que abandonar sus hogares.

Las omisiones también se pueden manifestar con la ausencia de una
investigación adecuada sobre las causas del desplazamiento, lo cual implica
la violación del deber de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las
personas desplazadas.

Frente a las personas víctimas del desplazamiento, el Estado es responsable
de su protección y bienestar, atendiendo su particular situación de
vulnerabilidad, generada por el abandono repentino de sus bienes,
patrimonio, trabajos, vínculos afectivos, sociales y familiares, aunado a la

§§§§ CrIDH, “Caso de la Masacre de La Rochela vs Colombia”, sentencia del 11 de mayo
de 2007, párrafo 78.