



# NUEVO ESTATUTO de las ISLAS MARÍAS y TEMAS RELACIONADOS

COORDINADORES

ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA | AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO SUÁREZ

**50**  
años  
Universidad  
Anáhuac



FACULTAD DE DERECHO

**UNIVERSIDAD ANÁHUAC**

RECTOR

P. Jesús Quirce Andrés, L.C.

VICERRECTORA ACADÉMICA

Mtra. Sonia Barnetche Frías

DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO

Mtro. Ricardo Sodi Cuellar

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

JURÍDICAS DE LA FACULTAD DE DERECHO

Dr. José Antonio Núñez Ochoa

DIRECTORA DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Dra. Mariela Ezpeleta Maicas

COORDINADORA DE PUBLICACIONES ACADÉMICAS

Mtra. Alma E. Cázares Ruiz

# NUEVO ESTATUTO DE LAS ISLAS MARÍAS Y TEMAS RELACIONADOS

Eréndira Salgado Ledesma  
Agustín Eduardo Carrillo Suárez  
Coordinadores

Prólogo  
Pedro Ojeda Paullada



Salgado Ledesma, Eréndira

*Nuevo estatuto de las Islas Mariás y temas relacionados* / Eréndira Salgado Ledesma, Agustín Eduardo Carrillo Suárez, coordinadores; prólogo Pedro Ojeda Paullada. – México : Universidad Anáhuac México Norte, 2014

144 pp.; 23 x 17 cm.

ISBN: 978-607-7652-23-6

Rústica

1. Islas Mariás (México) – Ensayos, conferencias, etc. 2. Islas Mariás (México) – Historia. 3. Colonias penales mexicanas.

I. Salgado Ledesma, Eréndira. II. Carrillo Suárez, Agustín Eduardo. III. Ojeda Paullada, Pedro.

LC: HV8947.M6

Dewey: 365.91641 / N964

Imagen de portada: Vista satelital de las Islas Mariás

tomada de: <http://www.cosnap.com/lakes/islands-marias-and-teacapan-estuary-mexico/>

Revisión técnica:

Dra. Sara Pérez Kasparian

Coordinadora del Área Penal de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Anáhuac México Norte

Primera edición digital, 2014

ISBN: 978-607-7652-23-6

La presente edición de la obra

*Nuevo estatuto de las Islas Mariás y temas relacionados*

le pertenece al editor mediante licencia exclusiva.

El editor autoriza el acceso a la totalidad de la obra para su consulta, reproducción, almacenamiento digital en cualquier dispositivo e impresión para uso personal y privado y sin fines de lucro.

Ninguna parte de la presente obra podrá ser alterada o modificada ni formar parte de nuevas obras, compilaciones o colecciones. Queda prohibida su difusión y comunicación pública en plataforma digital alguna distinta a la cual se encuentra almacenada, sin permiso previo del editor.

Derechos reservados:

© 2014, Investigaciones y Estudios Superiores SC

Universidad Anáhuac México Norte

Av. Universidad Anáhuac 46, Col. Lomas Anáhuac

Huixquilucan, Estado de México, C.P. 52786

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.

Registro núm. 3407

## Contenido

Prólogo	7
<i>Pedro Ojeda Paullada</i>	
Estudio introductorio	11
<i>Eduardo Enrique Gómez García</i>	
El nuevo régimen de las Islas Marías. Un ejemplo de invasión de competencias y malas políticas públicas en la Federación	19
<i>Israel Alvarado Martínez</i>	
Consideración del trabajo como potenciador eficaz en la reinserción social de los sentenciados	31
<i>Luis Fernando Ávila Salcedo</i>	
Reflexiones sobre el derecho a la protección de la salud en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías	43
<i>Karina Bidart Soberón</i>	
Régimen jurídico internacional de las islas	57
<i>Agustín Eduardo Carrillo Suárez</i>	
El territorio de las Islas Marías	71
<i>Gerardo Chávez Sánchez</i>	
Las Islas Marías, una regulación registral	83
<i>Angélica Laurent Pavón</i>	
Régimen de regulación ambiental de las islas	93
<i>Mauricio Emilio Llamas Chávez</i>	

Prisión con muros de agua. Cambió su estatuto: ¿cambiaron las Islas? <i>Eréndira Salgado Ledesma</i>	105
Las misiones de las fuerzas armadas en el archipiélago de las Islas Marías <i>Ricardo Sodi Cuellar</i>	119
Las Islas Marías en la Colonia y en el siglo XIX <i>Jorge Vargas Morgado</i>	129
Acerca de los autores	141

## PRÓLOGO

En la literatura se afirma que el prólogo tiene dos finalidades esenciales: justificar por qué se escribió una obra y servir como referencia para que el lector tenga idea de lo que encontrará en sus páginas. También se afirma que cuando el escritor es novel suele acudir a un escritor reconocido para que le brinde apoyo y constate la seriedad del material que se publica. En el presente prólogo no ocurre ni lo uno ni lo otro. Muchos años me preceden, en ellos un largo caminar por el servicio público y la docencia. Como los autores de la monografía sobre las Islas Marías son todos académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Anáhuac México Norte, expertos en el tema, accedí a su petición.

Mi primer acercamiento a las Islas Marías fue en la época en que fui Procurador General de la República, hace justo cuatro décadas. Posteriormente, con motivo de mi designación como Secretario de Pesca en el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.

La obra *Nuevo estatuto de las Islas Marías y temas relacionados* fue coordinado por la doctora Eréndira Salgado Ledesma de la Universidad Anáhuac y por el maestro Agustín Eduardo Carrillo Suárez de la Universidad Nacional Autónoma de México; forma parte de un esfuerzo conjunto de académicos de ambas instituciones bajo los auspicios de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, para dar cuenta de la importancia del rumbo que orientará a ese alejado espacio del territorio nacional (más que en millas náuticas, por las restricciones para su acceso) con motivo de su reciente cambio de Estatuto Jurídico, jurisdicción y destino como prisión de alta seguridad.

El libro consta de un estudio introductorio y diez apartados. En ellos se abordan los temas siguientes: *El nuevo régimen de las Islas Marías. Un ejemplo de invasión de competencias y malas políticas públicas en la Federación* del doctor Israel Alvarado Martínez, quien analiza temas relativos a la impartición y procuración de justicia poniendo el énfasis en lo que considera una cuestión muy importante que exige un replanteamiento; *Consideración del trabajo como potenciador eficaz en la reinserción social de los sentenciados* del doctor Luis Fernando Ávila Salcedo, quien analiza el trabajo como derecho y como deber y la necesidad de contar con la infraestructura necesaria para que el sentenciado labore y se posibilite su reinserción en la sociedad; *Reflexiones sobre el derecho a la protección de la salud en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías* de la maestra Karina Bidart Soberón, quien nos introduce en importantes aspectos acerca

del derecho a la salud de todas las personas, sin excluir a los sentenciados; *Régimen jurídico internacional de las islas* del maestro Agustín Eduardo Carrillo Suárez, quien nos ofrece un panorama histórico general del sistema insular y presenta casos referentes a conflictos internacionales motivados por la delimitación de los espacios territoriales; *El territorio de las Islas Mariás* del maestro Gerardo Chávez Sánchez, quien realiza un análisis histórico y constitucional de su territorio como parte integral de la Federación mexicana; *Las Islas Mariás, una regulación registral* de la doctora Angélica Laurent Pavón, quien aborda el sistema del Registro Civil en las islas, tema de interés y relevancia porque, como bien afirma: “Si el individuo no está registrado es [...] como si no existiera”; *Régimen de regulación ambiental de las islas* del maestro Mauricio Emilio Llamas Chávez, quien enfoca su estudio hacia las características de las islas como área natural protegida, enclave con especial biodiversidad a consecuencia de su aislamiento geográfico y la poca intervención del hombre a lo largo del tiempo; *Prisión con muros de agua. Cambió su estatuto: ¿cambiaron las Islas?* de la doctora Eréndira Salgado Ledesma, quien con mirada crítica describe el panorama existente en las islas a partir de una visita que realizó al sitio con motivo del cambio de competencia y refiere los retos y desafíos que afrontará con el cambio de régimen estatutario; *Las misiones de las fuerzas armadas en el archipiélago de las Islas Mariás* del maestro Ricardo Sodi Cuellar, quien nos refiere la importancia de la presencia permanente de las fuerzas armadas en el sitio para la vigilancia interior y perimetral así como el control del tráfico marítimo y la labor que desarrolla la Marina en la preservación del medio ambiente, y finalmente, *Las Islas Mariás en la Colonia y en el siglo XIX* del doctor Jorge Vargas Morgado, quien realiza un interesante recorrido histórico del archipiélago desde la etapa precolombina hasta el siglo xx, sin dejar de analizar el discutido tema sobre su pertenencia: ¿a Nayarit o a la Federación?

La importancia del conocimiento de las Islas Mariás y del sistema penitenciario que allí se desarrolla involucra a diversas disciplinas, además de la Ciencia Penitenciaria; cuestiones de Derecho constitucional y aspectos territoriales a partir de los postulados constitucionales; Derecho administrativo y en específico de políticas públicas; Derecho del trabajo, pues se prevé que el Complejo penitenciario favorezca los tratamientos de reinserción social con base en el trabajo y la capacitación para el mismo; Derecho sanitario y la protección de la salud, otro tema de atención prioritaria en términos del nuevo Estatuto Jurídico; el conocimiento histórico del sitio; cuestiones relativas al régimen jurídico internacional; aspectos de Derecho civil, pues en las islas deben regularse las cuestiones inherentes al estado civil de las personas: sentenciadas y en libertad; Derecho ambiental, dado que las cuatro islas han sido declaradas área natural protegida con carácter de *reserva de la biosfera*, máximo reconocimiento internacional por su biodiversidad, lo que justifica la necesidad de una explotación racional de sus recursos y exige un desarrollo sustentable, y cuestiones de Derecho castrense, dada la presencia y misión de las Fuerzas Armadas en dicho archipiélago.

Todos los temas han sido abordados por los autores en un formidable estudio interdisciplinario en que cada apartado se interrelaciona con el resto: lo anterior refleja la profesionalidad y el impecable trabajo de coordinación.

La obra cumple rigurosamente la metodología de la investigación jurídica y está dotada de un novedoso, actual e interesante contenido, con citas bibliográficas relevantes que incluyen doctrina, estadísticas y jurisprudencia, por lo cual seguramente será de utilidad para comprender el desarrollo que ha sufrido ese territorio insular, el destino y su evolución a lo largo del tiempo, desde su adjudicación como propiedad privada por decisión del presidente Benito Juárez con motivo de servicios prestados a la patria por un particular; su posterior recuperación como bien propiedad de la Nación durante la gestión de Porfirio Díaz; su destino como penal para delincuentes comunes y opositores al régimen bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación; luego como Colonia Penal donde los reclusos podían gozar del beneficio de vivir con su familia, hasta hoy día en que se destina el archipiélago para el establecimiento de un complejo penitenciario como parte del Sistema Penitenciario Federal, a fin de que en él puedan cumplir la pena de prisión los sentenciados federales o del orden común que determine la Secretaría de Seguridad Pública, bajo el mando del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; pero, sobre todo, la obra sirve para encuadrar el destacado sitio que las Islas Marías ocupan en el imaginario popular. Como bien afirma el general Eduardo Gómez García en el Estudio Introdutorio: “El último vestigio activo de un sistema punitivo cuya historia está llena de anécdotas y vivencias de miles de personas que durante más de cien años han convertido a este lugar en un espacio místico y paradigmático para el penitenciarismo mundial”.

Sin duda se trata de un amplio trabajo que aborda muchas cuestiones esenciales sobre derechos humanos y sociales, por lo tanto resulta muy interesante y ampliamente recomendable para los estudiosos del derecho, como profesores y alumnos.



## ESTUDIO INTRODUCTORIO

La prisión, al igual que el *ius puniendi*, ha tenido distintas finalidades a través del tiempo. En un principio se utilizaba como un simple depósito temporal para retener a la persona que iba a ser ejecutada o sometida a otro castigo. Posteriormente se fue convirtiendo en un castigo alternativo a la pena de muerte, y en la actualidad se considera un medio para la regeneración o readaptación del individuo, con pocos resultados en la práctica.

Las primeras cárceles eran lugares como pozos o jaulas, muchas de ellas ubicadas en los monasterios, que se destinaban a la reclusión de herejes y personas sujetas a juicio por la Iglesia. La sentencia que se ejecutaba tenía el carácter de “penitencia” —de aquí proviene el uso de la voz “penitenciario”— y la pena era una *expiatio* a la ofensa hecha. Por lo general, la imposición de la pena se hacía de manera pública para intimidar a la sociedad y así prevenir que se cometieran más delitos.

En la implementación de la prisión participaron diversos países. Las primeras prisiones se construyeron a principios del siglo XVI en Europa. Por ejemplo, en Londres existía la llamada House of Correction de Bridewell (1552), en donde se recluía principalmente a vagabundos, mendigos y prostitutas, quienes eran obligados a trabajar por medio de una severa disciplina. El objetivo de estos establecimientos era aprovechar la mano de obra de los delincuentes, en vez de su eliminación física.<sup>1</sup> Estas casas, donde se realizaba trabajo del ramo textil, servían para emplear a los desocupados y para obligar a quien no quería hacerlo. La ley de 1601 castigaba a los individuos ociosos, y otorgaba a los jueces facultad para mandarlos a la cárcel.<sup>2</sup>

Holanda es otro ejemplo. En 1589 se tomó la decisión de que se creara una casa “en donde todos los vagabundos, los malecheros (*sic*), los holgazanes y la gentuza del mismo tipo pudieran ser recluida como castigo y pudieran ser ocupados en algún trabajo durante el tiempo que los magistrados juzgaran conveniente, después de considerar sus culpas y fechorías.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Darío MELOSSI y Massimo PAVARINI, *Cárcel y fábrica, los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*, trad. de Xavier Massimi, 3ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 9.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 32 y 33.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 37 y 38.

En 1596 se fundó la cárcel Rasphuis, cuyo origen etimológico refería al “raspado de madera”, actividad que se realizaba en ella hasta volverla polvo. Melossi y Pavarini precisan que el secreto de estas cárceles consistía en “preparar a los hombres, en concreto a los pobres y a los proletarios, para que acepten un orden y una disciplina tales que los haga instrumentos dóciles de la explotación”.<sup>4</sup> Su manera de corregir se basaba en el trabajo, el castigo corporal y la instrucción religiosa. Además, se prohibía el uso de un lenguaje obsceno, blasfemar, leer libros y cartas, jugar, usar apodos y cantar baladas que los directores no permitieran. Al año siguiente se estableció la prisión Spinhuis para mujeres, cuya finalidad era la rehabilitación de las internas mediante el “trabajo de la hilandería.”

En el continente americano, Estados Unidos fue el primer país que empleó el concepto “sistema penitenciario”, bajo dos propuestas conocidas por los lugares donde se originó — Filadelfia y Auburn—, ambos sistemas generaron una nueva función punitiva y de organización de la pena. El sentido del sistema penitenciario es un *parteaguas*, que surge a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y que vino a fortalecer la humanización del castigo a través de la regeneración del delincuente y su posterior transformación en “sujetos disciplinados y adiestrados para el trabajo de la fábrica.”<sup>5</sup>

Con la creación del sistema penitenciario, el castigo dejó de concebirse como dañar el cuerpo de la persona, para pasar hacia una nueva etapa en la que el individuo era visto como un integrante de la sociedad que podía, con la ayuda del Estado, regenerarse como ente productivo, siendo el trabajo un eje clave de operación dentro de la vida en prisión.

Además de la prisión, se aplicaban otros tipos de castigos que eran comunes en casi toda Europa, como la pena de muerte y la deportación. Esta última fue el cimiento de lo que ahora se conoce como “colonias penales”. El sistema de deportación, a través de colonias penales, era considerado más humano, debido a que la sociedad se libraba de la presencia del culpable enviándolo a un lugar lejano sin la crueldad que generaba otro tipo de penas.

Diversos escritores han hecho múltiples relatos, novelas y disertaciones técnicas con respecto a la vida y la organización de las colonias penales. Por ejemplo, Alexis de Tocqueville y Gustave de Beaumont realizaron un valioso estudio en el que exponen las dificultades que enfrenta el sistema de deportación en una colonia penal: ¿a qué criminales aplicar la pena?, ¿cómo hacerla proporcional a la naturaleza de los delitos?, ¿de qué manera se puede hacer convivir a culpables por delitos diversos?, ¿qué hacer con los condenados a cadena perpetua?, ¿tendrán derecho los condenados a volver a su patria?, son algunas de las preguntas que se hacen para analizar la problemática de una colonia penal.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>6</sup> Cfr. Alexis de TOCQUEVILLE y Gustave de BEAUMONT, *Del sistema penitenciario en Estados Unidos y su aplicación en Francia* [Estudio preliminar, traducción y notas, Juan Manuel Ros y Julián Sauquillo], Madrid, Tecnos, 2005.

La española Concepción Arenal, en un estudio aún más profundo que el de Tocqueville y Beaumont, describe las principales vicisitudes por las que pasaron aquellos establecimientos penitenciarios, enfocándose de lleno en el modelo inglés, desarrollado en Australia. Sus interesantes reflexiones abordan, entre otros temas, los relacionados con la mortalidad, las deserciones, la religión, la moral, así como el tipo del sistema penitenciario que se debía adoptar para los indisciplinados y los que volvían a delinquir.<sup>7</sup>

En América Latina, el sistema de colonias penales fue utilizado en varios países durante todo el siglo XIX y parte del XX; sin embargo, a la fecha, estos modelos han desaparecido. Evangelina Avilés hace una excelente síntesis del tema y comenta: “Las colonias penales [...] hoy prácticamente están extintas, por ejemplo, la isla ‘Del Diablo’ ubicada en la Guayana Francesa, nació en 1852 y fue clausurada en el año 1951. La cárcel chilena en la isla ‘Santa María’ fue fundada en 1944 y cerrada en la década de 1980, mientras la isla ‘San Lucas’, de Costa Rica inicio como tal en 1873 y concluyó su actividad en el año de 1991; la isla ‘Gorgona’, Colombia se fundó en 1959 y cerró como colonia penal en el año de 1982, así como la colonia penal de ‘Coiba’, Panamá inició en el año de 1919 y cerró en el año de 2004”.<sup>8</sup>

Dentro de toda esta narrativa, México ocupa un lugar importante desde 1905, con el surgimiento de la Colonia Penal Islas Marías, ubicada en el océano Pacífico. Hasta antes de abril de 2010, este establecimiento penitenciario representaba el último vestigio activo de un sistema punitivo cuya historia está llena de anécdotas y vivencias de miles de personas, que durante más de cien años han convertido a este lugar en un espacio místico y paradigmático para el penitenciarismo en el mundo.

Actualmente, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de abril de 2010, la Colonia Penal Islas Marías se moderniza y se transforma, por ley, en un complejo penitenciario con una nueva estructura y régimen interno, que comienza a desarrollarse generando un ejercicio interesante para el análisis penitenciario.

Es oportuno precisar que desde antes de que las Islas Marías ingresaran al patrimonio penitenciario de la federación hubo algunos intentos para abrir colonias penales en el archipiélago del Pacífico. Ignacio L. Vallarta sugirió aprovechar las islas para la colonización penal. Montiel y Duarte consideró que la colonización penal —necesidad ineludible— podría reemplazar con ventaja la pena de muerte. En el gobierno de Benito Juárez se perfilaba la idea de las Islas Marías como un lugar para presidio.

La Universidad Anáhuac México Norte, al decidir promover esta publicación, se convierte en la primera institución de educación superior en estudiar el nuevo régimen jurídico del complejo penitenciario Islas Marías, cuyo contenido ha superado, en gran medida, el ante-

<sup>7</sup> Cfr. Concepción ARENAL, “Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación”, en *Obras completas*, t. X, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895.

<sup>8</sup> Cfr. Evangelina AVILÉS QUEVEDO, “Las colonias penales de América del siglo XXI en una transformación del turismo. El caso de la extinta colonia penal de Coiba, Panamá”, en *Topofilia. Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales*, v. II, número 1, agosto de 2010.

rior estatuto que regulaba su vida interna. Por muchos años, el material bibliográfico referente a la antigua Colonia Penal Islas Marías se mantuvo sin nuevas aportaciones. Las reflexiones de los autores giraban en torno a un modelo superado hoy por las nuevas tendencias punitivas, sustentadas en la dignidad de las personas y sus derechos humanos.

La obra que el lector tiene en sus manos representa una primera aproximación académica que pretenden analizar el nuevo marco jurídico, condiciones de operación y problemática que surge con este cambio normativo. Este esfuerzo intelectual servirá para poner en la mesa del debate jurídico un modelo penitenciario que busca ser, por un lado, un espacio para el desarrollo de la reinserción, y, por el otro, un arquetipo en el que convivan el orden, la disciplina y la sustentabilidad de un espacio que es considerado reserva de la biosfera.

También es importante recordar otras publicaciones que servían de guía para comprender el funcionamiento de la antigua colonia penal, como la clásica obra de Javier Piña y Palacios, editada en 1970, quien realiza una amplia recopilación de datos y documentos para comprender la vida en la colonia penal, ubicando no sólo sus antecedentes más remotos y su organización interna, sino también la forma en que operó durante los años 60 y 70 del siglo pasado.<sup>9</sup>

Esta obra fue publicada en un periodo histórico en el cual el penitenciarismo mexicano estaba en gran auge gracias al impulso no sólo del propio Piña y Palacios, sino también de Gustavo Malo Camacho, Sergio García Ramírez, José Barragán Barragán, entre otros, quienes dejaron un legado historiográfico muy interesante, que nos permite entender la historia y evolución de las instituciones carcelarias en México. De gran importancia son también las diversas memorias editadas con motivo de los congresos nacionales penitenciarios, las reformas al artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de febrero de 1965 y febrero de 1977; la expedición en 1971 de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, el cierre en 1976 de la prisión de Lecumberri

<sup>9</sup> Entre los datos que se deben tener presente y que fueron recopilados por el maestro Piña y Palacios se encuentran: las Islas Marías fueron descubiertas por Diego García de Colio y Juan de Villagómez durante el siglo XVI (finales de 1526, principios de 1527). En octubre de 1857, el supremo gobierno celebró con don Vicente Álvarez de la Rosa un contrato de arrendamiento de las Islas Marías; el contrato quedó sin efecto en 1862 por incumplimiento. El 5 de mayo de 1862 por medio de acta notarial, el general de división José López Uranga, fue declarado propietario de las Islas Marías mediante una donación para él y sus herederos o sucesores. López Uranga vendió al señor Manuel Carpena, residente en San Blas —estado de Jalisco—, la propiedad de las Islas Marías el 17 de julio de 1879. Al morir Carpena, su esposa, Gila Azcona, vendió las Islas Marías al gobierno federal. En enero de 1905, el gobierno federal recupera la posesión de las islas y comienza el proyecto de creación de la colonia penal. El 12 de mayo de 1905, por decreto del presidente de la república, general Porfirio Díaz, las Islas Marías son destinadas al establecimiento de la Colonia Penitenciaria, siendo administradas por la Secretaría de Gobernación a partir del 22 de mayo de dicho año. Existe escritura pública emitida por notario del 31 de enero de 1905 en la que la señora Gila Azcona viuda de Carpena vende al gobierno federal las Islas Marías. La colonia penal inició realmente operaciones en 1908 y tenía el propósito de separar a los presos denominados “incorregibles” de alta peligrosidad en el país y presos políticos hasta 1930. El 30 de diciembre de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas promulgó el estatuto de las Islas Marías. En él se señalaba que la colonia penal estaba destinada para que allí cumplieran sus penas de prisión internos del fuero federal y del orden común; e incluso se autorizaba la posibilidad de que familiares de los internos vivieran con ellos en la colonia penal. Cfr. JAVIER PIÑA Y PALACIOS, *La Colonia Penal de las Islas Marías*, México, Ediciones Botas, 1970.

con la puesta en operación de los reclusorios Preventivo Norte y Oriente, y, en 1979, la apertura del Reclusorio Preventivo Sur, todos ubicados en el Distrito Federal.

La antigua Colonia Penal Islas Marías, al igual que gran parte de nuestras instalaciones penitenciarias en el país, se fueron estancando durante las siguientes décadas pese a la puesta en marcha del Programa Penitenciario Nacional 1991-1994<sup>10</sup> y de la construcción de los Centros Federales de Readaptación Social<sup>11</sup> en 1991 (Cefereso 1 “Altiplano”), 1994 (Cefereso 2 “Occidente”) y 1996 (Centro Federal de Readaptación Psicosocial).

Aunque se hicieron intentos por corregir el rezago y evitar la sobrepoblación, los motines, el hacinamiento y la ausencia de programas efectivos de reinserción social, no fue sino hasta el periodo 2009-2011 cuando se atendió a profundidad la problemática mediante un esquema transversal, cuyo eje programático se puede encontrar en la *Estrategia Penitenciaria 2008-2012*. La estrategia busca:

- » Ampliar la capacidad instalada de los centros con un programa de construcción intensivo.
- » Diseñar estructuras tipo para la reinserción mediante criterios estandarizados de rehabilitación.
- » Actualizar la legislación federal y los reglamentos de los Centros Federales así como el Estatuto de las Islas Marías.
- » Homologar procedimientos de operación y seguridad.
- » Homologar criterios de diagnóstico y clasificación de los internos.

La estrategia penitenciaria incorpora elementos jurídicos, organizacionales, de infraestructura, financieros y operativos novedosos para evitar el estancamiento y la corrupción del Sistema Penitenciario Mexicano en su conjunto.

Antes de crearse el complejo penitenciario Islas Marías, la Colonia Penal Islas Marías tenía una capacidad instalada para albergar a no más de 2,000 internos. Entre abril de 2010 a la fecha de publicación de esta obra, se efectuaron diversos proyectos para la reconstrucción y ampliación de la infraestructura de la Isla María Madre, lo cual permitió incrementar de manera sustancial la población penitenciaria. La siguiente tabla muestra la evolución del número de internos albergados durante el periodo 2001 al 2010:

<sup>10</sup> Este programa buscaba terminar con el rezago de la infraestructura carcelaria, la sobrepoblación y el hacinamiento en todas las prisiones del país. Incluía un diagnóstico y 31 programas penitenciarios estatales y del Distrito Federal, elaborados de manera específica por cada uno de los gobiernos locales. De manera particular contenía el llamado “Programa Islas Marías 2000”. Cfr. Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, *Programa Penitenciario Nacional 1991-1994*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

<sup>11</sup> Los Centros Federales de Readaptación Social fueron pensados como instalaciones penitenciarias de máxima seguridad, para retener a aquellos sentenciados por delitos del orden federal y que debido a su perfil criminal requerían un trato más estricto al de los reclusorios tradicionales y cárceles estatales. Cabe señalar que desde 1971 hasta antes de la construcción de estos centros federales, los sentenciados y procesados del fuero federal eran reclusos en prisiones estatales donde convivían con internos, procesados y sentenciados, por delitos del orden común.

## POBLACIÓN PENITENCIARIA DE LA COLONIA PENAL ISLAS MARIÁS 2001-2010

<i>Diciembre</i>									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1,670	1,504	1,197	649	986	925	1,137	1,006	1,354	4,079

Al 19 de octubre de 2011, la población penitenciaria que existe en el complejo penitenciario Islas Marías ascendió a 5,285 internos, aumentando también la capacidad instalada a 6,000 espacios. A finales del mismo mes se concluyeron las obras para poder albergar a 7,500 internos, hecho que permitió realizar el traslado masivo más numeroso en la historia contemporánea, ya que se logró ingresar a 2,300 internos. A principios de noviembre de 2010 el complejo penitenciario albergaba a casi 7,500 internos.

## POBLACIÓN PENITENCIARIA AL 19 DE OCTUBRE DE 2011

<i>Cupo Total</i>	<i>Fuero común</i>		<i>Fuero federal</i>		<i>Total</i>
	<i>Procesados</i>	<i>Procesados</i>	<i>Procesados</i>	<i>Procesados</i>	
	1	1,313	8	3,963	5,285

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Coordinación General de Centros Federales.

Durante todo el año 2011, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social ha trabajado para disminuir la población penitenciaria federal, albergada en centros penitenciarios estatales; parte de esta población se encuentra en el complejo penitenciario Islas Marías. Se planeó que para finales de 2011 la capacidad instalada del complejo ascendiera a 8,000 espacios para dar cabida a sentenciados del orden federal.

Actualmente, el Complejo Penitenciario Islas Marías se constituye de seis centros que derivan del Acuerdo 4/2011, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio pasado:

1. Centro Federal Femenil de Readaptación Social de Seguridad Mínima “Zacatal”.
2. Centro Federal Femenil de Readaptación Social “Rehilete”.
3. Centro Federal de Readaptación Social de Mínima Seguridad “Aserradero”.
4. Centro Federal de Readaptación Social “Morelos”.
5. Centro Federal de Readaptación Social “Bugambilias”.
6. Centro Federal de Readaptación Social de Seguridad Máxima “Laguna del Toro”.

Con el inicio de operaciones de los Centros Federales Femeniles de Readaptación Social Zacatal y Rehilete en “Islas Marías”, se dio cumplimiento a una medida de corto y mediano plazos para revertir la crisis del Sistema Penitenciario Federal, consistente en la modernización y ampliación de infraestructura de los establecimientos penitenciarios administrados

por el gobierno federal prevista en la *Estrategia Penitenciaria 2008-2012*, así como en estricto apego a lo establecido en el artículo 18 de nuestra carta magna que refiere: “Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres”.

Como en toda obra de esta magnitud, se van presentando necesidades y deficiencias que deben ser atendidas para evitar la generación de problemas que obstaculicen la operación y administración penitenciaria. Entre las obras que serán concluidas a principios de 2012 destacan:

- » Construcción y mantenimiento de las plantas de tratamiento para aguas residuales.
- » Rehabilitación y adaptación de la planta desalinizadora.
- » Establecimiento de una planta de tratamiento y relleno sanitario.
- » Construcción y ampliación del sistema hidráulico de conducción de agua para consumo humano en todos los centros federales.

A partir de 2012, en el complejo penitenciario Islas Marías se reactivarán las actividades productivas a través de proyectos en los que se empleará a una parte de la población interna, con la finalidad de que sean seres humanos útiles para su entorno familiar y social y evitar que vuelvan a delinquir. Entre las áreas productivas a desarrollar se encuentran: la producción de frutas y hortalizas de invernadero; cunicultura; piscicultura y agroindustria.

Estos proyectos y los cambios que se avecinan, serán una realidad sólo con la participación de toda la sociedad. Ningún gobierno en el mundo los ha podido lograr sin el apoyo de los sectores público, privado y social. Así lo entendió el legislador y así lo plasmó en el nuevo Estatuto de las Islas Marías. En un futuro no muy lejano, cuando hablemos del complejo penitenciario Islas Marías, tendremos a la vista elementos de juicio importantes para comparar y cuestionar la labor cumplida hasta hoy.

## Fuentes consultadas

- ARENAL, Concepción, “Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación”, en *Obras completas*, t. X, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895.
- AVILÉS QUEVEDO, Evangelina, “Las colonias penales de América del siglo XXI en una transformación del turismo. El caso de la extinta colonia penal de Coiba, Panamá”, en *Topofilia. Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales*, Sonora, v. II, número 1, agosto de 2010.
- MELOSSI, Darío y Massimo PAVARINI, *Cárcel y fábrica, los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*, trad. de Xavier Massimi, 3ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1987.
- PIÑA Y PALACIOS, Javier, *La colonia penal de las Islas Marías*, México, Ediciones Botas, 1970.
- Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, *Programa Penitenciario Nacional 1991-1994*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- TOCQUEVILLE, Alexis de y Gustave de BEAUMONT, *Del sistema penitenciario en Estados Unidos y su aplicación en Francia* [Juan Manuel Ros y Julián Sauquillo: estudio preliminar, traducción y notas], Madrid, Tecnos, 2005.



## El nuevo régimen de las Islas Marías

### Un ejemplo de invasión de competencias y malas políticas públicas en la Federación

#### Breves datos de la historia reciente de las Islas Marías<sup>1</sup>

No obstante que la historia de las Islas Marías es sumamente interesante en materia de administración de justicia (procuración e impartición) y como sistema penitenciario, y que su estudio podría retomarse a partir de la segunda mitad del siglo XIX —cuando en 1865 el emperador Maximiliano de Habsburgo ordenó a través del Ministerio de Justicia un estudio de viabilidad para la ocupación de los terrenos de las islas como colonia penitenciaria<sup>2</sup>—, estas notas analizan de manera muy breve la historia reciente —los últimos 20 años— del archipiélago, con respecto a la impartición de justicia y el sistema penitenciario.

El 17 de septiembre de 1991 el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) publicó el Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías y, siete años después —en 1998—, como producto del Taller de identificación de regiones prioritarias para la conservación de México, de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), el archipiélago de las Islas Marías fue catalogado como Área Prioritaria para la Conservación, con el encabezado de Marismas Nacionales.

Esta determinación estuvo fundamentada en el buen estado de conservación de sus ecosistemas y en el grado de endemismo existente de algunos vertebrados, de los cuales, desafortunadamente no se tienen suficientes estudios para determinar su problemática actual y establecer un programa de manejo. Los datos y criterios de las investigaciones sobre organismos marinos están dirigidos principalmente al ambiente terrestre.

En el año 2000, bajo el mandato del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el gobierno y administración de las islas pasó a la Secretaría de Seguridad Pública federal, y fueron declaradas como área natural pro-

<sup>1</sup> Una exposición más detallada puede consultarse en Israel ALVARADO MARTÍNEZ, *El nuevo régimen de las Islas Marías y la intervención del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, junio de 2010, pp. 13-59. También existe una versión electrónica disponible en: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Investig/Revista/docs/Revista.pdf>, consultada el 30 de julio de 2011.

<sup>2</sup> Véase Martín G. BARRÓN CRUZ, *Policía y seguridad en México*, México, Inacipe (Colección Investigación, 4), 2005, p. 155.

tegida<sup>3</sup> con carácter de reserva de la biosfera,<sup>4</sup> según el “decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Marías, ubicado en el mar territorial mexicano del Océano Pacífico, con una superficie total de 641,284-73-74.2 hectáreas” (en adelante DRB).

El art. tercero transitorio de dicho decreto establece que “Las Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Gobernación deberán elaborar el programa de manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías en un término no mayor de 365 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación”, el cual no fue publicado sino hasta el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, con el nombre de “Programa de Conservación y Manejo Reserva de la Biosfera Islas Marías”.<sup>5</sup>

A partir de 2006, la colonia penal incluye en los programas de readaptación de los internos, labores específicas relacionadas con los recursos naturales, la biodiversidad, la reforestación y el medio ambiente en general.

El jueves 1 de abril de 2010 se publicó en el *DOF* un decreto que reforma el Estatuto de las Islas Marías (EsIM), mismo que modifica la forma en que tradicionalmente había operado esta colonia penal.<sup>6</sup>

Fundamentalmente, la reforma hace referencia a los siguientes cuatro puntos:

1. Se destina el archipiélago Islas Marías (las cuatro islas) para el establecimiento de un complejo penitenciario (ya no sólo las islas María Madre, María Magdalena y María Cleofas, como lo estableció el Decreto que definía a las Islas Marías como “Colonia Penitenciaria” en 1905 por Porfirio Díaz, así como el anterior estatuto de 1939), ahora también se incluye el islote denominado San Juanito;

<sup>3</sup> Las Islas Marías son un archipiélago enclavado en el trópico seco mexicano, siendo éste el hábitat de un conjunto de ecosistemas frágiles que contienen una gran riqueza de especies de flora y fauna silvestres de relevancia biológica, económica, científica y cultural, cuya rica biodiversidad se manifiesta en las selvas que conforman su paisaje terrestre y en los arrecifes, costas y ambientes pelágicos que se encuentran en el mar que las rodea, y se consideran como un relicto de la biota del trópico seco mexicano que ha permanecido aislado del continente por más de ocho millones de años, y que actualmente funcionan como un rico reservorio de especies de fauna silvestre endémicas a México, tales como el loro de las Islas Marías, el mapache de las Islas Marías, la boa de las Islas Marías y el papilio de las Islas Marías.

Constituyen un área de topografía accidentada cuyas altitudes varían de los 616 a los 700 metros sobre el nivel del mar (msnm), tienen una amplia representatividad de ecosistemas, entre los que destacan el medio marino pelágico, las costas, los arrecifes, los manglares, las selvas bajas deciduas y las selvas medianas subdeciduas que contienen el patrimonio genético de la humanidad.

<sup>4</sup> Las reservas de la biosfera son áreas biogeográficas relevantes en el país, que poseen varios ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre y en los cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluidas algunas consideradas endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.

<sup>5</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa de Conservación y Manejo. Reserva de la Biosfera Islas Marías*, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007.

<sup>6</sup> Al respecto, véase Israel ALVARADO MARTÍNEZ, “Invasión de competencias del DF por la federación respecto de las Islas Marías”, en *Inacipe opina*, disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/html/investigacion/israelAlvarado/islasMarías.html>, consultado el 30 de julio de 2011.

2. En el complejo regirá la legislación federal y, ya no la “legislación común del Distrito y Territorios Federales”;
3. Deberá existir un órgano jurisdiccional federal que deba conocer de los asuntos que se susciten en el complejo y no un juez mixto en materia civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; un defensor público federal y un asesor jurídico federal, así como una agencia del Ministerio Público de la Federación (PGR) y ya no una de la Procuraduría General de Justicia del DF, y
4. La seguridad interna del complejo estará a cargo de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública (la federal) y no de la Armada de México, como venía sucediendo.

### La invasión de competencias de la federación hacia el Distrito Federal

La situación jurídica de las Islas Marías, en términos de administración pública, ha resultado en algunas ocasiones un tanto confusa, no obstante que se encuentran situadas a 112 km de las costas de Nayarit.

En principio, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece en el art. 48 que las islas que pertenezcan al territorio nacional “dependerán directamente del Gobierno de la Federación”, excepción hecha de “aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados” (*sic*):

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Así que para determinar si se rigen por el gobierno de la federación, o son de las que algún estado —en este caso Nayarit<sup>7</sup>— ha ejercido jurisdicción, es menester conocer cuáles son las partes que integran a dicha entidad federativa de conformidad con su constitución política y, en este sentido, la *Constitución Política del Estado de Nayarit* no aclara nada al respecto,<sup>8</sup> y sólo se limita a enunciar que el territorio del estado se divide en 20 municipios, así como “las Islas que le corresponden conforme al art. 48 de la Constitución General de la República”.

El art. 3° constitucional local refiere lo siguiente:

<sup>7</sup> Recuérdese que geográficamente se encuentran situadas a 112 km de las costas de Nayarit.

<sup>8</sup> Óscar Cruz Barney señala al respecto que “pocas son las constituciones estatales que establecen esa jurisdicción sobre las islas ubicadas frente a sus costas”. Véase Óscar CRUZ BARNEY, “Artículo 48”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. II, artículos 30-49, 20ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2009, p. 301.

Artículo 3°. El territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruíz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco, igualmente forman parte del territorio del Estado, las Islas que le corresponden conforme al artículo 48 de la Constitución General de la República.

Es la legislación secundaria de la entidad la que determina que las Islas Marías pertenecen al territorio del estado, específicamente al municipio de San Blas. Así lo establecen los artículos 24 y 35 de la Ley de División Territorial del estado de Nayarit:

Artículo 24. El Municipio de San Blas se integra con las siguientes localidades: San Blas, Aticama, Aután, Colonia El Tepeyac, Chacalilla, Chiltera, El Cora, El Espino, El Capomo, El Carleño, El Limón, El Llano, Embarcadero de la Tovar, Guadalupe Victoria, Huaristemba, Huaynamota, Isla del Conde, Jalcocotán, Jolotemba, José María Mercado, La Bajada, La Boca del Asadero, El Culebra, Laureles y Góngora, La Chiripa, La Goma, La Libertad, La Palma, Las Islitas, *Las Islas Marías*,<sup>9</sup> Las Palmas, Madrigaleño, Mecatán, Navarrete, Pintadeño, Pimientillo, Playa de los Cocos, Playa de Ramírez, Puerto Lindavista, Reforma Agraria, Santa Cruz, Singaita, Tecuitata y los demás que en lo sucesivo sean creados.

Artículo 35. Forman parte del Territorio del Estado todas aquellas islas sobre las que haya ejercido jurisdicción el Estado de Nayarit, de conformidad con los Artículos 47 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal suerte que, de la lectura sistemática de los artículos 48 de la Constitución federal, 3° de la Constitución local, así como de los diversos 24 y 35 de la ley territorial señalada, las Islas Marías no dependen del gobierno de la federación, pues forman parte del municipio de San Blas, territorio de Nayarit.

Sin embargo, debe recordarse que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en una de sus tesis, que no existe claridad respecto de la pertenencia de las islas:

Islas Marías. Si bien es cierto que no existen antecedentes sobre que las Islas Marías pertenezcan a determinada entidad federativa, también lo es que forman parte del territorio nacional, y, por lo mismo, están sujetas, en materia federal, a las autoridades de este fuero; y por razón de orden y comodidad, el juez competente para conocer de los amparos promovidos por los confinados en esa colonia penal, es el juez de Distrito de Nayarit.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Énfasis agregado.

<sup>10</sup> Tesis 892 de la Quinta Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. II, parte HO, p. 568. Derivada de la competencia suscitada entre el Juez de Distrito de Nayarit y Primero Suprenumerario de Distrito del Distrito Federal, 7 de abril de 1921.

La propia doctrina reconoce que la problemática no es clara, pues la Constitución federal señala la dependencia directa de las islas a cargo de la federación, excepto en los casos en los que hayan ejercido jurisdicción los estados; sin embargo, las constituciones locales no hacen referencia expresa a las islas situadas frente a sus costas,<sup>11</sup> y el caso de Nayarit no es la excepción.

Al margen de que resultará poco práctica la existencia de una autoridad judicial federal, pues la incidencia delictiva (la comisión de los delitos) en las islas es muy baja y sólo por delitos del orden común (los del orden federal son prácticamente inexistentes); al margen de que los actos que rigen las actividades de la isla (sobre todo entre los internos) es del orden local y no federal, al margen de todo eso, y de que los legisladores y el Ejecutivo federal desconocieron esas situaciones, la federación terminó violentando e invadiendo las competencias de las autoridades de la capital del país.

Si bien es cierto que el Tribunal del DF no debe tener un juzgado en un territorio que no es el suyo —pues las islas son territorio de Nayarit— lo mismo que la Procuraduría capitalina no debiera tener una agencia del Ministerio Público y la Consejería Jurídica un defensor de oficio, no menos cierto, importante y claro, resulta que la única autoridad facultada para desregular las disposiciones que “así obligan” (pues pese al intento descuidado de la federación, el estatuto de las islas del año 1939 sigue vigente en lo que se refiere al DF) es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esto es así porque actualmente las facultades para legislar en materias civil, penal, administración pública local, seguridad pública y el régimen del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, corresponden a la Asamblea del DF.

Esa facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en las materias referidas implica la de abrogar un ordenamiento, incluso dictado por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo federal, en los casos aplicables, que sean de su competencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la no exigibilidad de que la reforma, adición, modificación o derogación de una norma legal provenga del *mismo órgano que la creó*, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que los que se cumplieron para su expedición, sino que aquélla se realice conforme al procedimiento establecido en la Constitución federal para la creación de leyes por parte de los órganos facultados, según se actualicen los supuestos que en la propia norma fundamental se prevén (Tesis 2a. XCV/97).

Así pues, si el poder constituyente mediante una reforma constitucional dispuso que la competencia para regular lo relativo al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como regular la seguridad pública (en lo que se incluye la función de procuración de justicia), así como la penal (por lo que hace a la defensoría pública), correspondía ahora a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,<sup>12</sup> privando de dicha facultad al Congreso de la

<sup>11</sup> Vid. Óscar CRUZ BARNEY, “Comentario. Artículo 48”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XVII, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2000, p. 843.

<sup>12</sup> Así lo regula el art. 122, párrafo sexto, apartado C; en la base primera, fracción V, inciso *h*), y en la base cuar-

Unión, entonces resulta acertado que el nuevo órgano facultado para legislar en esa materia pueda abrogar la ley expedida por la instancia anteriormente facultada para ello, o derogar las disposiciones que de esta naturaleza hayan sido dispuestas en legislaciones diversas, aun cuando el poder reformador no haya establecido en una disposición transitoria tal aspecto.

Por todo ello, considerar que las autoridades federales están facultadas para modificar el estatuto de las Islas Marías sería contrario al texto constitucional, pues, se reitera, el órgano legislativo federal actualmente carece de tal atribución y al regular al respecto invadió las competencias del órgano legislativo del Distrito Federal.<sup>13</sup>

### Malas políticas públicas para los juzgados federales

El “DECRETO por el que se reforman los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 y se adicionan los artículos 12, 13, 14 y 15 del Estatuto de las Islas Marías” dio un plazo de 90 días, para que el Consejo de la Judicatura, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Procuraduría General de la República establecieran sus áreas respectivas en el complejo.

Tal disposición deberá entenderse a la luz de lo dispuesto por el párrafo primero del art. 7° del nuevo EsIM,<sup>14</sup> el cual señala que dentro del complejo “regirá la legislación federal”.

Pero si el artículo 11 ordena la existencia de un juez federal, en tanto este 7° determina la obligación de la legislación federal, no se plantea más que una verdad de perogrullo, pues los jueces federales no pueden hacer más que aplicar la legislación federal.<sup>15</sup> Pero surge la pregunta: ¿a cuál legislación federal se refiere?

Para desentrañar lo anterior es menester analizar el artículo 48, en relación con los diversos 50, 51, 52, 53, 54 y 55, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

ta de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala:

Artículo 122. [...]

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

b) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común: [...]

<sup>13</sup> Véase el voto particular emitido por el Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, Israel Alvarado Martínez, respecto al Acuerdo 3-15/2010, mediante el cual se determinó instruir al oficial mayor del H. Tribunal, para que realice las acciones necesarias para que se efectúe un análisis en el que se determine la permanencia o retiro de los bienes muebles propiedad del H. Tribunal, ubicados en el Juzgado Mixto en materia civil de primera instancia en Islas Marías.

<sup>14</sup> Me refiero a él como nuevo, pues si bien formalmente no se abrogó el anterior de 1939, el mismo sufrió modificaciones *in integrum*, en el cien por ciento de su articulado, además de un agregado de cuatro artículos, modificación que materialmente constituye un nuevo cuerpo normativo.

<sup>15</sup> Salvo casos excepcionales como el que se encuentra referido por el art. 3°, § tercero de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*.

ción (LOPJF), que en su conjunto, establecen la competencia material de los juzgadores federales, competencia que sólo puede referirse a las materias penal, de amparo penal, civil, de amparo civil, administrativa y del trabajo.

Si lo que se pretende es que el juzgado asentado en las islas conozca de todas o de alguna de estas materias, está bien, aunque me parece poco probable la sustanciación de procedimientos administrativos o laborales en el complejo, pero bueno, podría suceder y, ahora, la competencia ya no será de los juzgados del vigésimo cuarto circuito que regulan los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal “19/2009” y “57/2006”. Pero de ser así, no se encuentra la utilidad, pues el anterior artículo 11 del EsIM ya preveía que el “Juzgado de Distrito en el Estado de Nayarit” tendría “jurisdicción sobre las Islas Marías para los asuntos de fuero federal”, al igual que la Tesis 892 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora que si lo que se quiere es dar mayor celeridad en las materias que hasta principios de 2010 conocía el juzgado local del Distrito Federal, es decir, la civil y la penal, la solución fue muy torpe. Es preciso pensar que en materia civil, los actos que más se suscitan en la isla (en especial entre los internos) son del orden local y no federal, pues se regulan compraventa, matrimonios, incumplimientos de contratos, etcétera, por lo que es inútil la existencia de un juzgado federal que conozca de asuntos del orden civil y menos de amparo civil.

Si lo que se quiere es que conozcan de la materia penal, al margen de que resultará poco práctica la existencia de una autoridad judicial federal, ya que la incidencia delictiva (la comisión de los delitos) en las islas es muy baja y sólo son delitos del orden común (los del orden federal son prácticamente inexistentes<sup>16</sup>), la competencia material de los juzgados federales resulta un problema serio.

Según el artículo 50 de la referida LOPJF, los jueces federales conocerán:

<sup>16</sup> Por el número de asuntos que ingresaron a *todos los órganos jurisdiccionales* de este Vigésimo Cuarto Circuito durante el año estadístico de 2009, se ubica en el vigésimo cuarto lugar a nivel nacional en cuanto a la demanda del servicio de impartición de justicia federal.

En el año 2007 el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Nayarit se encontraba en la tercera entidad federativa con menor población del país (920,185 habitantes), después de Baja California Sur y Colima (véase <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>, así como Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, *Estadística descriptiva*, disponible en: [http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2009/AnexoEst/ED\\_2009.pdf](http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2009/AnexoEst/ED_2009.pdf), consultado el 10 de abril de 2010).

En materia de fuero común —asuntos que hasta el 2010 eran competencia del Distrito Federal— de 2007 a marzo de 2010, el total de expedientes principales enviados a las salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por motivo de las apelaciones en contra de resoluciones del juzgado de las Islas Marías fueron 6, distribuidos de la siguiente manera: 2007: 2, 2008: 3, 2009: 1, 2010: 0.

En cuanto a la integración de la existencia de expedientes en dicho juzgado, sólo se conoció de la materia penal, ninguno en las materias civil, mercantil, familiar o alguna otra. Los ingresos en dicha materia penal fueron los siguientes: 2007: 42, 2008: 154, 2009: 438 y 2010: 793. Fuente: Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

1. De los delitos del orden federal.
2. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales, y
3. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

Se debe considerar que los delitos cometidos al interior del complejo —por regla— no son del orden federal, sino del local, y el hecho de que se cometan dentro del complejo penitenciario federal no los convierte en federales, pues sostener eso sería equivalente a considerar que todos los delitos ocurridos al interior de un Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso), de un aeropuerto internacional o de las instalaciones de las secretarías de Estado, pertenecientes a la federación, sólo por ser demarcaciones territoriales (unas más grandes que otras), convierten en federales los delitos cometidos en su interior, lo cual es un absurdo.

Vale recordar que dentro de los supuestos de federalidad a que se refieren los incisos *a)* al *m)* de la fracción I del artículo 50 de la LOPJF, así como los diversos 2° al 5° del Código Penal Federal, no existe ninguno que se refiera a que los delitos son federales *cuando se hayan cometido en un lugar respecto del cual la federación ejerza competencia*, como las Islas Marías en cuanto a los aspectos penitenciarios.

Por otro lado, las autoridades federales no están facultadas —por regla general— para conocer de los delitos locales, salvo en los casos previstos por el propio orden constitucional de las “competencias territoriales cruzadas”,<sup>17</sup> y en tal caso deberá ser mediante la figura de la atracción por conexidad a que se refiere el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 21 constitucional: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”, para ello resulta indispensable la existencia no sólo del delito local que las autoridades federales pretenden juzgar, sino además uno del orden federal y, adicionalmente, acreditar que ambos se encuentran relacionados.

¿Quién conocerá entonces de los delitos del fuero común?, ¿acaso la federación aun en ausencia de fundamento legal?, y si esto fuere así, ¿qué ley aplicará, la federal para un delito local?, o ¿la local del estado de Nayarit?

O, ¿es que acaso se hará una interpretación *a contrario* de lo dispuesto por los artículos 143, 144 y 145 del Código Federal de Procedimiento Penales, para permitir que los tribu-

<sup>17</sup> Véase al respecto Israel ALVARADO MARTÍNEZ, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumento de política criminológica o tutela de derechos fundamentales?*, disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/htm/investigacion/israelAlvarado/constitucionCriminal.html>

Bajo este régimen, la Constitución mexicana ha creado un régimen excepcional de competencias territoriales cruzadas en el que una autoridad local, que originalmente debe conocer de delitos del fuero común, está facultada para conocer y resolver delitos del orden federal y viceversa, autoridades federales que originalmente deben conocer de delitos federales, podrán procesar y sentenciar delitos locales. Según la fracción XXI del artículo 21 constitucional, “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales” y, en caso de materias concurrentes previstas en la propia Constitución “las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”.

nales del orden federal inicien diligencias en auxilio de la justicia local, las cuales cuando pasen al conocimiento de las autoridades del fuero común, no se repetirán por éstos para que tengan validez?

Habrá que insistir, ¿quién y cómo conocerá entonces de los delitos locales cometidos en el complejo penitenciario de las Islas Marías?

## Fuentes consultadas

- ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, *El nuevo régimen de las Islas Marías y la intervención del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, junio de 2010.
- , “Invasión de Competencias del DF por la federación respecto de las Islas Marías”, en *Inacipe opina*, disponible en <http://www.inacipe.gob.mx/htm/investigacion/israelAlvarado/islasMarías.html>, consultado el 3 de abril de 2010.
- , *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿instrumento de política criminológica o tutela de derechos fundamentales?*, disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/htm/investigacion/israelAlvarado/constitucionCriminal.htm>, consultado el 3 de abril de 2010.
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, México, Inacipe (Colección Investigación, 4), 2005.
- CRUZ BARNEY, Óscar, “Artículo 48”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. II, artículos 30-49, 20ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2009.
- , “Comentario. Artículo 48” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (coord. Miguel Ángel Porrúa), t. XVII, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2000.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y PLANEACIÓN JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Estadística descriptiva*, disponible en: [http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2009/AnexoEst/ED\\_2009.pdf](http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2009/AnexoEst/ED_2009.pdf), consultado el 10 de abril de 2010.
- , *Inculcados en procesos penales seguidos ante jueces de distrito*, disponible en: [http://www.dgepj.cjf.gob.mx/defensoria/07\\_estservdeldefincujd.pdf](http://www.dgepj.cjf.gob.mx/defensoria/07_estservdeldefincujd.pdf), consultado el 10 abril de 2010.
- INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, *Informe anual 2008-2009*, disponible en: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/informe/InformeAnual2008-2009.pdf>, consultado el 10 abril de 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, *Mapa de las Islas Marías*, disponible en: [http://images.google.es/imgres?imgurl=http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/501/images/islasmarias\\_image01.gif&imgrefurl=http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/501/islasmarias.html&h=309&w=447&sz=8&chl=es&start=2&usg=\\_\\_k6oUW13CwpEeO95aTisnYLqMxIE=&tbnid=Y5dOqtxyIP\\_zM:&tbnh=88&tbnw=127&prev=/images%3Fq%3DIslas%2BMar%25C3%25ADas%2Bmapa%26hl%3Des](http://images.google.es/imgres?imgurl=http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/501/images/islasmarias_image01.gif&imgrefurl=http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/501/islasmarias.html&h=309&w=447&sz=8&chl=es&start=2&usg=__k6oUW13CwpEeO95aTisnYLqMxIE=&tbnid=Y5dOqtxyIP_zM:&tbnh=88&tbnw=127&prev=/images%3Fq%3DIslas%2BMar%25C3%25ADas%2Bmapa%26hl%3Des), consultado el 16 de abril de 2008.

## Legislación

Acuerdo General 19/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Nayarit, con residencia en El Rincón, Municipio de Tepic; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre éstos, y la nueva denominación y competencia de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito en el Estado de Nayarit.

Acuerdo General 57/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la

jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Nayarit.

Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Marías, ubicado en el mar territorial mexicano del Océano Pacífico, con una superficie total de 641,284-73-74.2 hectáreas.

Ley de División Territorial del estado de Nayarit.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Programa de Conservación y Manejo. Reserva de la Biosfera Islas Marías, México, SEMARNAT, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007.

Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

## Otras fuentes

Oficio UETAI/2088/2007-601, 7 de marzo de 2007, por el que el Comité de Acceso a la Información de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información dio contestación a la solicitud de información número 601, presentada el 21 de febrero de 2007.

Oficio UETAI/2689/2007-912, 23 de marzo de 2007, por el que el Comité de Acceso a la Información de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información dio contestación a la solicitud de información número 912, presentada el 13 de marzo de 2007.

Oficio UETAI/2925/2007-915, 03 de abril de 2007, por el que el Comité de Acceso a la Información de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información dio contestación a la solicitud de información número 915, presentada el 13 de marzo de 2007.

Oficio UETAI/3882/2007-1443, 11 de mayo de 2007, por el que el Comité de Acceso a la Información de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información dio contestación a la solicitud de información número 1443, presentada el 11 de mayo de 2007.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 86/99, de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 613, X, septiembre de 1999, del SJF y su Gaceta, con el número de registro 193370. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/99.

Tesis 892 de la Quinta Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo II, parte HO, p. 568. Derivada de la competencia suscitada entre el Juez de Distrito de Nayarit y Primero Supernumerario de Distrito del Distrito Federal. 7 de abril de 1921.

Voto particular emitido por el Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, Israel Alvarado Martínez, respecto al Acuerdo 3-15/2010, mediante el cual se determinó instruir al oficial mayor del H. Tribunal, para que realice las acciones necesarias para que se efectúe un análisis en el que se determine la permanencia o retiro de los bienes muebles propiedad del H. Tribunal, ubicados en el Juzgado Mixto en materia Civil de Primera Instancia en Islas Marías.

## Abreviaturas y símbolos utilizados

<i>Abreviatura</i>	<i>Significado</i>
art.	artículo
Cefereso	Centro Federal de Readaptación Social

DF	Distrito Federal
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
EsIM	Estatuto de las Islas Marías
mp	Ministerio Público
<i>v. gr.</i>	<i>verbi gratia</i> (por ejemplo)
§	párrafo



## CONSIDERACIÓN DEL TRABAJO COMO POTENCIADOR EFICAZ EN LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS SENTENCIADOS

### Introducción

El conjunto de teorías que históricamente ha sustentado el ejercicio del poder frente a los gobernados, y las consideraciones particulares hacia aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico, han transitado desde respuestas manifiestamente vengativas, *u. gr.*, la Ley del Talión (con todo el progreso que significó para la humanidad), hasta los más minuciosos procesos en los que intervienen disciplinas con tratamientos científicos enfocados a brindar herramientas que permitan la reincorporación del sujeto a la sociedad de la que fue separado.

Entender esta progresión con perspectiva científica ha tenido diversos enfoques, que desde nuestro sistema penitenciario en la actualidad han conducido su ejercicio hacia la readaptación social y la búsqueda de remontar estos procesos mediante mecanismos que generen las herramientas necesarias que permitan la actuación recíproca desde la sociedad hasta la población sentenciada, y viceversa; éste es en primera instancia el sentido que debe darse a la sanción denominada reinserción social. Desde el aspecto metodológico, el alcance y contenido del término reinserción significa la acción de reintegrar, de incluir a un grupo o a un individuo a una sociedad que lo ha proscrito por haberla afectado con conductas que pusieron en peligro tanto a su persona como a dicha sociedad.

La aproximación al concepto reinserción social y su aplicación comprende el establecimiento de medidas soportadas en la interacción de los elementos que involucra su aplicación, siendo la pro-actividad función fundamental de su implementación, por lo que el respeto a la ley adquiere sentido profundo, y son las instituciones, y quienes las representan, los responsables en primer plano de esta actuación, con el efecto consecuente de quien la recibe en su aplicación. Por su parte, el sentenciado debe responder en el mismo sentido y en la misma proporción que lo hace la autoridad, no sólo como receptor, sino también como interlocutor. En otras palabras, incentivar el respeto mutuo al marco de la legalidad cuyo ejercicio fortalezca la práctica una vez en situación de libertad. Integrar, definitivamente, riñe con la concepción de enfrentar al sentenciado con la autoridad y con la sociedad. La integración le permite a un sujeto desentrañar y hacer de su alcance los diversos vínculos que ordinariamente tiene con la sociedad a la que pertenece y en la que se desarrolla de manera cotidiana.

La disfunción entre quien no actúa conforme a las disposiciones jurídicas y la sociedad se combate con procesos que hagan prácticas las bondades de respetar la ley, que se refleja en la disminución de su sanción, pero también desencadena las responsabilidades que viven los miembros de una sociedad. Comunicar la acción de la autoridad en este sentido produce respuestas favorables en el sentenciado respecto de la aplicación de la ley, pero, también se presenta como pilar de la implementación del concepto reinserción, cuya composición le permite entender la integración y la atracción necesarias para asimilar de nuevo a la sociedad que lo recibe cómo persona libre.

Es lugar común para los estudiosos de la materia, que los sistemas penitenciarios en países en vías de desarrollo presenten anacronismos de diverso orden, cifrados en prácticas atávicas que recrudescen el carácter ejemplificativo de la pena, so pretexto —muchas veces— de actuaciones que exceden sus límites, y cuyo entramado finalmente ve comprometido, tanto directa como indirectamente, los proyectos de construcción, modificación y sustitución del devenir penitenciario.

Dentro del contexto de referencia, las sociedades enfrentan en su desarrollo diversos obstáculos. Existe la necesidad de poner a prueba instrumentos con demostrada vivencia histórica, articulando disciplinas que estudien el entorno del privado de la libertad, cuya visión en conjunto permita correctamente ensamblar las piezas con un profundo sentido interdisciplinario; perspectiva que orienta el trabajo desde el propio derecho del trabajo vinculado al derecho penitenciario, teniendo el primero como propósito, la regulación de la relación de trabajo y la función social que ésta tiene; y el segundo, en el concepto de pena y sus efectos, y la manera de generar una regulación en sujetos y espacios con características particulares. Tal es el caso del presente ensayo de aplicación en la Colonia Penal Federal Islas Marías, cuya pretensión es crear un ámbito que actúe como zona de desintoxicación a partir de los elementos que brindan las disciplinas involucradas, con el propósito —desde factores endógenos— de construir enlaces que procuren el menor de los traumatismos sociales al regresar al entorno al que pertenecía.

La explicación se da en términos de conceptualizar al trabajo en su expresión más prístina como factor fundamental de manifestación humana y motor de transformaciones —desde las más simples a las más complejas— y que cuando se desincorpora al rol que juega en el conjunto de relaciones ordinarias crea situaciones anómalas en cuanto a adaptación, función, utilidad, y que llevado al terreno de a quienes supuestamente se les readapta, se refleja en conductas reincidentes que a la postre representan un mayor costo para la sociedad, y encuentran explicación en el hecho de no haber construido la situación de un trabajador.

La condición del sentenciado y la suspensión de los derechos civiles y políticos establecen una situación especial para el condenado, que por antonomasia responde a una acción fundamentalmente retributiva que sanciona a quien transgrede el ordenamiento jurídico establecido; modelo que pese al desarrollo de disciplinas especializadas en la materia han tenido, en la práctica —en particular en sociedades como la nuestra—, tratamientos que distan de ser formadores de una persona que encaja en la composición social actuante y presente.

Así las cosas, la pregunta es si desde el derecho del trabajo y lo que sus principios orientan, ¿pueden aplicarse en su totalidad o parcialmente a poblaciones determinadas como las que en la actualidad purgan penas en la colonia penitenciaria de las Islas Marías? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus límites?, y de ellos, ¿cuánto pueden extenderse?

Una de las características que denota al derecho es que se trata de un sistema de obligaciones, atribuciones y deberes, a partir de los cuales se pueden sugerir esquemas que actúen sobre grupos determinados dinamizando, modernizando, desarrollando procesos de cuya aplicación se desprenda una correlación de conductas que conduzcan al objetivo último de la reinserción en cuanto al tratamiento y los medios utilizados en tiempos de privación de la libertad y la proyección de esa enseñanza cuando el individuo sentenciado queda en estado de libertad.

Para tal efecto se propone una visión geométrica sobre una base triangular, en la que uno de sus vértices está compuesto por el trabajo como derecho y deber; el segundo vértice, el centro penitenciario como institución, y la consideración hacia la pena; y cerrando el triángulo los derechos humanos: visión trilateral que alberga en su contenido a la persona del sentenciado.

Por lo tanto, la búsqueda se da en términos de identificar al sentenciado como trabajador, no desde la perspectiva fáctica, sino desde la *ius* laboralista, y a la vez fundamentar el alcance que en estas poblaciones debe tener el tema de los derechos y prestaciones, en la medida de aceptarse la calidad de trabajador, y en el entendido de que la hipótesis pueda ofrecer resistencia en cuanto a la generación de derechos. Por tal razón, la pretensión es resolver el problema en el interior, con proyección hacia el exterior, y darle un alcance limitado a la acción del derecho del trabajo. La propuesta tiene el sentido de reinsertar realmente y no recurrir a la acción administrativa de privar de la libertad por reincidencia; se trata de disminuir los porcentajes existentes al respecto.

## Trabajo como derecho y deber

El derecho del trabajo es la expresión de la dinámica del derecho en cuanto su sentido de progresión y catalizador de necesidades sociales específicas, encontrando las bases de su sistema y la acción de los principios que sin duda se constituyen en el faro de los retos del constante devenir de las relaciones obrero-patronales, que ven en su conceptualización el punto de apoyo de una constante transformación. El profesor Américo Plá señala acerca de los principios:

Tienen la suficiente fecundidad y elasticidad como para no quedar aprisionados en fórmulas legislativas concretas. Han de poseer la debida maleabilidad como para inspirar distintas normas en función de la diversidad de circunstancias. Así como los principios tienen la posibilidad de inspirar distintas legislaciones y soluciones en diversos países, así también pueden inspirar diversas fórmulas, según las épocas y las circunstancias históricas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Américo PLÁ RODRÍGUEZ, *Memoria del VII Encuentro Iberoamericano del Derecho del Trabajo*, México, Gobierno del estado de Baja California, 1994, p. 33.

El argumento anterior, además de enriquecedor, es propicio para fijar el primer vértice de la hipótesis que se concreta en la fórmula derecho del trabajo-acción, construcción que responde, en primer plano, a la vinculación inmediata de los elementos que sostienen al derecho del trabajo, como son la relación de trabajo, la figura del trabajador, etc., y los medios que le permitan interactuar con quien directamente recibiría los beneficios; es decir, la persona física sustraída y recluida en un espacio que le priva de la libertad como consecuencia de la comisión de un delito, con el propósito de realizar el cometido de la reinserción social.

Se tiene entonces, en uno de los principios del derecho del trabajo, el punto de apoyo de la visión trilateral propuesta: desde el trabajo como derecho y deber, vistos en conjunto, motivan la articulación de medios que la sociedad —como organización— elabora y pone a disposición de sus integrantes, y el deber de ser usados por quienes responden al esfuerzo colectivo de brindar la manera de concretar la realización del trabajo.

¿Cómo desarrolla la doctrina los contenidos del trabajo como derecho? Se precisa en las acciones que los estados y las sociedades procuran propiciar las condiciones adecuadas para sus miembros, que favorezcan a su vez las condiciones de vida humanas, que les permitan un desarrollo como tales; sentido en el que se pronuncia el maestro Mario de la Cueva:

La fórmula conducía al derecho de los hombres a que la sociedad, y concretamente su economía, crearan las condiciones que garantizaran a la persona humana la posibilidad de cumplir su deber de realizar un trabajo útil para bien de ella misma, de su familia y de la sociedad a la que perteneciera.<sup>2</sup>

Lo que se presenta es la revisión de la relación Estado y sociedad con la persona, y los elementos que interactúan con ellos —como sucede con la economía—, siendo ésta factor fundamental en su desarrollo y la manera como dentro del contexto planteado se observa la relación del sentenciado y la sociedad, que a primera vista genera una reacción de separación y de natural segregación de quienes han conculcado las reglas jurídicas vía delitos.

En este sentido, uno de los primeros compromisos en la construcción de un concepto de reinserción es que la persona física privada de la libertad es integrante de la organización social en su calidad de ser humano, siendo coherente con la visión humanista de nuestro derecho, y el funcionamiento de la premisa trabajo acción, en el escenario de lo que Foucault llama el nacimiento de las prisiones modernas, expresado por Gabriel Araujo y Alicia Izquierdo como:

Un modelo que construye (fabrica) delincuentes, no infractores. Fabrica porque conduce a un juicio permanente a quien ha sido juzgado por el tribunal jurídico. Solo que ahora se trata de un tribunal interdisciplinario y autónomo. Fabricar, para Foucault, será transformar al infrac-

<sup>2</sup> MARIO DE LA CUEVA, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. I., 7ª ed., México, Porrúa, 1981, p. 108.

tor en un flamante personaje (el delincuente) que une ley e infracción, juicio e infractor y condenado y verdugo. De esta manera, la técnica de castigo penitenciario corre paralela con la aparición del delincuente. Ambas aparecieron juntas, en el subsuelo del aparato judicial.<sup>3</sup>

El primer vértice del triángulo puede adoptar dos direcciones: una externa y otra interna. La primera puede ajustarse perfectamente a una visión preventiva, en tanto que las fuentes generadoras por la sociedad brinden instrumentos para un trabajo útil; la segunda, la cual constituye la materia del presente estudio, es encontrar —en la visión del sentenciado— cómo la condición del trabajo y el calificativo trabajador establecen una relación de proporciones planteadas cuantitativamente de la siguiente manera: a mayor fortalecimiento de la infraestructura que propicia los medios dentro del derecho del trabajo al sentenciado, mayores las posibilidades de comprender el mundo que le corresponde vivir cuando es dejado en libertad.

El aspecto que guía la presente reflexión, teniendo como unidades de análisis la población sentenciada en la Colonia Penal Federal de las Islas Marías, que son valoradas a su vez como grupos de baja peligrosidad, puede encontrarse en la posibilidad de administrar los medios que brinda el derecho del trabajo, entiéndase reducido a la población en estudio y para su realización sin impulsar una reforma laboral al respecto —que si fuera el caso se orientaría a incluir como trabajos especiales los realizados en penitenciarías— se conducen a formar un verdadero trabajador. El tiempo ocupado en ello no tiene el sentido de combatir la ociosidad por sí misma, sino la identificación que surge en el binomio trabajo-trabajador, que por su situación no es factible dada la suspensión de los derechos civiles y políticos, entonces la cual la búsqueda de conciliación con el derecho del trabajo se reduce por el tema de los derechos que van surgiendo, por ello se propone circunscribirlos al espacio y tiempos referenciados internamente, pero con el sentido de crear la identidad y los compromisos que ordinariamente tiene un trabajador.

El planteamiento anterior encuentra respuesta en la conjunción derecho del trabajo-acción; es forjar el sentido y la responsabilidad que se desprende del trabajo, tal como la administración del ingreso, la manera en que éste contribuye a satisfacer las necesidades tanto personales como las que dependen de él —máxime que en las Islas Marías se permite el traslado con la familia—, un aliciente mayor que acentuaría su puesta en práctica una vez liberado. Inclusive, se propone la creación de fondos internos que permitan accionar conductas encaminadas al ahorro, para construir de esta manera el sentido de previsión, extirpado muchas de las veces en función del carácter ejemplificativo de la pena.

Con base en el señalamiento anterior, lo que se busca es modificar la acción del trabajo por el trabajo sustituyéndola por el trabajo-trabajador, y la relación de éste con un empleador; composición que tiene por finalidad vincular, desde el espacio de privación de la liber-

<sup>3</sup> Gabriel ARAUJO PAULADA y Alicia IZQUIERDO RIVERA, “De la intervención en la cárcel a la intervención de la cárcel”, en *Tramas, subjetividad y procesos sociales*, núm. 21, julio/diciembre de 2003, México, UAM-X, disponible en: <http://www.diariamente.com.mx/>

tad, elementos externos que harían menos traumático el contacto nuevamente con la sociedad que le proscribió, y con un efecto mayor como es el de combatir la reincidencia.

En este sentido, la propuesta atiende a reforzar la identidad y lo que significa ser trabajador desde los parámetros y la disciplina correspondiente, en tanto el cometido de la reinserción se cumpliría si los factores externos al sentenciado fueran de aprendizaje y comprensión durante el término de cautiverio, respondiendo a la afirmación de que no se puede exigir trabajador, con todo lo que su entorno significa, sin haberlo sido.

Se hace énfasis en que el propósito no es concentrarse en la generación de derechos, sino ejercer las propiedades que los ya establecidos proporcionan, tales como: el alcance del salario, la administración en sus aspectos más básicos —que van desde el ahorro hasta la inversión—, y otros elementos que bien pueden impulsarse, como los de seguridad social dentro de un esquema interno, colocándolos en una especie de zona de despresurización y luego pasar a otro medio en condiciones de éxito real a la reinserción social.

### **Centro penitenciario como institución**

En términos concretos, el centro penitenciario es el lugar o el espacio físico en donde se purga la sentencia, desde aquéllos más lóbregos, hasta los modernos sistemas penitenciarios europeos, como es el caso de Austria. Para efectos del presente estudio, el espacio también tiene características singulares, por tratarse de islas que tienen como barreras los límites naturales, el mar y las especies peligrosas que allí habitan, rompiendo el esquema de cárcel tradicional de las prisiones de nuestros países, identificadas por paredes de concreto, barrotes, hacinamiento, etcétera. Si bien cuenta con los elementos que limitan la libertad, se constituye en factor distintivo que ofrece mayores posibilidades en favor de la reinserción y la aplicación de políticas penitenciarias que concreten los objetivos de la reinserción, superponiendo reglas de correspondencia adecuadas.

Dicho entramado supone la articulación de diversas áreas técnicas indispensables en su realización que, para efectos del presente estudio, se circunscribirán en el trabajo cuyos fines en la actualidad se encuentran precisados de la siguiente manera:

1. Proporcionar actividades laborales y de capacitación a la población con el fin de coadyuvar en su readaptación social.
2. Lograr un adecuado nivel de capacitación técnica, acorde con la realidad del país con objeto de que cuenten con elementos que les permitan una reincorporación social productiva.
3. Implementar el funcionamiento de áreas laborales en las que el interno realice actividades productivas que constituyan una alternativa de trabajo en el exterior y reducir al mínimo el ocio.
4. Incidir y motivar en el interno el interés por la capacitación y el trabajo.

5. Coadyuvar al desarrollo de habilidades y destrezas en los internos, a través de cursos de capacitación laboral, con el objeto de lograr que los productos elaborados cuenten con la calidad necesaria que permitan su comercialización en el exterior.
6. Establecer comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas con el fin de apoyar las actividades laborales, y de capacitación.
7. Crear las condiciones necesarias para dar cumplimiento a los convenios estatales e interestatales establecidos con las instituciones que brindan apoyo en lo concerniente al trabajo y capacitación.
8. Emitir un diagnóstico de las aptitudes e intereses laborales de los internos para su incorporación al trabajo.
9. Establecer el control para llevar a cabo el otorgamiento de la remisión parcial de la pena.<sup>4</sup>

Los objetivos, en su conjunto, están planteados desde la visión sociológica del trabajo, y no desde el aspecto jurídico, que busca activar en el sujeto capacidades, destrezas, aptitudes y reconocer expresiones positivas del ser humano del que él pueda ser parte; sin embargo, la praxis se presenta limitativa en función de combatir estados como el ocio, la pereza o conductas nocivas para él o la comunidad en la que vive, siendo obligatorio preguntar si, tal como se encuentran planteados los objetivos, el sentenciado admite en ellos la posibilidad real de hacerlos extensivos cuando se encuentre en estado de libertad.

Una de las acciones inmediatas de vincular al trabajo a los sentenciados es combatiendo la inactividad y los efectos que de ella se desprenden para obstaculizar prácticas que originan que a esos lugares se les califique, en el mejor de los casos, como “escuelas del crimen”; por lo tanto, asociar al trabajo como derecho y deber también al espacio donde purga la pena, resulta ser una relación necesaria, que se convierte en la segunda arista del triángulo.

En nuestras sociedades, y parece natural, existe la reacción vindicativa contra quien comete delitos, no obstante, el desarrollo de la ciencia y las correspondientes de las ciencias sociales que contribuyen a transformar a la persona. Por tal motivo, no resulta atractivo pensar que al reo se le brinden condiciones de bienestar material, razón que requiere adoptar —por parte de las sociedades modernas— criterios que entiendan que el espacio también es factor que contribuye al tratamiento del privado de la libertad, siguiendo el tratamiento laboral, y sin que sea el término preciso para el caso, es lo equivalente a la ergonomía para el trabajador.

La consideración anterior se desprende del hecho de que las cárceles son parte de nuestras sociedades, y que en esa especie de simbiosis se precisa generar todos los mecanismos posibles que creen actitudes de asimilación y no de rechazo cuando el individuo se reincorpore “nuevamente a la sociedad”.

<sup>4</sup> Ruth VILLANUEVA *et al.*, *México y su sistema penitenciario*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2006, pp. 66 y 67.

El entorno debe permitirle ejercer las actividades para las cuales se le capacita, los instrumentos necesarios para realizar su trabajo y los espacios donde pueda tener recreación sana. En las Islas Mariás estas actividades se potenciarán en la medida en la que se permita convivir a quienes traen a sus familias, asociado a una serie de elementos formativos que realizarán los fines perseguidos.

Dentro del espacio, la utilización y administración del tiempo resulta un factor estratégico en el proceso de reinserción, por lo que el espacio funciona si se encuentran los instrumentos para desarrollar las actividades. Es imprescindible vincular la preparación del espacio con el éxito de los programas de capacitación. Implícitamente se va forjando el sentido de lograr objetivos mediante su propio esfuerzo, incentivando la importancia de fomentar la responsabilidad como el presupuesto cotidiano de la vida en común, que requiere de los mejores esfuerzos de expertos en la materia, con el propósito de reincorporar a la sociedad a una persona física capaz de asimilar el complejo mundo de relaciones que gobiernan nuestro ordinario modo de vivir.

Siguiendo la lógica de que la administración del espacio y la distribución del tiempo en actividades útiles necesitan de personas físicas que los orienten, entran en juego aquellos que representan a la institución, como seguidamente se anota:

En la observancia se incluye el factor vigilancia y seguridad, es una característica común en estos tipos de instituciones y cumplen el ordenamiento de control social en éstos términos —seguridad y vigilancia— en el espacio social del lugar. Estos ordenamientos los ejerce el cuerpo de custodios (personal contratado por la Secretaría de Seguridad Pública).<sup>5</sup>

## Derechos humanos

El tercer punto en la visión trilateral del desarrollo de la reinserción comprende los derechos humanos, en tanto el sentenciado —como ser humano— es portador de una dignidad esencial. Este vértice encuentra su explicación en el carácter humanista de quien dirige los procesos y la manera como los ejecuta, lo que impone un tratamiento dentro de los límites precisos con los que la ley faculta a las autoridades, cuyo correcto entendimiento por sí solo, resulta ser formador, y la manera directa de entender a la autoridad, generándose una reciprocidad fundamental de legalidad-respeto a la autoridad y viceversa; vital en la reinserción del sentenciado.

La relación derechos humanos-autoridad tiene una base fundamental en el principio de legalidad, y es la aproximación directa que el sentenciado tiene con la sociedad. El desajuste de esa relación desemboca en conductas desinteresadas con el entorno externo y en una preocupación mayor por desconocer los mecanismos legales en tanto quienes están llamados a observarlos no los cumplen; como se infiere, se produce una reacción en cadena que se concreta en la aversión al marco constitutivo de la ley.

<sup>5</sup> Evangelina AVILÉS QUEVEDO, *Arquitectura y urbanismo de las Islas Mariás. Una práctica del diseño en la readaptación social*, México, Secretaría de Seguridad Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008, p. 179.

No se puede solicitar del sentenciado una conducta en libertad acorde a los parámetros de la sociedad que lo recibe, cuando el lugar de reclusión presenta un cuadro sistemático en la vulneración de los derechos en general, cuyo camino invita claramente a la reincidencia en tanto se sigue el ejemplo de quien debiendo cumplir, no lo hace. La acción debe preponderantemente brindar al sentenciado el sentido de la certeza y seguridad que ofrecen los fueros de la legalidad.

Por lo tanto, la autoridad juega un papel importante dentro de los derechos humanos de primera generación, focalizados en los derechos y garantías individuales, lo que comporta una preparación disciplinar que le permita correctamente accionar los medios dentro del marco que la ley faculta.

En primera instancia, corresponde a la autoridad y, en específico al personal que vigila directamente el actuar del sentenciado, una preparación altamente especializada; uno de los aspectos esenciales es el entendimiento cabal de la ley. En tanto no se entienda éste como principio básico en los derechos humanos, la construcción de marcos teóricos complejos que velan por su modificación será simplemente eso, teorías que no pueden aplicarse ni desarrollarse por no estar bien cimentadas en la cultura de la legalidad.

Adicionalmente al anterior planteamiento, el ejercicio en el cumplimiento y vigilancia de los derechos humanos con el objetivo expreso de adecuar los dispositivos jurídicos con la realidad, es necesario entender la incorporación del funcionamiento de organismos tanto internos como externos en la vigilancia y cumplimiento de la normatividad. Al respecto, Calleros Calderón señala:

Una forma alterna y complementaria de vigilar que exista la menor distancia posible entre la normatividad y la normalidad (o entre la norma y la práctica) es por medio de la acción de monitores, ya sea institucionalizados en el plano nacional o internacional, o bien, por parte de la sociedad civil —nacional e internacional—, quienes estarán atentos a la aplicación de la legalidad en casos específicos.<sup>6</sup>

Es un cuadro que corresponde a la inclusión de los diversos estamentos sociales, en la participación para velar por la aplicación de los derechos humanos.

## Sentenciado

El área del triángulo abarca al sentenciado, como sujeto de condena, en la visión trilateral propuesta; el conjunto de fuerzas que lo componen deberán responder de tal manera que produzcan un panorama de lo que debe vivir en condición de libertad, para ser congruente con el modelo de reinserción social que se plantea. Se entiende que el sentenciado —pobla-

<sup>6</sup> Juan Carlos CALLEROS ALARCÓN, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, México, SEGOB, INM, Centro de Estudios Migratorios, 2009, p. 70.

ción objeto de análisis— está entre los calificados como de baja peligrosidad, medición que realiza la propia ley penal; de tal modo que el conjunto de acciones previstas combata la secuencia que se manifiesta en la realidad de hacer más delincuente al delincuente con las consecuencias que ello confiere, como es la inevitable reincidencia de las conductas delictivas.

Por consiguiente, es importante demostrarle a estos grupos el conjunto de responsabilidades que enfrenta a diario el común de la sociedad, razón por la cual, si bien en términos y actuaciones limitadas resulta importante conferirle la calidad de trabajador, circunscribiendo el conjunto de derechos y obligaciones a su propio ámbito, y que desde el mismo pueda construirse los instrumentos que canalicen esos esfuerzos, hay grupos que tienen un sistema propio de medio de cambio y sistemas que les permiten canalizar esos recursos, cuya administración les ayuda a generar ahorro, bien en el sentido de previsión, bien en el sentido de inversión o cualquiera otra que proyecte la posibilidad de hacer presentes necesidades futuras.

Definitivamente, la concepción de la Colonia Penal Federal Islas Marías rompe de inmediato el esquema de cárcel como sinónimo de rejas, de muros de concreto, de hacinamiento, en tanto la configuración espacial tiene asentamiento en varias islas, que por su composición natural, clima y el propio paisaje, comporta para el reo emocionalmente otra impresión de lo que constituye la fuerza del Estado en cuanto sancionador; factor que contribuiría a asimilar los componentes propuestos en cada uno de los vértices del triángulo.

Dentro de la perspectiva planteada existe la posibilidad de no considerar al sentenciado solamente como individuo, sino que cuando éste tenga la posibilidad de interactuar con la familia, se presente como un componente potenciador de los mejores esfuerzos en aras de obtener la libertad y desarrollar su vida extra muros. No se trata de una composición libre, sino con las limitaciones que la propia pena impone, pudiendo afianzar los lazos de sus miembros. Está más que comprobado que las grandes deficiencias, motivadas por disfunciones familiares, son la causa fundamental de actitudes y conductas inapropiadas en las personas, que las induce a atentar contra lo dispuesto por el orden social y les conlleva a cometer delitos.

Uno de los puntos más complejos expresa la forma en que se deben conciliar o integrar, si es el caso, los conceptos que en sí mismos son de la naturaleza de la cárcel, haciendo referencia, por un lado, a la acción de separar, y por el otro, a la acción de reinsertar. Separar porque es la resultante de sacar físicamente del medio social ordinario a quien cometió un delito, y para quien estando en condición de separación actúen fuerzas que lo preparen para asimilar la integración; de tal manera que la acción, vista desde el interior, debe crear definitivamente un escenario “como si fuera el exterior”. Crear una zona como cuando se cambia de estado. Por ejemplo, quien se encuentra en las profundidades del mar debe actuar mediante procesos previos que le permitan emerger sin ocasionar daños a su salud, lo que sí ocurriría de hacerlo súbitamente; éste es un símil perfectamente utilizable para el sentenciado con proyección a la reinserción social.

En la cuantificación de las unidades de análisis, la estadística es el mejor medio para precisar dicha cuantificación, y su lectura permite aplicar los correctivos necesarios. Sin embar-

go, enfrenta obstáculos que desvían las bondades del uso y los efectos del medio citado; algunos investigadores señalan que:

En lo que se refiere a las estadísticas, en nuestro país no se dispone de series históricas sólidas sobre indicadores delictivos. La manera en la que se reúne la información en las instituciones les resta calidad y credibilidad, no se han podido establecer categorías homogéneas y existen numerosas inconsistencias. Cada dependencia reduce dolosamente los rezagos, modifica los indicadores a la conveniencia inmediata ya sea para la evaluación o para solicitud de recursos o simplemente se niega la información bajo el rubro de ‘no disponible’.<sup>7</sup>

Lo anterior conduce a una investigación de campo para consultar realidades, en tanto la presentación de informes que obedecen al cumplimiento de las formas desdibuja la posibilidad de implementar las medidas esenciales que permiten la corrección del sentenciado, dentro de los márgenes que implica la condena en el lugar estudiado con un promedio no superior a cinco años.

## Conclusiones

Primera: las acciones encaminadas a fortalecer esquemas de tratamiento social en poblaciones condenadas por delitos requieren la vinculación de un marco teórico acorde con las características de los sentenciados, que para el caso en estudio, en la actualidad, se concreta en grupos con bajo perfil de peligrosidad, accionando medios que los coloquen en situación de interlocutores frente a las responsabilidades, derechos y deberes promovidos a través de mecanismos que ejercitan la relación acción-reacción, dentro de un escenario que los concientizan de las responsabilidades personales como de los que de ellos depende. Por esta razón, es importante —y que es un aspecto que debe ser experimentado— otorgarle la calidad de trabajador con los aspectos que jurídicamente reglamenta, siendo el salario y los medios particulares, los que le permitan generar fondos con sentido de previsión, el incentivo al encontrarse nuevamente en estado de libertad.

Segundo: generar, en el interior de la colonia, una infraestructura que le permita al sentenciado actuar, respondiendo a un patrón de obligaciones, que tiene su centro en la creación de instituciones que le brinden la operación y administración de los recursos que provienen de su trabajo, y con un marcado sentido de canalización de recursos mediante el ahorro para generar una especie de seguridad social proyectada a su familia y, en su defecto, la posibilidad de emprender actividades lícitas al salir libre.

Tercero: la colonia penitenciaria Islas Marías debe proyectarse para mantener una población carcelaria cuyas penas privativas de la libertad no excedan los cinco años, y que vincu-

<sup>7</sup> Guillermo ZEPEDA LECUONA, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo/Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 416.

lado al hecho de las condiciones espaciales donde se purga la pena, como la dirección de las decisiones de sus autoridades de conformidad con la ley, sean el soporte que impulsa el sentido de reconciliación y no de retaliación, posibilitando al reo dar respuesta positiva a los mecanismos promovidos a partir del concepto derecho laboral-acción, derechos humanos y la implementación en el espacio de convivencia de instrumentos que le permitan administrar lo producido en su condición de trabajador.

### Fuentes consultadas

- AVILÉS QUEVEDO, Evangelina, *Arquitectura y urbanismo de las Islas Marias. Una práctica del diseño en la readaptación social*, México, SSP/Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008.
- CALLEROS ALARCÓN, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, México, SEGOB, INM, Centro de Estudios Migratorios, 2009.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. I., 7ª ed., México, Porrúa, 1981.
- VILLANUEVA, Ruth *et al.*, *México y su sistema penitenciario*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2006.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo, 2004.

### Otras fuentes

- ARAUJO PAULADA, Gabriel y Alicia IZQUIERDO RIVERA, “De la intervención en la cárcel a la intervención de la cárcel”, *Tramas, subjetividad y procesos sociales*, núm. 21, julio/diciembre de 2003, México, UAM-X, disponible en: <http://www.disciplinariamente.com.mx/>
- PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Memoria del VII Encuentro Iberoamericano del Derecho del Trabajo*, México, Gobierno del estado de Baja California, 1994.

## REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL COMPLEJO PENITENCIARIO FEDERAL ISLAS MARÍAS

### Introducción

Por salud debe entenderse, según la Organización Mundial de la Salud (oms), no sólo la ausencia de enfermedad, “sino aquel estado de bienestar que se logra en un individuo o en una colectividad cuando existe la armonía de condiciones favorables para la existencia biológica, psicológica y social”.<sup>1</sup> En el ámbito nacional, la salud se considera “un valor universal, un objetivo social compartido y al mismo tiempo un poderoso impulsor del desarrollo”. Pero, más allá de su definición, lo que resulta incuestionable es que “México quiere y requiere un mejor sistema de salud como condición para impulsar la prosperidad económica, el bienestar social y la estabilidad política”.<sup>2</sup> Para lograrlo, el país trabaja en la conformación de un sistema general de salud que coadyuve al bienestar físico y mental de la población. Por ello se afirma que:

La creación del sistema de Protección Social en Salud (spss) representa un paso significativo en la adecuación de nuestro sistema de salud para promover la cobertura universal del aseguramiento en salud y fomentar una mayor equidad en el financiamiento.<sup>3</sup>

Según datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México cuenta con más de 112 millones 336 mil 538 habitantes y aún no se llega a la cobertura universal en salud. La problemática no sólo se enfoca desde la perspectiva económica; para el logro del objetivo también influyen cuestiones políticas, sociales y culturales. Las inercias deben combatirse y las múltiples perspectivas de enfoque deben ajustarse constantemente: los principales desafíos del sistema de salud mexicano al comenzar el siglo XXI son alcanzar mayor equidad en las condiciones de salud, mejorar la calidad de sus servicios

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, Nueva York, 19 de junio de 1946.

<sup>2</sup> Secretaría de Salud, *Democracia y cambio estructural en salud: Hacia una política social de Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 13.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 357.

y dotar de protección financiera a la mayoría de la población.<sup>4</sup> Pero dicho sistema también enfrenta retos primordiales actualmente como lograr equidad en la prestación de los servicios y que éstos se brinden con calidad, además de garantizar la protección financiera.

## Consideraciones generales

Entre la población existen algunos individuos procesados o sentenciados por la comisión de ilícitos, quienes también requieren servicios de salud. El presente análisis comprende a aquellos individuos sentenciados que recluidos en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías, en el que se encuentran 5,486 internos: 1,409 hombres y 37 mujeres condenados por delitos del fuero común; 3,669 hombres y 371 mujeres por delitos del fuero federal, al 9 de febrero de 2011. La proyección máxima del complejo, calculada al año 2012, es de 13,214 internos.

Los servicios de salud en el complejo los proporciona un hospital, operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual cuenta con 12 camas, 4 médicos (director, anestesiólogo, internista, epidemiólogo y 10 médicos generales) y 10 enfermeras.<sup>5</sup> El Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) tiene un cuerpo médico que coadyuva con el IMSS en la atención médica correspondiente, compuesto por 2 médicos (director técnico del hospital y 1 médico general), 2 odontólogos, 2 trabajadores sociales y 2 enfermeras.<sup>6</sup> En tanto, el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial Ciudad Ayala Morelos (Ceferepsi) realiza las campañas de prevención y brigadas de salud dentro del complejo penitenciario.<sup>7</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el eje 1. Estado de derecho y seguridad, punto 1.2 Procuración e impartición de justicia, se incorporan tres estrategias con el objetivo de fortalecer el sistema penitenciario con la finalidad de garantizar el respeto a la ley, y al mismo tiempo apoyar la readaptación social de manera eficaz. La primera proyecta modernizar el sistema penitenciario. La segunda propende a combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social. La tercera aspira a reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social que el Ejecutivo federal pretende operar para que las cárceles federales sean verdaderos centros de reinserción y no lugares donde se acreciente la delincuencia. A su vez, el eje 3. Igualdad de oportunidades, punto 3.2 Salud, objetivo 5. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente, se ubica la estrategia 5.3, la cual ordena asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud de la población. Todo ello

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx>, consultado el 2 de febrero de 2011.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Las enfermedades con mayor incidencia son: hipertensión arterial, diabetes *mellitus* y obesidad. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx>, consultado del 2 de febrero de 2011.

da solidez a la propuesta que se presenta en este estudio: la instalación de un centro hospitalario que brinde servicios de salud dentro del Complejo Penitenciario Federal Islas Marías;<sup>8</sup> pues como se observa, los elementos combinados de derecho a la protección de la salud, población penitenciaria, infraestructura para atenderla y lineamientos normativos, son presupuestos de una política pública que debe generarse y aplicarse a la brevedad en México.

## El derecho a la protección de la salud

En el año de 1983, durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid se elevó a rango constitucional el denominado *derecho a la protección de la salud*.<sup>9</sup>

Si la salud se define como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de enfermedad, disfrutar del nivel más alto de salud posible debe constituir uno de los derechos fundamentales de todo mexicano, sin distinción alguna.<sup>10</sup>

Ello quedó consagrado en el texto del artículo 4º, tercer párrafo, de nuestra ley fundamental que a la letra indica:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.<sup>11</sup>

Del precepto antedicho se derivan los siguientes principios jurídicos: *i*) consagra un derecho social por encima de las propias garantías individuales; *ii*) protege universalmente al ser humano por el sólo hecho de serlo; *iii*) descentraliza los servicios de salubridad a la federación y las entidades federativas, y *iv*) el Estado asume la rectoría de la política pública de salud y afirma la coordinación y proveeduría de los servicios de salud en cuanto a la prevención, fomento y recuperación de la misma:

Consagra el derecho a la protección de la salud a favor de todos los habitantes del país. Este derecho tiende a plasmar jurídicamente lo que es la seguridad social; que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales que sean necesarios para el bienestar individual y co-

<sup>8</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007 p. 30.

<sup>9</sup> Reforma constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

<sup>10</sup> José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, “El derecho a la salud y las garantías sociales”, en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 6, núm. 6, México, Escuela Libre de Derecho, 1982, p. 425.

<sup>11</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1917, México, Porrúa, 2010.

lectivo. En consecuencia, el derecho a la protección de la salud de los mexicanos, consiste en gozar de prestaciones integrales de salud de la misma calidad, eficiencia y oportunidad, por intermedio de las instituciones competentes.<sup>12</sup>

La Ley General de Salud<sup>13</sup> establece las bases para el acceso a los servicios de salud mediante los presupuestos del artículo 1º de dicho ordenamiento:

Art. 1º. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.<sup>14</sup>

Es por ello que el Estado mexicano, en presencia de un Derecho constitucional de la magnitud de la protección a la salud, tuvo a bien cumplimentar dicha disposición y expedir un instrumento legislativo que le diera vida plena y articulación estructural, ya que permitir que quedara como una simple declaración constitucional podría considerarse atentatorio al ser humano. En tal virtud, el derecho a la protección de la salud quedó reglamentado en un moderno texto jurídico que permite ver realizada la expresión del poder reformador de la Constitución. Dicho texto se denominó Ley General de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación Mexicana* (sic) de fecha 7 de febrero de 1984, y entró en vigor el 1 de julio del mismo año...

Como característica principal de esta ley señalaremos que constituye la base de una serie de programas que estructuran el acceso al cumplimiento del artículo 4 constitucional, y se apartan de la vieja técnica jurídica de codificación bajo la cual fueron expedidos numerosos ordenamientos que regularon la materia hasta 1983, año en que se consagra como garantía social el derecho a la protección de la salud.<sup>15</sup>

Tanto la Constitución como la Ley General de Salud establecen la obligación de las autoridades de proveer los servicios médicos adecuados a la población en general, incluidos los procesados y sentenciados. Esta última determina que la responsabilidad en materia sanitaria resulta una facultad concurrente entre la federación y las entidades federativas. Para tal efecto se constituyó el llamado Sistema Nacional de Salud, integrado por: *i*) dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local; *ii*) personas físicas y/o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, y *iii*) mecanismos de coordinación de acciones en esta materia.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 431.

<sup>13</sup> Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984, México, Ediciones Fiscales ISEE, 2010.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Organización Panamericana de la Salud, *El derecho a la salud en las Américas, Estudio Constitucional Comparado*, Washington, D.C., Hernán L. Fuenzalida-Puelma/Susan Schoelle Connor Editores, 1989, p. 352.

La salud es el ámbito de mayor descentralización de la acción pública, circunstancia que ha significado un gran avance al permitir que las decisiones sean tomadas por aquellos que viven más cercanamente la complejidad de los servicios de salud, lo que obliga al mismo tiempo a diseñar las políticas públicas en materia de salud por la vía del diálogo y el consenso.<sup>16</sup>

Tanto el derecho a la protección de la salud como el propio Sistema Nacional de Salud se rigen por una serie de finalidades y objetivos; entre ellos destacan: *i*) el bienestar físico y mental del hombre; *ii*) la prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; *iii*) proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos; *iv*) colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social; *v*) dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y social de la niñez.

Los objetivos de un sistema de salud se cumplen mediante el desempeño de cuatro funciones básicas: la prestación de servicios, el financiamiento, la rectoría del sistema y la generación de recursos para la salud [...] El objetivo último de todo sistema de salud es mejorar las condiciones de salud de la población. Sin embargo, existen otros dos objetivos intrínsecos en todo sistema de salud: garantizar el trato adecuado y la protección financiera a toda la población.<sup>17</sup>

De conformidad con la estructura jerárquica de las normas jurídicas el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica<sup>18</sup> detalla el conjunto de recursos que intervienen sistemáticamente para la prevención y curación de las enfermedades que afectan a los individuos, así como su rehabilitación. En este orden de ideas, resalta la importancia de analizar la estructura institucional de los prestadores de servicios de salud. A respecto, el artículo 34 de la Ley General de Salud indica:

Art. 34. Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

I. Servicios públicos a la población en general. En relación a los servicios públicos a la población en general, se encuentran los prestados por la Secretaría de Salud Federal y sus similares en las Entidades Federativas, conocidos como Servicios Estatales de Salud (SESA).

Entre las entidades dependientes de la Secretaría de Salud se encuentran: la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud (CCINS) y Hospitales de Alta Especialidad (HAE), los cuales comprenden:

- A. Trece institutos nacionales de salud.
- B. Seis hospitales federales de referencia.
- C. Siete hospitales regionales de alta especialidad.

<sup>16</sup> Secretaría de Salud, *op cit.*, p. 194.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>18</sup> Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 1986, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2010.

- D. Tres servicios de atención psiquiátrica.
- E. El centro nacional de transplantes.
- F. Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea.

II. Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios. Estos son el IMSS, ISSSTE, ISSEFAM, DIF, Pemex.

III. Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten. Se refiere a los servicios prestados por Instituciones Públicas e Instituciones de Asistencia Privadas (IAP'S). Como ejemplo de fundaciones privadas encontramos la Fundación Carso, Hospitales Star y Fundación Ángeles, y como instituciones de asistencia privadas encontramos Cruz Roja Mexicana, Hospital Oftalmológico Conde de la Valenciana, Fundación Telmex, Fundación Azteca, Fundación Televisa, Fundación Río Arronte, entre otras.

IV. Servicios que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria. Dentro de este rubro se encuentran los servicios de salud prestados en los reclusorios federales y estatales.

El Art. 11 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de atención de servicios de Atención Médica regula la atención médica en reclusorios y centros de readaptación social.

En todos los reclusorios y centros de readaptación social deberá existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita resolver los problemas que se presenten. En caso de que un interno deba ser transferido a una unidad médica con mayor poder de resolución, la custodia quedará a cargo de la autoridad competente.<sup>19</sup>

Paula García Villegas hace referencia al Amparo en Revisión 561/95, resuelto el 15 de noviembre de 1995 por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, para destacar la importancia histórica de dicha sentencia, en razón de que nunca antes se había tocado el tema del derecho a la protección de la salud de los procesados en el sistema judicial mexicano. Su análisis se integra de cuatro rubros:

Las razones de la calificación son en primer lugar, porque esta ejecutoria, va más allá de los clásicos derechos fundamentales que los órganos de control constitucional normalmente analizan y delimitan al momento de dictar una sentencia en materia penal, que son esencialmente los de debido proceso legal, legalidad y certeza jurídica, alcanzando un derecho que no es usual que se estudie a favor de los procesados que es el derecho a la salud. En segundo término, dispone que el derecho a la salud como derecho fundamental que es, tiene preferencia sobre otros derechos. El tercer aspecto que llama positivamente la atención es que incluye la *salud mental* de un procesado como parte de su derecho a la salud, es decir, extiende el derecho a la salud no sólo a la salud física, sino al aspecto psíquico [...] impone el deber del Estado Mexicano de proporcionar a los procesados no sólo de servicios de salud físicos y mentales, sino además, que éstos sean *especializados* en los padecimientos que se acredite que tienen [...] Y cuarto, señala quién es la autoridad encargada de hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud al concluir que es el titular del ramo, es decir, el Secretario de Salud [...]

<sup>19</sup> Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 1986, México, Ediciones Fiscales, ISF, 2012

En suma, la ejecutoria determina que el derecho a la salud es prioritario, que abarca la salud física y psíquica, que la prestación del servicio de salud mental, debe darse en instituciones y con profesionales de la salud expertos en el padecimiento especial del enfermo y, que el responsable para hacer cumplir el Derecho constitucional a la salud es el Secretario de Salud, todo esto además, bajo el contexto de que el quejoso es un procesado.<sup>20</sup>

Esta resolución judicial confirma que el derecho a la protección de la salud de los procesados —y en el caso particular de los sentenciados, tanto en el ámbito local como federal— es obligación del Estado y de las autoridades respectivas del sector salud, en coordinación con las autoridades penitenciarias y de Seguridad Pública, en lo que a sus facultades y atribuciones corresponde.

### **Sistema penitenciario federal**

A este respecto, es columna vertebral lo dispuesto en el artículo 18 constitucional, en el apartado Sistema Penitenciario Federal, que establece:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto[...]

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 insta a los tres órdenes de gobierno a establecer políticas adecuadas para el control de los reclusos y reclusorios y para la estandarización de protocolos, así como para la profesionalización de los custodios. En el apartado conducente señala que “la prisión debe concebirse como un mecanismo para reintegrar a la sociedad a quien ha transgredido las normas de convivencia social”.<sup>21</sup>

A tal fin, el propio programa emite las directrices ante las cuales se debe empezar a materializar la reinserción social y el cambio cultural de pensamiento:

Por ello, actualmente se promueve que se apliquen programas educativos y de capacitación para el trabajo de los internos, y que se realicen actividades de esparcimiento, deportivas e incluso culturales, que permiten el restablecimiento de los vínculos familiares y la readquisición de valores [...]

<sup>20</sup> Paula María GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, “El deber del Estado de proporcionar servicios de salud física y psíquica especializados a las personas reclusas”, en *Garantismo Judicial*, op. cit., pp. 189-190.

<sup>21</sup> *Idem*.

Los esfuerzos que permitan hacer del sistema penitenciario un espacio de dignidad y legalidad han de acompañarse de un profundo cambio cualitativo en el perfil de los servidores públicos.

Se debe lograr la profesionalización y especialización del personal de los centros penitenciarios, a través de la implementación de esquemas que les permitan desarrollar sus capacidades, obtener mayor experiencia, fortalecer su vocación de servicio, así como su honradez, lo que, a su vez, deberá verse reflejado en mecanismos de ascenso.<sup>22</sup>

Sin embargo, priva la sensación generalizada de que los centros de readaptación social son verdaderas “universidades del crimen”, pues la convivencia de la población primo-delincuente con internos reincidentes o de mayor peligrosidad dentro de los centros penitenciarios, se ha traducido en una especie de “escuela del delito” que tiene impacto directo en la reincidencia y, a la vez, retrasa las posibilidades de reinserción a la sociedad.<sup>23</sup> Esta última definida como la reincorporación del individuo a la sociedad a través de cinco pilares: trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, ligado directamente con el sistema penitenciario, establece que la política nacional en materia penitenciaria se orienta a recuperar el sentido original de los centros de reclusión y a promover la reinserción de los sentenciados, entre otras, a través de acciones como:<sup>24</sup>

- »Impulsar la modernización de los centros penitenciarios mediante su actualización en materia de tecnología, equipamiento e infraestructura.
- »Incrementar la participación de los internos sentenciados de todo el sistema penitenciario en programas de reinserción social.
- »Mantener programas permanentes de profesionalización de la administración penitenciaria del país.

El programa puntualiza que en los centros de reclusión se debe garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley, asimismo procurar la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno:<sup>25</sup>

La reforma constitucional del sistema de justicia penal prevé un modelo de *Telesalud*, basado en medicina preventiva y en la atención médica especializada mediante la utilización de telecomunicaciones en centros penitenciarios.

La reinserción a la sociedad de quienes han transgredido las normas sociales de convivencia, requiere de la instrumentación de estrategias, líneas de acción e indicadores adecuados para tal efecto.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>23</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, 2008, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>25</sup> *Idem*.

Además establece como condiciones de la reinserción de los sentenciados el empleo, la capacitación para el trabajo, educación, “salud”<sup>26</sup> y el deporte.

El Estado mexicano, durante la presente administración federal, ha fijado los objetivos que se deben adoptar y, por ende, alcanzar en materia de reinserción social. Los logros obtenidos hasta ahora han sido notables; basta con recorrer la isla y observar a los internos, custodios, personal administrativo y directivo, maestras, familiares, menores de edad, médicos, enfermeras y, en general, el personal, todos involucrados en actividades y programas en materia de salud, deporte, vivienda y educación, lo que se refleja en la vida diaria.

El pasado enero de 2011 tuve la oportunidad de conocer dicho complejo, sus programas de trabajo y convivir unos días con las reclusas. Orgullosamente puedo afirmar, en razón de la visita y las experiencias vividas en ese lugar, que es un centro activo, disciplinado y con profundo respeto de la dignidad humana. Los logros alcanzados son producto de la labor constante del personal asignado; sin embargo, existen grandes retos todavía por cumplir, pues se pretende hacer del mismo un Centro Penitenciario Modelo, así con mayúsculas. Un lugar donde se generen las condiciones necesarias para que los internos ahí concentrados tengan la posibilidad real de reintegrarse a la sociedad y una de estas condiciones, precisamente, es que se garantice el derecho a la protección de la salud, con médicos, tecnología y la asistencia de personal de enfermería de alta calidad.

### **Calidad de salud en centros de reclusión en el ámbito internacional**

Si la salud se entiende no sólo como estar libres de enfermedades, sino como un completo estado de bienestar, ello implica, necesariamente, una serie de factores que la hacen posible, tales como la alimentación, la vivienda saludable y la disposición de agua potable.

La existencia de condiciones ambientales de extrema insalubridad hace ineficaz e incierta la calidad de la salud. En este sentido, las personas privadas de la libertad tienen derecho a contar con establecimientos de reclusión que dispongan de los factores determinantes de la salud.<sup>27</sup>

La Observación General 21, sobre el Trato Humano de las Personas Privadas de Libertad del Comité de Derechos Humanos indica que los reclusos no deben ser sometidos a penurias o a restricciones que no resulten de la propia privación de la libertad. Por su parte, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos se refieren a la calidad de la salud de las personas privadas de la libertad en los términos siguientes:

<sup>26</sup> Comillas del autor.

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, *El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Serie DESC, Bogotá, D.C., 2003, p. 389.

1. El médico estará encargado de velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención.
2. El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión.
3. El médico hará inspecciones regulares y asesorará al director respecto a:
  - a) La cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos.
  - b) La higiene y el aseo de los establecimientos y de los reclusos.
  - c) Las condiciones sanitarias, la calefacción, el alumbrado y la ventilación del establecimiento.
  - d) La calidad y aseo de las ropas y de las camas de los reclusos.
  - e) La observancia de las reglas relativas a la educación física y deportiva cuando ésta sea organizada por un personal no especializado.
4. El director deberá tener en cuenta los informes y consejos del médico y, en caso de conformidad, tomar inmediatamente las medidas necesarias para que se sigan dichas recomendaciones. Cuando no esté conforme o la materia no sea de su competencia, transmitirá de inmediato a la autoridad superior el informe médico y sus propias observaciones. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 15 sobre el Derecho al Agua, destaca que los estados deben velar porque “los presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales y cotidianas”.<sup>28</sup>

Las condiciones de encarcelamiento tienen consecuencias sobre la salud física y mental de los reclusos que no se presentan en pacientes en libertad. Por ello, el Estado, además de garantizar la atención médica, también debe ofrecer condiciones que promuevan el bienestar de las familias, directivos, personal administrativo, maestros, médicos, custodios, personal de enfermería, familias y menores que viven en la isla.

### **Propuesta para el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías**

El 1° de abril del 2010 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron diversos artículos del Estatuto de las Islas Marías. Con estas reformas cambia la denominación del centro penitenciario y se elevan a rango federal muchas de las actividades que deben desarrollarse al interior para su operación y administración.

<sup>28</sup> Naciones Unidas. Documento E/C. 12/2002/11 del 20 de enero de 2003, párr. 16, literal g.

De acuerdo con el artículo 69 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica,<sup>29</sup> se entiende por hospital: todo establecimiento público, social o privado, cualquiera que sea su denominación y que tenga como finalidad la atención de enfermos que se internen para su diagnóstico, tratamiento o rehabilitación. Brindar atención a enfermos ambulatorios y efectuar actividades de formación y desarrollo de personal para la salud y de investigación. Asimismo, en dicho ordenamiento<sup>30</sup> se establece la clasificación de los hospitales: *a)* hospital general; *b)* hospital de especialidades, y *c)* instituto. Finalmente, los artículos 74 y 75 del mismo reglamento, expresan la obligatoriedad de transferir a otro nosocomio, a todo enfermo en caso de que los recursos del establecimiento no permitan la resolución definitiva de su problema de salud. Dicho traslado se llevará a cabo con recursos propios de la unidad que hace el envío y bajo responsabilidad de su encargado.<sup>31</sup> Sin embargo, dada la complejidad del tema de la reclusión, no es tan sencillo cumplir con esta obligación de ser el caso, por ello se intenta concientizar a las autoridades de salud sobre la necesidad de contar con un hospital de segundo nivel, con cuatro especialidades básicas y servicios de apoyo complementarios dentro del complejo penitenciario, evitando, en la medida de lo posible, referencias hospitalarias de riesgo por tratarse de pacientes bajo custodia y debido a la alejada localización geográfica del complejo. El tipo de hospital que se propone instalar en el complejo penitenciario —general, de segundo nivel— debe contar con áreas de especialidad básicas y brindar servicios auxiliares como: odontología, psiquiatría, consulta externa, diagnóstico y tratamiento (laboratorios y gabinetes) y radiología simple.

<sup>29</sup> Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, *op. cit.*, p. 11.

<sup>30</sup> Artículo 70. Los hospitales se clasificarán atendiendo a su grado de complejidad y poder de resolución en:

I. Hospital general: es el establecimiento de segundo o tercer nivel para la atención de pacientes, en las cuatro especialidades básicas de la medicina: cirugía general, gineco-obstetricia, medicina interna, pediatría y otras especialidades complementarias y de apoyo derivadas de las mismas, que prestan servicios de urgencias, consulta externa y hospitalización.

El área de hospitalización contará en los hospitales generales con camas de cirugía general, gineco-obstetricia, medicina interna y pediatría, donde se dará atención de las diferentes especialidades de rama.

Además deberá realizar actividades de prevención, curación y rehabilitación a los usuarios, así como de formación y desarrollo de personal para la salud e investigación científica.

II. Hospital de especialidades: es el establecimiento de segundo y tercer nivel para la atención de pacientes, de una o varias especialidades médicas, quirúrgicas o médico-quirúrgicas que presta servicios de urgencias, consulta externa, hospitalización y que deberá realizar actividades de prevención, curación, rehabilitación, formación y desarrollo de personal para la salud, así como de investigación científica.

III. Instituto: es el establecimiento de tercer nivel, destinado principalmente a la investigación científica, la formación y el desarrollo de personal para la salud. Podrá prestar servicios de urgencias, consulta externa y de hospitalización, a personas que tengan una enfermedad específica, afección de un sistema o enfermedades que afecten a un grupo de edad.

<sup>31</sup> Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, *op. cit.*, p. 12.

## Conclusiones

Primera. El derecho a la protección de la salud es reconocido en el artículo 4° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Este derecho corresponde a toda persona sin importar género, condición social, nacionalidad, entre otros, por lo que queda implícito, sin lugar a dudas, que los procesados y sentenciados por la comisión de un delito gozan incondicionalmente de su ejercicio.

Segunda. El derecho a la protección de la salud es un derecho fundamental y prioritario; si bien es cierto que algunas otras garantías se ven limitadas por la condición de procesados y sentenciados, aquél debe garantizarse necesariamente. Pretender programas y mecanismos de reclusión y de reinserción social de internos sólo es posible con personas que gocen de salud cabal. Únicamente los internos sanos podrán desarrollar las actividades y pilares básicos (trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte) para su reincorporación plena a la sociedad.

Tercero. Los internos se encuentran bajo la tutela del Estado; por lo tanto, éste tiene la obligación de preservar el derecho a la protección de la salud a través de la Secretaría de Salud. Lo anterior lleva implícito que dicha dependencia deberá establecer las políticas y mecanismos para que el derecho se ejerza en beneficio de toda persona que habite en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías.

Cuarta. El número de internos del complejo penitenciario de las Islas Marías es de 5,486 con una proyección para al año 2012 de 13,214. Lo anterior justifica que se proponga la construcción y equipamiento de un hospital general de segundo nivel conforme a la normatividad sanitaria y penitenciaria. Que éste cuente con el número de camas censables necesarias y con las cuatro especialidades básicas de la medicina; a saber, cirugía general, gineco-obstetricia, medicina interna y pediatría. Además, por las características propias de la isla y sus habitantes (internos y personal civil), se debe contar con las áreas auxiliares o complementarias como: odontología, psiquiatría, radiología simple y laboratorio básico.

Quinta. Actualmente, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social operan el hospital dentro del complejo penitenciario Islas Marías, por ello se propone la colaboración directa intersectorial de salud a fin de que se proporcione a los “pacientes bajo custodia” y población en general, los servicios de salud eficientes, oportunos, adecuados y de calidad requeridos.

## Fuentes consultadas

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, *El Derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Serie DESC, Bogotá, D.C. 2003.

GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula María, “El deber del Estado de proporcionar servicios de salud física y psíquica especializados a las personas reclusas”, en Fernando Silva García (coord.), *Garantismo Judicial*, México, Porrúa, 2011.

- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. “El derecho a la salud y las garantías sociales”, en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 6, núm. 6, México, Escuela Libre de Derecho, 1982.
- IZUNDEGUI RULLA, Amador, *Sociedad igualitaria y derecho a la protección de la salud*, México, UNAM, 1985.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, Nueva York, 19 junio 1946.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *El derecho a la salud en las Américas. Estudio Constitucional Comparado*, Washington, D.C., Hernán L. Fuenzalida-Puelma/Susan Schoelle Connor Editores, 1989.
- PATIÑO ARIAS, José Patricio, *Nuevo modelo de administración penitenciaria*, México, Porrúa, 2010.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.
- RIVERO SERRANO, Octavio, *Hacia un sistema nacional de salud*, México, UNAM, 1983.
- SECRETARÍA DE SALUD, *Democracia y cambio estructural en salud: Hacia una política social de Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, 2008.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, México, 2007.
- SILVA GARCÍA, Fernando (coord.), *Garantismo judicial. Derecho a la salud*, México, Porrúa, 2011

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el día 5 de febrero de 1917, México, Porrúa, 2010.
- Decreto por el que se reforman diversos artículos del estatuto de las Islas Marías, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de abril de 2010. Disponible en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), consultado el 2 de febrero de 2011.
- Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2010.
- Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1971. Disponible en: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx), consultado el 2 de febrero de 2011.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 1986, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2010.
- Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 2002. Disponible en: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx), consultado el 2 de febrero de 2011.
- Reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de septiembre de 1991. Disponible en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), consultado el 2 de febrero de 2011.



## RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LAS ISLAS

### Introducción

Para abordar el estudio del territorio insular es preciso hacerlo desde diversas ópticas; entre ellas, la histórica y la jurídica, sin olvidar la referente a la geografía imaginaria construida por los antiguos navegantes y cartógrafos; es así que a partir del encuentro de los marinos europeos con el nuevo mundo, en 1492 se posterga el rumbo que los llevó a conocer y examinar el perfil geográfico de las islas y de tierra firme.

Una de las interrogantes que en su oportunidad se plantearon los expertos fue determinar si el nuevo mundo estaba unido al continente asiático, pues, aunque Cristóbal Colón alcanzó una nueva tierra, no pudo conocerla en toda su extensión. En su momento le fue imposible debido a la época en que se dio el suceso, y a las limitaciones propias de la ciencia aplicada a la navegación. Todo ello produjo una cartografía inexacta, asociada o apoyada en mayor medida en la imaginación y los relatos legendarios de los navegantes. El caso más demostrativo fue la California, que mantuvo en la incertidumbre a los expedicionarios por un buen tiempo, e incubó en la mente de estos hombres la percepción de que se trataba de una gran isla, lo que se refleja en los mapas elaborados en ese periodo.

Sin embargo, la motivación de explorar y encontrar riquezas en los nuevos territorios llevó a los navegantes a insistir por mar y tierra para ubicar su posición geográfica con mayor certidumbre; al tiempo, los navegantes levantaron los planos de una península con contornos más definidos, lo que constituyó un adelanto para la colonización del noroeste, de lo que hoy es México por parte de los españoles.

El historiador de la península de California, don Miguel León-Portilla expresa que en el relato legendario California, ésta era una gran isla, situada a mano diestra de las Indias. En la historia de las exploraciones, llevadas a cabo por los castellanos en el nuevo mundo, California pasó a ser “la isla” o península en la que, el 3 de mayo de 1533, desembarcó nada menos que Hernán Cortés.<sup>1</sup>

Tardó en esclarecerse el perfil de esa tierra, cuyo nombre procedía de un libro de caballerías, *Las Sergas de Esplandíán*, de García Ordóñez de Montalvo, publicado en Sevilla en

<sup>1</sup> Miguel LEÓN-PORTILLA, *Cartografía y crónicas de la antigua California*, México, UNAM, 1989, p. 4.

1510, el cual contiene relatos impregnados de las fantasías de una sociedad ávida en buscar nuevas ruta comerciales y descubrir territorios de donde tomar recursos como el oro, la madera y las especies, por citar tan sólo algunos.

A veces, la imaginación es el impulso para emprender campañas y descubrir nuevos territorios; así fue en el caso de las Californias y la “fiebre del oro”, pero la impericia y la falta de visión del gobierno mexicano, heredero de las prácticas coloniales, frente al vertiginoso desarrollo agrícola, ganadero e industrial de los Estados Unidos y su política expansionista a costa de terceras naciones, nos llevó a una guerra absurda que ocasionó la pérdida irreparable de territorios. No obstante, tenemos un país con grandes espacios marítimos que se acrecentaron con la irrupción del nuevo derecho del mar en el orden internacional.

La historia de nuestro México se inicia en las islas, y la evangelización se considera la primera manifestación cultural europea en el nuevo mundo. Bernal Díaz del Castillo narra que a la llegada de los españoles a la isla de Cozumel, éstos derribaron los ídolos de los naturales mayas y en su lugar colocaron la cruz: símbolo de la cristiandad. Los territorios insulares adelantados frente a las tierras continentales fueron los puntos de contacto entre dos culturas que apreciaban el cosmos de forma diferente. Ya nada sería igual para los pobladores originales de estas tierras.

Si bien es cierto que el hecho histórico se registra en un entorno físico rodeado de mar, también es de reconocerse que nuestra sociedad es poco proclive al mismo; por ello la conciencia colectiva parece haberse olvidado de los territorios insulares. Pareciera que existe un deseo de olvidar ciertos pasajes históricos, determinantes en el devenir de la nación mexicana; uno de ellos, cuando Hernán Cortés, a bordo de su nave insignia fondeada en el entonces islote de San Juan de Ulúa, recibe a los primeros emisarios del cacique gordo de Cempoala; entre ellos venía una mujer políglota que generó la admiración de los hispanos, a quien reconocemos por su nombre ya mítico, doña Marina, la Malinche, con quien se dice se inicia el mestizaje.<sup>2</sup>

Un significado mayor adquirió el asedio que iniciaron los conquistadores por tierra y por agua con sus bergantines al mando de Córdoba, Cortés y Grijalva a la isla de Tenochtitlán, asiento y símbolo del poder de la cultura azteca; lo que sería el fin de una era y el inicio de lo que posteriormente sería la Nueva España.

Años después se asomaría nuevamente la tragedia, cual obra de Shakespeare, ya que el Estado mexicano disputaría y perdería la isla de la Pasión o Clipperton frente al Estado francés, merced a un arbitraje internacional (a cargo del rey de Italia), cuya resolución daría la razón a los galos en sus pretensiones territoriales de esa porción de tierra olvidada en el océano Pacífico. Como lo señala Miguel González Avelar, Clipperton refiere la crisis institucional de México durante la Revolución.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> MARTÍN REYES VAYSSADE (coord.), *Cartografía histórica de las islas mexicanas*, México, Secretaría de Gobernación, 1998, p. 13.

<sup>3</sup> Cfr. MIGUEL GONZÁLEZ AVELAR, *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 128-129.

Con este breve recorrido histórico tratamos de atraer al lector hacia un tema poco explorado, pero fundamental en el desarrollo de los estados nacionales que han mantenido su autoridad sobre su territorio insular como parte fundamental de su poder soberano, y al mismo tiempo introducimos un caso de relevancia en la defensa de los derechos insulares: Inglaterra frente a Francia.

Estos dos países llevaron a la Corte Internacional de Justicia el asunto de los islotes de Manquiers y Ecrechos localizados en el Canal de la Mancha, e invocaron hechos acaecidos a partir de 1066 y 1204, respectivamente, para sustentar su derecho: documentos (Tratado de París de 1259, Tratado de Calais de 1360, y Tratado de Troyes de 1420), la resolución de 7 de noviembre de 1953, el fallo favoreció al Reino Unido, por contar con documentos más antiguos que establecían indicios a su favor de posesión sobre dichos islotes.<sup>4</sup>

## Breve inventario

Nuestro país es beneficiario de una zona económica exclusiva de 3.1 millones de kilómetros cuadrados,<sup>5</sup> con una gran riqueza por la diversidad de sus recursos renovables (flora y fauna marina) y los no renovables, fundamentales para el desarrollo nacional, entre los que destacan: los hidrocarburos, gas natural y nódulos polimetálicos, conjuntamente con las actividades de investigación científica, de recreación y turismo que se despliegan en los espacios marítimos nacionales, así como la incorporación de nuevas tecnologías que aprovechan la fuerza de los vientos para producir la energía eólica.

Los países que tienen mares son privilegiados, y México cuenta con acceso tanto a los litorales del océano Pacífico como a los de los golfos de Baja California y México y Mar Caribe, lo que suma en total 11,122 kilómetros, sin incluir los correspondientes a los territorios insulares.<sup>6</sup>

Esos litorales, bañados por las aguas marinas, integran diversos ecosistemas con rica biodiversidad en atención a su ubicación geográfica. Desde el cálido Caribe mexicano hasta el Pacífico, más allá del paralelo 28, donde su temperatura es fría. También resulta de importancia el acceso directo que se tiene al océano Atlántico que permite a la flota mexicana una navegación libre hacia las rutas del comercio marítimo internacional.

De conformidad con los datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el territorio insular comprende 5,127 kilómetros cuadrados, situación que es de suma importancia para México, en particular las islas, que se encuentran más distantes del macizo continental, porque permiten ensanchar la zona económica exclusiva conforme al

<sup>4</sup> Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 39.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.inegi.org>

<sup>6</sup> Disponible en: <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/español/datos/geogra/extterri/frontera>

nuevo Derecho del mar. Antes de la existencia de esta zona, los países ribereños sólo ejercían su potestad en el mar territorial, cuya anchura máxima aceptada era de 12 millas náuticas, por lo que las posibilidades de exploración y explotación eran limitadas. Después de ese límite, los barcos pesqueros de otros países efectuaban sus actividades de explotación por encontrarse en aguas exentas de las jurisdicciones nacionales, con base en la norma internacional vigente con anterioridad a la tercera convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar.

## Régimen jurídico de las islas

El proceso de construcción del Derecho del mar ha sido largo, desde la concepción *iusnaturalista* de Francisco de Vitoria, Fernando Vázquez de Menchaca y Hugo Grocio y Cornelius van Bynkershoek, quienes instauraron la doctrina de la libertad de los mares y el derecho de presa y acorde con los intereses de las potencias marítimas de la época. Sin embargo, se debe reconocer que estas dos instituciones fueron fundamentales en el desarrollo de la navegación y el comercio internacional.<sup>7</sup>

Resulta ilustrativo —y hasta cierto punto contradictorio— el surgimiento de la tesis de John Selden, que concebía que si el territorio era susceptible de apropiación también lo era el mar. A este pronunciamiento se le conoce como *Mare Clausum*, y es resultado de los equilibrios del poder de esa época que se explican una vez que Inglaterra logra el control gradual de sus espacios marítimos y de los mares en detrimento del imperio español, para posteriormente dominar el mundo hasta 1914.

El desarrollo comercial marítimo y la construcción y expansión del imperio británico se desplegó a través de su marina comercial y de guerra, bajo la idea expresada por el mítico marino inglés sir Walter Raleigh: “Quien manda en el mar, manda en el comercio, quien manda en el comercio dispone de las riquezas del mundo y domina, en consecuencia al mundo entero”.<sup>8</sup> Esta tesis sigue siendo válida, porque el comercio por mar es el más barato, gracias a la capacidad de almacenamiento y desplazamiento de los nuevos buques.

La modificación del pensamiento sobre la relación que debe guardar el Estado sobre el mar, privilegió la idea de dominar nuevas áreas marítimas en favor de las naciones costeras, al poder reclamar derechos sobre las aguas adyacentes a su territorio, lo que se transformaría en lo que identificamos como mar territorial, a partir del siglo XIX.

Del concepto imaginado por Selden (1635), en el primer Foro Internacional, celebrado en 1930, que intenta codificar las normas vinculadas al *status* de las aguas territoriales, las conferencias internacionales y declaraciones unilaterales dieron respuesta a ciertos temas relativos a la utilización del mar con un enfoque naval militar, como la Declaración de París de

<sup>7</sup> Cfr. César SEPÚLVEDA, *Derecho internacional*, 19ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 17-20.

<sup>8</sup> Disponible en: [www.revistamarina.cl/revistas/2006/1/](http://www.revistamarina.cl/revistas/2006/1/)

1856, el Código Stockton de 1900, el Acta final de la Segunda Conferencia de la Paz de 1907 y la Declaración Naval de Londres de 1909.<sup>9</sup>

La tesis de Raleigh fue retomada y desarrollada con una visión de futuro por el contralmirante de marina de los Estados Unidos de América, Thayer Mahan, en su obra *La influencia del poder naval en la historia*,<sup>10</sup> quien con sus estudios influyó en el diseño y construcción de una marina de guerra norteamericana, que pueda ir más allá de sus fronteras marítimas y propugna por abandonar la posición defensiva y transitar hacia una flota ofensiva capaz de tener presencia en diversas regiones del mundo. Asimismo, recomienda obtener posiciones en ultramar para la instalación de bases. Las islas son los territorios más alejados del macizo continental que permiten ampliar el poder del Estado a través de su respectiva marina de guerra al controlar las rutas marítimas de comercio.

Ante los nuevos fenómenos de piratería presentados resulta importante apuntar que se revalora la tesis del control y vigilancia de las aguas internacionales, lo que sólo pueden realizar naciones que ostentan una armada con capacidad de navegar en aguas profundas.

Como ya se ha quedado descrito, la evolución del Derecho del mar ha sido un proceso gradual con medidas unilaterales, declaraciones conjuntas, convenciones y, después de 1948, una codificación de las normas convencionales auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas.

A partir de la segunda posguerra, el concepto de isla se determina en diversos instrumentos internacionales; sin embargo, los primeros ensayos fueron realizados durante la Conferencia de Codificación de Derecho Internacional de la Haya de 1930, que tuvo como uno de sus ejes rectores la definición de la anchura del mar territorial, y en donde las potencias impulsaron el establecimiento de un límite de 3 millas, espacio en donde podían ejercer su potestad soberana.

Al investigar en diversas fuentes bibliográficas como el *Diccionario Naval* se advierte que una isla es la “porción de tierra rodeada enteramente de agua”.<sup>11</sup> Con orientación semejante, se expresa en el *Diccionario de la Real Academia Española*: (Del Lat. Ínsula) “Porción de tierra rodeada de agua por todas partes”.<sup>12</sup> Lo que pone de manifiesto que en toda persona hay una idea generalizada y correcta de cómo describir una isla.

Los avances más significativos en el sistema jurídico internacional se van a dar después de 1945, una vez concluido el conflicto bélico mundial. Los estados reorientan sus esfuerzos a fin de construir la nueva sociedad. Independientemente de los enfoque ideológicos y económicos de los dos bloques dominantes (capitalista y socialista) se desarrollan acciones e insti-

<sup>9</sup> Cfr. LUCIO M. MORENO QUINTANA, *Tratado de Derecho internacional*, t. III, Buenos Aires, Sudamericana, 1963, pp. 15, 16, 28 y 83.

<sup>10</sup> ALFRED THAYER MAHAN, *Influencia del poder naval en la historia 1660-1783*, versión castellana para uso exclusivo de la Escuela Guerra Naval, Buenos Aires, 1935, pp. 1-2.

<sup>11</sup> Contralmirante CARLOS A. MARTÍNEZ DE ANDA (comp.), *Diccionario Naval*, México, Secretaría de Marina Armada de México, 2005, p. 558.

<sup>12</sup> Disponible en: <http://buscon.rae.es>

tuciones innovadoras: una organización de naciones responsable de la paz y seguridad internacional, un sistema convencional de derechos humanos y un proceso de descolonización que arrojó nuevos estados que no participaron en los tratados internacionales vigentes y que ponían en *tela de juicio* las normas convencionales con que se había construido la civilización occidental que los había dominado.

Los estados nacientes y los que mantenían cierta independencia de los dos ejes dominantes, pugnaron por incorporar nuevos enfoques al Derecho del mar, como el concepto de patrimonio de la humanidad en ciertos espacios marítimos, a manera de salvaguarda de sus derechos, ya que sus insuficiencias tecnológicas les privaban de la posibilidad de explotar los recursos ahí existentes, y para evitar en lo posible que las potencias lo hicieran de inmediato y sin su concurso. También introdujeron a la discusión política la conservación de los recursos vivos en las zonas exentas de las jurisdicciones nacionales.

### **Régimen de las Islas Marías**

La norma fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 42, establece cuáles son las partes integrantes del territorio nacional; entre otras, las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes. En el caso de las Islas Marías, la federación ha ejercido potestad ininterrumpida sobre ellas durante todo el siglo xx y lo que va del actual, debido a que el gobierno federal constituyó en ellas, en 1905, una colonia penal para albergar a los reos del orden común y opositores al gobierno; luego se transformaría en un modelo para la readaptación social, al considerarse que los reos de baja peligrosidad podían trasladar a su familia a vivir con ellos y así generar mejores condiciones de vida para aquellos privados de su libertad. En fecha reciente, cambia nuevamente su destino de la colonia penal para darle una vocación distinta a la concebida originalmente, ahora albergará reos de alta peligrosidad.

La obra denominada *Cartografía histórica de las islas mexicanas* da cuenta del proceso constructivo de esa colonia penal, espacio penitenciario que, por estar rodeado de mar y alejado de la costa, se concibió como una prisión sin rejas.<sup>13</sup>

### **Declaraciones unilaterales**

Por su carácter unilateral, resulta pertinente incorporar en el presente análisis la Proclama Truman, del 28 de septiembre de 1945, del presidente de los Estados Unidos de América, Harry S. Truman, pronunciada con el fin de reclamar para su nación los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental, y la política a seguir en relación

<sup>13</sup> Martín REYES VAYSSADE (coord.), *Cartografía histórica de las islas mexicanas*, México, Secretaría de Gobernación, 1998.

con la pesca costera en ciertas zonas de alta mar.<sup>14</sup> Sin embargo, en sus manifestaciones no hace alusión expresa a los espacios insulares norteamericanos, porque los incorpora en su proyecto de nación.

De similar importancia resulta también la declaración del presidente mexicano Manuel Ávila Camacho, del 29 de octubre de 1945, que reivindica para la nación mexicana la plataforma continental hasta una profundidad de doscientos metros, así como sus recursos naturales: minerales, fosfatos, calcos, hidrocarburos, en la cual señala que: “Por razón de su naturaleza misma es indispensable que esa protección se haga llevando el control y vigilancia del Estado hasta los lugares o zonas que la ciencia indique, para el desarrollo de los viveros de alta mar independientemente de la distancia que los separe de la costa”.<sup>15</sup> De igual manera, la declaración comprende las islas en las cuales México ejerce soberanía; tan es así, que en diciembre de 1945 se envió al Senado de la República una iniciativa de adición al artículo 27 y de reformas a los numerales 42 y 48, todos de la Constitución federal, que incorporaba la plataforma continental al dominio directo a la nación mexicana, y la concepción de que el territorio nacional se integra por las islas, zócalos submarinos y plataforma continental, los que dependerán directamente del gobierno federal, con excepción de aquellas islas sobre hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados integrantes de la federación.

### **Declaraciones conjuntas**

La Declaración de Santiago de Chile, del 18 de agosto de 1952, es un instrumento plurilateral de Ecuador, Chile y Perú que integra acciones conjuntas de estos estados para defender y preservar las riquezas que albergan sus mares. Constituye la primera intención por establecer las doscientas millas de una zona donde el Estado costero ejerza su soberanía, y asigna este mismo espacio para las islas, lo que genera una ampliación de los derechos de esos estados ribereños sobre nuevos espacios marítimos, y preserva también el *derecho de paso inocente* favor de terceros estados. Las doscientas millas que reivindican fue un antecedente para el diseño de la zona económica exclusiva que se instituiría treinta años más tarde.

### **Organización de Estados Americanos**

El tópico de los espacios marítimos y su regulación ha sido de sumo interés para los sujetos de derecho internacional; no sólo de los estados, sino también de los organismos internacionales, tal es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) que en su seno desarrolló la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954, la cual adoptó la preserva-

<sup>14</sup> Carlos ARELLANO GARCÍA, *Segundo curso de Derecho internacional público*, 2ª ed., México, Porrúa, 1988, pp. 18-19.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 21.

ción de los recursos naturales de la plataforma submarina o zócalo continental o insular. Esta última área recobra importancia para las naciones, pues al valor estratégico militar se agrega la importancia de carácter económico por la explotación de diversas actividades que asumen los territorios insulares con la incorporación de reglas específicas para su conservación, impulsadas por la comunidad internacional; como es el caso las islas Galápagos, declaradas Patrimonio Natural de la Humanidad en 1985, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1979 y Reserva de la Biosfera en 2001. En tanto, la reserva marina de Galápagos fue incorporada en la lista de Patrimonio Natural de la Humanidad.<sup>16</sup>

Las características únicas de estas islas han llamado la atención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha financiado un proyecto para la protección del ambiente y mejorar las políticas de atención al turismo.<sup>17</sup> Este organismo financiero reconoce la desigualdad social existente en la isla, frente el nivel socioeconómico de la población ecuatoriana continental, y la diversidad de fauna y flora que genera esa comarca insular.

La sociedad internacional impulsa la evolución de instituciones de nuevo cuño que benefician el desarrollo económico y protegen el medio ambiente, y uno de los destinatarios son los territorios insulares en razón de su mayor exposición a los fenómenos naturales y al cambio de su entorno por la incorporación de nuevos organismos, que lleva consigo la presencia del hombre; plantas o animales ajenos al hábitat natural. Estos cambios deben ser inhibidos a través de los instrumentos jurídicos internacionales y de la legislación nacional correspondiente. Si utilizamos este tipo de parámetros para la protección de las Islas Marías estaremos apostando al futuro, porque la presencia del hombre contribuye diametralmente a cambiar su hábitat natural.

Por los problemas que surgen de la interacción propiciada por el hombre, resultaba imperativo e impostergable para la comunidad internacional la codificación del Derecho del mar en razón de los avances científicos y tecnológicos que van generando nuevos proyectos para la explotación de sus recursos; en especial de aquellos no renovables: “Toda vez que las normas relativas al derecho internacional del mar fueron de carácter generalmente consuetudinario (hasta 1958)”.<sup>18</sup>

## Convenciones auspiciadas por Naciones Unidas

La Primera Conferencia de Naciones Unidas encuentra sustento en las recomendaciones de la Comisión de Derecho Internacional, en febrero de 1957, para revisar, con un enfoque multidisciplinario, el Derecho del mar, considerando aspectos jurídicos, biológicos, econó-

<sup>16</sup> Disponible en: [www.ingala.gob.ec/galapagos/index](http://www.ingala.gob.ec/galapagos/index) y [whc.unesco.org](http://whc.unesco.org)

<sup>17</sup> Disponible en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

<sup>18</sup> Modesto SEARA VÁZQUEZ, *Derecho internacional público*, 22ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 276.

micos y políticos. En Ginebra, durante 1958, con la participación de más de ochenta países se logró elaborar cuatro convenciones sobre: el mar territorial y la zona contigua; el altamar; pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar, y plataforma continental. Igualmente, en la citada convención se desarrollan las cuatro libertades básicas: de navegación, pesca, de tender cables y tuberías submarinas y de sobrevuelo.<sup>19</sup> Los estados se avocaron a construir institucionalmente el nuevo límite del mar territorial y manifestaron su rechazo al límite de tres millas, de ahí surgió la propuesta de extenderlo hasta doce millas y se estableció también la obligación del Estado ribereño de permitir el paso inocente a embarcaciones extranjeras en el espacio marítimo donde ejerce su soberanía.<sup>20</sup>

La Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua precisa qué debe entenderse por isla, en su artículo 10, parte 1: “Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar”.<sup>21</sup> La Convención sobre la Plataforma Continental que garantiza la libertad de navegación y en su artículo 5, párrafo 3, introduce las *zonas de seguridad* de 500 metros alrededor de las instalaciones que se construyan para la explotación o investigación de los recursos naturales, y en el párrafo 4 del mismo numeral determina que no tendrán la condición jurídica de islas y, como consecuencia, no tendrán mar territorial propio.<sup>22</sup> Esta precisión resulta de utilidad para evitar que los estados más avanzados construyan “islas” artificiales y traten de reclamar derechos soberanos sobre el contorno de esos espacios físicos alterados. Ambos instrumentos internacionales fueron suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, y entró en vigor para el orden jurídico mexicano el 1 de septiembre de 1966.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar realizada en Ginebra, en 1960, no se obtuvo ninguna aprobación por parte de los estados, por lo que hubo que esperar hasta 1970 para que la Asamblea General de Naciones Unidas convocara a una III Conferencia sobre el Derecho del Mar.

En opinión del magistrado del Tribunal Internacional del Mar, Tullio Treves, “las convenciones de Ginebra tienen una importancia fundamental histórica, ya que representan el Derecho del Mar tradicional; esto es, el derecho que prevalecía antes de las transformaciones en la comunidad internacional y en su valoración de los usos del mar que trajo consigo la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.<sup>23</sup>

La Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, realizada bajo los auspicios de Naciones Unidas, inicia con la postura del embajador de la Misión Permanente de Malta, Arvid

<sup>19</sup> Agustín E. CARRILLO SUÁREZ, *Derecho internacional del mar*, México, Secretaría de Marina Armada de México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2009, p. 152.

<sup>20</sup> Cfr. Hermilo LÓPEZ BASSOLS, *Derecho internacional público contemporáneo*, México, Porrúa, 2001, p. 141.

<sup>21</sup> “Convención sobre el mar territorial y la zona contigua”, en: *Tratados vigentes celebrados por México (1836-2008)*, [CD], Senado de la República, LX Legislatura/SEGOB/SRE.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Disponible en: [untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/gclos/gclos\\_s.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/gclos/gclos_s.pdf)-Similares.

Pardo, quien ante la asamblea general, en 1967, fija un nuevo derrotero en los asuntos de los océanos al plantear el uso de los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional actual con fines pacíficos e incorpora la idea de que la explotación de esos recursos debe ser en beneficio de la humanidad.

Sobre el particular, el internacionalista Alonso Gómez-Robledo señala que el planteamiento no resultaba del todo novedoso, ya que el entonces presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, un año atrás, se había pronunciado porque los mares y océanos fueran patrimonio de la humanidad. Asimismo, en el informe de 1966 de la sección holandesa de la Internacional Law Association se habían manifestado por la creación de un organismo especializado para la supervisión de los fondos marinos.<sup>24</sup>

Sin embargo, existe el reconocimiento expreso de la comunidad internacional, de que los estados en desarrollo (antes denominados del Tercer Mundo) fueron los promotores más persistentes de la propuesta, en una lógica de interés para su explotación futura; es decir, cuando tengan la tecnología a fin de inhibir, en lo posible, que las naciones altamente desarrolladas lo realicen con visión estrictamente unilateral.

La tercera conferencia también es importante porque instituye nuevos espacios marítimos bajo las jurisdicciones nacionales y por la creación de nuevas figuras bajo el amparo de una jurisdicción internacional, con un enfoque de preservación para la humanidad. Pero en el caso de las islas, retoma la definición comprendida en la Conferencia de 1958.

Algunas aportaciones primordiales de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, fueron la delimitación del mar territorial en una anchura que no excediera de las 12 millas marinas, y encontrar los métodos para trazar las líneas de base y fijar los límites entre el mar territorial y las aguas interiores. De igual forma reconoce el histórico *derecho de paso inocente* e indica los casos concretos que no tienen tal naturaleza.

Huelga decir que la constitución de la zona económica exclusiva innovó el pensamiento tradicional del Derecho del mar mediante una compleja y larga negociación entre los estados, que les permitirá la primacía de la explotación de sus riquezas, antes no exploradas ni identificadas.

Otro tema nuevo de la convención y que las anteriores no lo hicieron, fue categorizar las aguas archipelágicas que se forman con un grupo de islas a las cuales se les reconoce que ejercen soberanía sobre ese espacio de mar. Este nuevo Derecho del mar incluyó postulados de los países en desarrollo abandonando lo que hasta ese momento constituía una constante: que las potencias determinaran el rumbo de las negociaciones. Éste fue un ejercicio colectivo nunca antes visto, al reconocerse mutuamente necesidades, derechos y obligaciones.

La convención también fue sensible al desarrollo científico y tecnológico, lo que se refleja en diversos apartados, como estipula el numeral 60, que delimita la construcción de islas

<sup>24</sup> Cfr. Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Temas selectos de derecho internacional*, 4ª. ed., México, UNAM, IJ, 2003, pp. 431-432.

artificiales sólo en favor del Estado ribereño, dentro de sus espacios marítimos nacionales, y les da el derecho de establecer, alrededor de dicha estructura, una zona de seguridad de una distancia no mayor a 500 metros, salvo excepción que se diera por otra norma internacional o por recomendación de un organización internacional competente.<sup>25</sup>

Los internacionalistas coinciden en que las estructuras construidas en el mar gracias a los avances de la tecnología: “No constituyen un territorio insular natural”<sup>26</sup> y, por lo tanto, no puede adjudicárseles derechos territoriales a los estados, como sí sucede en el caso de las islas conformadas en forma natural.

Desde la óptica de los derechos de los estados, construir y utilizar islas artificiales constituye un derecho exclusivo de los países costeros, pero está limitado a no obstaculizar las vías marítimas reconocidas para la navegación internacional.<sup>27</sup> De lo contrario, se atentaría al principio fundamental de *mare libero* que fue el detonante del comercio internacional.

Por otro lado, el artículo 121, Régimen de las islas de la Convención de 1982, retomó el concepto de isla, establecido desde la Convención de 1958, y lo complementa al articular la zona económica exclusiva, el mar territorial y la plataforma continental en torno a los espacios insulares, pero se establece que las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia, no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

## Resoluciones de Naciones Unidas

La resolución aprobada por la Asamblea General 63/111: Los océanos y el derecho del mar, del 12 de febrero de 2009, marca con énfasis la necesidad de que exista un modelo de cooperación y transferencia de tecnología marina para que los países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo puedan beneficiarse del aprovechamiento sostenible de los océanos. También existe un reconocimiento expreso de que las islas tienen desventajas (geográficas, socioeconómicas y educativas), especialmente acentuadas cuando están habitadas. Y qué decir de la modificación del hábitat que sufren por la incorporación del hombre y de flora y fauna exóticas que agrega éste a su llegada en detrimento de las especies endémicas.

Los presupuestos de la resolución citada son válidos para las Islas Marías, en razón a su contexto geofísico, lo que determinó una política pública al instaurar el Programa de Conservación y Manejo. Reserva de la Biosfera Islas Marías,<sup>28</sup> que prevé las acciones para conservar y mantener la calidad de la flora y fauna existente en armonía con la población que las habite.

<sup>25</sup> Texto oficial de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Nueva York, Naciones Unidas, 1984, p. 41.

<sup>26</sup> Hermilo LÓPEZ-BASSOLS, *Los nuevos desarrollos del Derecho internacional público*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 325.

<sup>27</sup> Manuel DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., España, Tecnos, 2007, p. 524.

<sup>28</sup> Disponible en: [www.conamp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/pro](http://www.conamp.gob.mx/que_hacemos/pdf/pro)

En atención a la Resolución 63/214 titulada “Hacia el desarrollo sostenible del mar Caribe para las generaciones presentes y futuras”, el informe del secretario general de las Naciones Unidas del 16 de agosto de 2010, pone énfasis en identificar las debilidades del equilibrio ecológico en el medio ambiente marino por la contaminación que genera la intensa navegación de los buques, pero, además, identifica que los pequeños estados insulares tienen un desarrollo limitado por las restricciones de su propia geografía y condiciones y por múltiples causas multifactoriales que van desde la breve dimensión territorial, la contaminación marina, la cercanía a zonas de conflicto hasta una desarticulación social con el resto de la población asentada en el continente.

Lo anterior sirve de referencia para constituir regímenes de conservación para las islas mexicanas para así evitar que su diversidad biológica se pierda. La perspectiva anterior no es aislada, ya que la Unión Europea también ha manifestado la imperiosa exigencia de contar con lineamientos para la mejora de los entornos insulares, como lo estableció en la Cumbre “El reconocimiento de la insularidad en la Política Regional Europea”, del 26 de abril de 2010.<sup>29</sup> La desigualdad ha motivado la búsqueda de esquemas compensatorios de la gama más variada a fin de garantizar el desarrollo sustentable para las personas que habitan esos lugares y la salvaguarda de su riqueza histórica.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ha tomado como su responsabilidad la preservación de los patrimonios mundiales por sus características únicas, como es el caso de las islas Salomón y, en particular, de la isla Rennell (parte oriental) que está inscrita en la lista del patrimonio mundial, por ser el mayor atolón coralino emergente del mundo.<sup>30</sup> El registro de patrimonio genera derechos y obligaciones de conservar y preservar su estado original, así como el de aportar recursos financieros y tecnológicos para cumplir el objetivo: dejar un legado para las generaciones venideras.

## Tratados internacionales

Según Mariño Menéndez, el cumplimiento espontáneo de las normas jurídicas es ideal para que éstas sean plenamente efectivas.<sup>31</sup> Al estudiar el control de la aplicación del Derecho internacional, es necesario puntualizar que los estados gozan de un poder soberano que se manifiesta al interior del mismo cuando constituyen su estructura de gobierno y, al exterior, en su capacidad para mantener relaciones internacionales; debido a esta dualidad, a veces resulta complicado que exista autocontrol por parte del ente estatal. La exteriorización de la soberanía constituye, para algunos países, la autoafirmación de su política internacional en un mundo con diversos polos de poder.

<sup>29</sup> Disponible en: [www.actescebe.eu/docs/jornadasInsularidad](http://www.actescebe.eu/docs/jornadasInsularidad)

<sup>30</sup> Disponible en: [www.unesco.org/new/es/unesco/worldwid](http://www.unesco.org/new/es/unesco/worldwid)

<sup>31</sup> Fernando M. MARIÑO MENÉNDEZ, *Derecho internacional público (parte general)*, 3ª ed., España, Trotta, 1999, p. 409.

Si bien los Estados Unidos de América representan la unipolaridad por su desarrollo científico y tecnológico, el tamaño de su población y territorio terrestre y marítimo y su poder militar (convencional y nuclear), aun así debe recurrir a las alianzas estratégicas para el logro de sus fines por la vía pacífica, y en última instancia hacer uso de la fuerza a través de Naciones Unidas, articulada por su Consejo de Seguridad, sin descartar lamentablemente su visión unilateral en la aplicación de medidas que conducen a *casus belli*.

En el caso de México, el Estado ha tenido que celebrar diversos tratados para resolver sus diferencias con otros miembros de la comunidad internacional a fin de dar viabilidad a su proyecto de país. Primero con el reino de España, para zanjar las diferencias causadas por la guerra de Independencia a través de la celebración del “Tratado definitivo de paz y amistad entre la República Mexicana y S.M.C. la Reina Gobernadora de España”, firmado el 28 de diciembre de 1836, que entró en vigor el 28 de febrero de 1938, el cual contuvo una referencia expresa a las islas en su artículo I: “S.M. la reina gobernadora de las Españas, a nombre de su hija Doña Isabel II, reconoce como nación libre, soberana e independiente la república mexicana compuesta de estados y países especificados en su ley constitucional, a saber: el territorio comprendido en el virreinato llamado antes Nueva España; el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, el de la baja y alta California, y los terrenos anexos e islas adyacentes (*sic*) de que en ambos mares está actualmente en posesión la expresada República”.<sup>32</sup>

Luego fue necesario suscribir un tratado con Gran Bretaña para establecer los límites en la frontera sur que se denomina “Tratado sobre límites con Honduras Británicas celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda”, que en su artículo I expresa el límite con el actual estado de Belice. En éste se toma como uno de los puntos de referencia el estrecho que separa a Yucatán del Cayo Ambergacis y sus islas anexas. Nuevamente, puede advertirse cómo el territorio insular es importante para delimitar los espacios territoriales entre dos países.

## **A manera de conclusión**

Cuando las generaciones venideras nos pregunten qué hicimos por la conservación y preservación de las Islas Marías sólo podremos contestar a través de la vigencia de normas jurídicas nacionales e internacionales, que posibiliten la protección del entorno territorial y marino de esos espacios de la soberanía nacional y con acciones concretas que inhiban la afectación del medio ambiente, como las que en su momento tomó, con pasión manifiesta, el general Francisco J. Múgica cuando fue director de la colonia penal.

<sup>32</sup> Agustín E. CARRILLO SUÁREZ, *Derecho internacional del mar*, México, Secretaría de Marina Armada de México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2009, p. 152.

## Fuentes consultadas

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Segundo curso de Derecho internacional público*, 2ª ed., México, Porrúa, 1988.
- CARRILLO SUÁREZ, Agustín Eduardo, *Derecho internacional del mar*, México, Secretaría de Marina-Armada de México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2009.
- REYES VAYSSADE, Martín (coord.), *Cartografía histórica de las islas mexicanas*, México, Secretaría de Gobernación, 1998.
- MARTÍNEZ DE ANDA, Carlos A. (comp.), *Diccionario Naval*, México, Secretaría de Marina-Armada de México, 2005.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., España, Tecnos, 2007.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de Derecho internacional*, 4ª ed., México, UNAM-IHJ, 2003.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LEÓN-PORTILLA, Miguel, *Cartografía y crónicas de la antigua California*, México, UNAM, 1989.
- LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo, *Derecho internacional público contemporáneo*, México, Porrúa, 2001.
- , *Los nuevos desarrollos del Derecho internacional público*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *Derecho internacional público (parte general)*, 3ª ed., España, Trotta, 1999.
- MORENO QUINTANA, Lucio M., *Tratado de Derecho internacional*, t. III, Buenos Aires, Sudamericana, 1963.
- Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, 22ª ed., México, Porrúa, 2005.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional*, 19ª ed., México, Porrúa, 1998.
- THAYER MAHAN, Alfred, *Influencia del poder naval en la historia 1660-1783*, versión castellana para uso exclusivo de la Escuela Guerra Naval, Buenos Aires, 1935.

## Legislación

- Tratados vigentes celebrados por México (1836-2008), [CD], Senado de la República LX Legislatura, SEGOB/sre.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Nueva York, Naciones Unidas, 1984.
- “Convención sobre el mar territorial y la zona contigua”, en: *Tratados vigentes celebrados por México (1836-2008)*, [CD], Senado de la República LX Legislatura, SEGOB/SRE.

## Otras fuentes

- <http://www.inegi.org>
- <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/español/datos/geogra/extterri/frontera>
- [www.revistamarina.cl/revistas/2006/1/](http://www.revistamarina.cl/revistas/2006/1/)
- <http://buscon.rae.es>
- [www.ingala.gob.ec/galapagos/index](http://www.ingala.gob.ec/galapagos/index) y [whc.unesco.org](http://whc.unesco.org)
- [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- [untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/gclos/gclos\\_s.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/gclos/gclos_s.pdf)-Similares
- [www.conamp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/pro](http://www.conamp.gob.mx/que_hacemos/pdf/pro)
- [www.actescbe.eu/docs/jornadasInsularidad](http://www.actescbe.eu/docs/jornadasInsularidad)
- [www.unesco.org/new/es/unesco/worldwid](http://www.unesco.org/new/es/unesco/worldwid)

## EL TERRITORIO DE LAS ISLAS MARIÁS

El territorio es un lugar en el espacio. Se concibe como uno de los elementos del Estado, donde habita su población y el gobierno ejerce sus facultades y competencias, en términos políticos: su soberanía.

Desde el punto de vista jurídico, el territorio del Estado mexicano se analiza prácticamente desde todas las ramas del Derecho, entre éstas destaca el constitucional y el internacional público, por los cuales se delimita el territorio estatal que comprende no sólo la tierra, sino el espacio aéreo sobre ésta, el subsuelo y los mares adyacentes. De ahí surgen conceptos como mar territorial y zona económica exclusiva, incluidas las islas que se localizan en estos mares.

Si bien nunca ha existido duda del dominio que ejerce la nación mexicana sobre las islas en general, y en particular sobre las Islas Mariás, sí ha surgido sobre el territorio nacional, a efectos de dilucidar si el espacio geográfico que ocupan dichas islas forma parte del mismo.

### Definición de territorio

Desde la opinión del constitucionalista Ignacio Burgoa:

El territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la Nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside modelándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económicos naturales, etc., la geografía humana y la económica.<sup>1</sup>

Como puede observarse, para este autor el concepto de territorio tiene una acepción física, como espacio de tierra o elemento geográfico, pero también un significado social y político, en estrecha relación con los seres humanos que en aquél residen. Entre ambos, territorio y población opera una influencia recíproca.

<sup>1</sup> Feliciano CALZADA PADRÓN, *Derecho constitucional*, México, Harla, 2001, p. 377.

María de la Luz González González aporta una definición más completa y acorde con el tema, ya que señala que el territorio no es solamente la tierra sobre la que se desarrolla el hombre, sino que incluye al subsuelo, las aguas y el espacio atmosférico, tal como lo concibe el Derecho internacional:

El territorio de un Estado comprende no solamente una determinada superficie, sino también el subsuelo, el espacio atmosférico, costas y litorales con su mar territorial y patrimonial. Las peculiaridades de cada uno de estos aspectos, así como las fronteras, están determinadas por las Constituciones políticas de cada Estado, por los tratados internacionales celebrados y por las convenciones internacionales multilaterales.

El territorio es elemento imprescindible para el Estado, ya que sin él, no puede cumplir con sus funciones, por lo que puede inferirse que el Estado no puede obrar ni conservar su existencia si carece de territorio, debe poseer un auténtico derecho sobre el mismo, derecho que de ninguna manera es un derecho personal ya que no actúa sobre personas, sino sobre cosas; por lo tanto, el derecho sobre el territorio es un derecho real, un derecho de dominio. No obstante la significación que tiene el territorio para el Estado y del derecho que éste posee, no se colige que sea parte sustancial del mismo, sino sólo una condición necesaria, condición de existencia, pero nunca puede poseer la categoría de elemento esencial, es decir, constitutivo del ser mismo del Estado.<sup>2</sup>

## Definición de isla

En general, tenemos una representación o idea de lo que es una isla; esa porción de tierra más o menos extensa que está rodeada de agua y que puede ser natural o artificial. En un texto sobre el tema, Luis Bourillón<sup>3</sup> nos ilustra que una isla es una extensión natural de tierra rodeada de agua que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. Estas características fueron utilizadas para definir lo que es una isla por la Conferencia para la Codificación de Derecho Internacional de La Haya, de 1930, y después fue recomendada por la Comisión de Derecho Internacional en 1956, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde sirvió de base para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que concluyó en diciembre de 1982. En ese concepto legal se excluyen los bajíos emergentes sólo con la marea baja y las instalaciones técnicas levantadas sobre el lecho del mar.

También se menciona que además del valor intrínseco que las islas mexicanas puedan representar, es notable su sentido jurídico y económico en relación con las aguas que las rodean, aplicándose los regímenes del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, porque una isla es equiparada totalmente al territorio continental por lo que se refiere a la proyección sobre el mar de la soberanía, derechos del Estado y regímenes mencionados.

<sup>2</sup> María de la Luz GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 491-492.

<sup>3</sup> Luis BOURILLÓN MORENO *et al.*, *Islas del Golfo de California*, 2ª ed., México, Secretaría de Gobernación/Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 29.

En otra obra,<sup>4</sup> se define a una isla como la porción de tierra rodeada enteramente por las aguas, pero con esta acepción no se puede distinguir a las islas de los continentes. La diferencia radica en la extensión de la superficie. Basta que la porción de tierra se encuentre en forma permanente por encima de la marea baja, aunque la cubra la marea alta.

## Las Islas Marías

Con las definiciones previas podemos entrar al estudio específico del archipiélago de las Islas Marías, localizadas frente a las costas del estado de Nayarit, particularmente del municipio de San Blas, y que está compuesto de la siguiente manera:

MARÍAS ISLAS, Nay. Archipiélago situado en el Océano Pacífico al N. del paralelo 21°15' W., frente a las costas de Nayarit. Lo forman cuatro islas que se extienden de NW. a SE; estas islas son: San Juanito, María Madre, María Magdalena o de Enmedio y María Cleofas. Sus costas occidentales son escarpadas e inaccesibles, las orientales tienen algunas playas arenosas cubiertas de vegetación. Se explotan las salinas y maderas preciosas. Ninguna de estas islas tiene ensenadas que puedan utilizarse como fondeaderos abrigados y seguros; pero hay puntos con buen fondo en donde los buques quedan a cubierto de los vientos más frecuentes; el mejor, el de los Bayetos, se encuentra en la Isla María Madre.<sup>5</sup>

Es así que las conocidas como Islas Marías son cuatro, mismas que detallamos a continuación:

MARÍA CLEOFAS, Nay. Isla. Perteneció al grupo de las Islas Marías; la más cercana a la costa de Nayarit de la que dista aprox. 90 km. Mide 6 km de E. a W por 5 de N a S. En la parte central tiene una eminencia que alcanza 402 msnm. No posee fondeaderos seguros. Clima cálido y semihúmedo. Muchos magueyes cubren grandes extensiones de su suelo.

MARÍA MADRE, Nay. Isla, la más extensa e importante del grupo de las Islas Marías, se encuentra entre la Isla San Juanito y la Isla María Magdalena a 130 km. Del puerto de San Blas, Nayarit, tiene de NW a SE 22 km de largo por 10 km de anchura máxima. En el centro se eleva un macizo montañoso de 615 m de altitud del que parten sierras hacia el NW y SE. Por sus laderas corren arroyos que tienen caudal permanente. Clima cálido y húmedo. En esta isla se estableció una colonia penal que se encuentra al E. El corte de madera y la explotación de las salinas, muy extensas en la parte SE, son las principales ocupaciones de los penados. Tiene también tierras de labor en las que se cultivan maíz, frijol, cereales y tabaco. En las aguas que la rodean hay placeres de concha madre perla.

MARÍA MAGDALENA O DE ENMEDIO, Nay. Perteneció al grupo de las Islas Marías, se encuentra al SE de la Isla María Madre y entre ésta y la María Cleofas. Mide 15 km de E a W y tiene una anchura máxima de 8 km. En el centro se levanta una eminencia que alcanza 457 msnm. Clima cálido y húmedo, cubierta por selva de la que se explotan maderas preciosas y de construc-

<sup>4</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XVI, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1967, p. 902.

<sup>5</sup> *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1976, p. 1256.

ción. Abundan los magueyes de mezcal. Los canales que se forman entre ella y las islas María Madre y María Cleofas son profundos.

ISLA SAN JUANITO O SAN JUANICO, Nay. Isla. La más pequeña del grupo de las Islas Marías. Situada al NW de la isla María Madre, tiene de N.NW a S.SE. 5 km; su anchura máxima es de 3 km. La cubre una vegetación raquítica en la que dominan magueyes, cuya fibra se emplea en jarcería. La pesca en las aguas que la rodean es abundante, existen placeres de concha madre-perla y esponjas y abundan las tortugas de carey.<sup>6</sup>

## Normatividad aplicable

En cuanto a las normas jurídicas que regulan a las Islas Marías acudiremos, en primer lugar, a la norma fundamental del país. En las constituciones políticas que han regido al México independiente, se han establecido los principios generales relativos al tema en estudio.

En la Constitución de 1857,<sup>7</sup> denominada: *Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia*, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, se establece en la sección II, de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, artículo 42, que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Por su parte, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,<sup>8</sup> expedido por Maximiliano, emperador de México, el 10 de abril de 1865, se señala en el artículo 51:

Art. 51. Es territorio mexicano la parte del continente septentrional americano, que limitan: Hacia el Norte, las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados Unidos;

Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Versalles;

Hacia el Sur, la República de Guatemala, en las líneas que fijará un tratado definitivo;

Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés o Golfo de California;

Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;

El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvas las disposiciones convenidas en los tratados.

En reforma posterior a la Constitución de 1857, del 12 de diciembre de 1884, se adicionó el artículo 43, resaltando lo relativo al cantón de Tepic:

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 1556 y 1880.

<sup>7</sup> Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 20ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 613.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 676-677.

Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de la Baja California y el de Tepic, formado con el 7° cantón del Estado de Jalisco.<sup>9</sup>

El primer jefe de la Revolución, don Venustiano Carranza, presentó su proyecto de Constitución el 1 de diciembre de 1916. En dicho documento contempló lo relativo a las partes integrantes de la federación y el territorio nacional de la siguiente manera:

Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y, además, el de las islas adyacentes en ambos mares.

Art. 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el Territorio de Tepic.

Art. 48. Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación.<sup>10</sup>

De lo anterior destaca que se propone erigir como estado de la federación a Nayarit, que en sus orígenes era un cantón de Jalisco, pasando a ser territorio y, por consiguiente con el proyecto propuesto, entidad federativa.

Sobre el tema en análisis, cabe agregar que el texto original definitivo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1917 quedó como sigue:

Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.

Art. 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.<sup>11</sup>

De tal suerte que las Islas Marías quedaron dependientes directamente del gobierno de la federación, ahora con pleno sustento constitucional.

En una siguiente reforma constitucional, publicada el 20 de enero de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>12</sup> con mejor técnica legislativa se estableció que:

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 708.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 775.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 838-839.

<sup>12</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/49.htm?s>, consultado el 31 de enero de 2011.

Art. 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho internacional.

Art. 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Del texto constitucional vigente destaca lo relacionado con la propiedad originaria de la nación sobre el territorio del Estado:

Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.<sup>13</sup>

En los siguientes numerales no se advierte cambio alguno:

Art. 42. El territorio nacional comprende: [...]

- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

Art. 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.<sup>14</sup>

Otra normatividad aplicable a las Islas Marías es la Ley Federal del Mar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de enero de 1986, que dispone en algunos de sus artículos lo siguiente:

<sup>13</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEE, 2010, p. 22.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

Art. 23. La Nación ejerce soberanía en una franja del mar, denominada Mar Territorial, adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las Aguas Marinas Interiores.

Art. 51. Las islas gozan de zona económica exclusiva pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia.

Art. 57. La Nación ejerce derechos de soberanía sobre la Plataforma Continental y las Plataformas insulares a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.<sup>15</sup>

Con ello se confirma la competencia espacial del gobierno federal sobre las islas en estudio.

Sin embargo, existen algunas dudas sobre la pertenencia territorial de las Islas Marías a la federación, toda vez que se encuentran situadas frente a las costas del estado de Nayarit y en su devenir histórico siempre han estado unidas a esa entidad federativa; si no, véase la siguiente afirmación: “Las Islas Marías se encuentran incluidas en el Territorio del Municipio de San Blas, Estado de Nayarit, el cual tiene una extensión territorial de 823.60 km cuadrados, que representan 3.0% de la superficie del Estado, ocupando el duodécimo lugar en extensión territorial”.<sup>16</sup>

No se omite consultar la legislación local al respecto. En la *Constitución Política del Estado de Nayarit* vigente, se puede observar:

#### CAPÍTULO II Del Territorio Del Estado

**Art. 30.** El territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruíz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco, igualmente forman parte del territorio del Estado, las Islas que le corresponden conforme al artículo 48 de la Constitución General de la República.<sup>17</sup>

El anterior artículo de la Constitución, que hace referencia del territorio de las islas, no aclara si se trata de las Islas Marías o de otras.

Ahora bien, en la abrogada *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit*, publicada en la tercera sección del *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, el miércoles 20 de diciembre de 1995, se establece la respectiva división territorial para efectos de los actos de jurisdicción en los términos siguientes:

<sup>15</sup> Ley Federal del Mar, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-129.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.

<sup>16</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del estado de Nayarit, disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/nayarit/mpios/18012a.htm>, consultado el 8 de noviembre de 2010.

<sup>17</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, disponible en: [http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion\\_nayarit\\_2008.pdf](http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_nayarit_2008.pdf), consultado el 31 de enero de 2011.

Art. 7o. El Estado de Nayarit para los efectos de esta Ley se divide en diecinueve Partidos Judiciales:

- I. ACAPONETA
- II. AHUACATLÁN
- III. AMATLÁN DE CAÑAS
- IV. BAHÍA DE BANDERAS
- V. COMPOSTELA
- VI. EL NAYAR
- VII. HUAJICORI
- VIII. IXTLÁN DEL RÍO
- IX. JALA
- X. LA YESCA
- XI. ROSAMORADA
- XII. RUIZ
- XIII. SAN BLAS
- XIV. SAN PEDRO LAGUNILLAS
- XV. SANTA MARÍA DEL ORO
- XVI. SANTIAGO IXCUINTLA
- XVII. TECUALA
- XVIII. TEPIC
- XIX. TUXPAN

La territorialidad de los Partidos Judiciales, para los efectos de la función jurisdiccional serán los que comprenda cada municipio con excepción de Xalisco que pertenecerá al Partido Judicial de Tepic.

Art. 8o. En cada Partido Judicial funcionará cuando menos un juzgado de primera instancia y será el Consejo de la Judicatura quien determine el número de juzgados y su estructura según las necesidades de cada Partido.

Art. 9o. Los juzgados de primera instancia tendrán jurisdicción en el territorio del Partido Judicial al que pertenezcan o en la fracción en que se divida, cuando haya dos o más juzgados, conforme lo determine el Consejo de la Judicatura.

Art. 10o. Los juzgados de primera instancia serán los necesarios para el despacho de los asuntos que les correspondan.<sup>18</sup>

Las Islas Marías se encuentran materialmente frente al puerto de San Blas, en el municipio del mismo nombre.

<sup>18</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit, disponible en: <http://www.itai.nayarit.gob.mx/archivos/pdf/13MARCONORMATIVO/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Nayarit.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.

A modo de salvar cualquier problema respecto del territorio de las islas y a qué autoridad le corresponde ejercer actos de jurisdicción, encontramos un decreto del 22 de noviembre de 2000, mediante el cual el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León declara área natural protegida con carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Marías<sup>19</sup> ubicado en el mar territorial mexicano del océano Pacífico, con una superficie total de 641 284-73-74.2 hectáreas. Dicho acto se fundamentó en los artículos 27, párrafo tercero, y 89, fracción I, de la Constitución federal, así como en diversos numerales de las siguientes leyes: General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Forestal; de Pesca; General de Vida Silvestre; Federal del Mar; de Aguas Nacionales y orgánicas de la Armada de México y de la Administración Pública Federal.

En las consideraciones y disposiciones del decreto, se establece que los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas, así como la diversidad genética de las especies silvestres conforman el patrimonio natural que el Estado tiene el deber de proteger para beneficio de los mexicanos, ya que su aprovechamiento sustentable y su conservación hacen posible la supervivencia de los grupos humanos; que las reservas de la biosfera son áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, en las que existen varios ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre y en los cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluidas algunas de las consideradas endémicas, amenazadas y en peligro de extinción; asimismo, que las Islas Marías son un archipiélago enclavado en el trópico seco mexicano; el hábitat de un conjunto de ecosistemas frágiles que contienen una gran riqueza de especies de flora y fauna silvestres de relevancia biológica, económica, científica y cultural, cuya rica biodiversidad se manifiesta en las selvas que conforman su paisaje terrestre y en los arrecifes, costas y ambientes pelágicos que se encuentran en el mar que las rodea, las cuales funcionan como un rico reservorio de especies de fauna silvestre endémicas a México, tales como el loro de las Islas Marías, el mapache de las Islas Marías, la boa de las Islas Marías y el papilio de las Islas Marías; que constituyen un área de topografía accidentada. Y si bien en 1905 las Islas Marías se destinaron al establecimiento de la Colonia Penal Federal, que se maneja desde 1908 bajo la competencia de la Secretaría de Gobernación, la facultad del Ejecutivo federal para organizar la explotación de las riquezas naturales de dichas islas justifica incorporar dicho archipiélago como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera.

En el articulado del decreto se confirma que serán la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, las encargadas de administrar, desarrollar y preservar los ecosistemas y los elementos de la reserva. Que el titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, designaría al director de la reserva, responsable de coordinar la formulación, eje-

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Ecología, disponible en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/302/imarias.html>, consultado el 31 de enero de 2011.

cución y evaluación del programa de manejo correspondiente. Resulta relevante la disposición que establece que en la reserva no se podrá autorizar la fundación de nuevos centros de población, ni la urbanización de las tierras que no estén consideradas en los programas y proyectos de desarrollo de la Colonia Penal Federal, necesarios en la Isla María Madre. Por último, respecto de la inspección y vigilancia, la misma quedó a cargo de las secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Marina y de Gobernación con la participación que corresponda a las demás dependencias de la administración pública federal competentes.

### **Del estatuto y sus reformas**

Para completar el presente análisis es conveniente efectuar una revisión del estatuto de las Islas Marías, expedido por el presidente Lázaro Cárdenas, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 1939, el cual ha tenido varias reformas. La más reciente, mediante decreto expedido por el presidente Felipe Calderón, publicado en el mismo órgano oficial del 1 de abril de 2010.<sup>20</sup> En la reforma se destina el archipiélago Islas Marías para el establecimiento de un complejo penitenciario como parte del Sistema Penitenciario Federal, con la finalidad de que en dicho complejo puedan cumplir la pena de prisión los sentenciados federales o del orden común, que determine la Secretaría de Seguridad Pública. Que la administración, organización y control del complejo estará a cargo del servidor público nombrado a través de la secretaría, por conducto del titular del área facultado para ello, quien contará con las áreas administrativas y de operación necesarias de conformidad con las disposiciones reglamentarias que emita la secretaría. Los actos del registro civil estarán a cargo del servidor público designado para ello.

Al parecer se abandonaron las disposiciones del decreto del presidente Ernesto Zedillo, el cual estableció que como parte de los tratamientos de reinserción social, la secretaría organizará el trabajo, el desarrollo productivo autosostenible y autosustentable, el aprovechamiento de las riquezas naturales de las Islas Marías, el comercio y demás actividades relacionadas a las anteriores, fomentando la participación de los sectores público, privado y social. Si bien se matiza que en términos de la legislación de la materia, la secretaría realizará las acciones necesarias para la protección de la reserva de la biósfera, con la asistencia y apoyo, en su caso, de las instancias competentes en materia ambiental.

En relación con los asuntos que requieran intervención judicial se determinó que el Consejo de la Judicatura Federal proveerá el establecimiento del órgano jurisdiccional que deba conocer de los asuntos que se susciten en el complejo, y que el Instituto Federal de Defensoría Pública asignará al defensor público federal y asesor jurídico, quienes brindarán los servicios respectivos en el complejo. Por su parte, se dispuso que la Procuraduría General de la

<sup>20</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.

República establezca la Agencia del Ministerio Público y fije su competencia para conocer de los asuntos que se susciten. Con respecto a la seguridad interna, el decreto refiere que ésta quedará a cargo de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Asimismo, los artículos transitorios disponen que las autoridades responsables del estado civil de las personas continúen atendiendo los asuntos de su competencia hasta que se formalicen los convenios de colaboración respectivos.

En cumplimiento al decreto antes citado, el Consejo de la Judicatura Federal, en su sesión plenaria del 9 de junio de 2010, determinó la creación de un Juzgado de Distrito para las Islas Marías, cuya denominación es la siguiente: Juzgado de Distrito del complejo penitenciario Islas Marías y Auxiliar en toda la República. Su domicilio es en la calle Balleto, sin número, Isla María Madre, Nayarit. De tal modo que el 28 de junio de 2010 se instaló el referido Juzgado Federal, sin embargo, debido a que la carga de trabajo es mínima, este juzgado auxiliará al Poder Judicial de la Federación en el dictado de las sentencias de cualquier materia en el país.

Cabe resaltar que el juzgado de referencia fue incluido en el duodécimo circuito que corresponde al estado de Sinaloa, toda vez que se argumentó que en la actualidad la vía más accesible para acceder a las islas es por el puerto de Mazatlán.

## Fuentes consultadas

- BOURILLÓN MORENO, Luis *et al.*, *Islas del Golfo de California*, 2ª ed., México, Secretaría de Gobernación/ Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 2001.
- Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1976.
- Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, t. IV, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XVI, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1967.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2008.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2010.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 28 de agosto de 2008, disponible en: [http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion\\_nayarit\\_2008.pdf](http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_nayarit_2008.pdf), consultado el 31 de enero de 2011.
- Estatuto de las Islas Marías*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.
- Ley Federal del Mar, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-129.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit, disponible en: <http://www.itai.nayarit.gob.mx/archivos/pdf/13MARCONORMATIVO/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Nayarit.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.

## Otras fuentes

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 31 de enero de 2011.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/49.htm?s=>, consultado el 31 de enero de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, disponible en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/302/imarias.html>, consultado el 31 de enero de 2011.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, Gobierno del Estado de Nayarit, disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/nayarit/mpios/18012a.htm>, consultado el 8 de noviembre de 2010.

## LAS ISLAS MARÍAS, UNA REGULACIÓN REGISTRAL

### Introducción

Dentro de las muchas bellezas que tiene México existe un archipiélago denominado “Islas Marías”, tres islas y un islote, localizados en el océano Pacífico a 112 km de las costas del estado de Nayarit.<sup>1</sup> Pero esto no es algo nuevo, ya que Hernán Cortés en sus Cartas de Relación, para ser precisos en la cuarta, con fecha 15 de octubre de 1524, solicitó a los reyes conquistadores enviaran navíos suficientes para explorar y someter a nuevos reinos en el mar del Sur (océano Pacífico), donde según él estaba el mítico estrecho de Anián, lo cual no fue así, pues se encontró con el archipiélago de las Islas Marías, nombrándolas Magdalenas; más tarde en 1531, fueron bautizadas por Nuño Beltrán de Guzmán como Islas de la Concepción, pero fue por poco tiempo, porque al año siguiente se volvió a cambiar el nombre por el de Isla de Ramos e Isla de Nuestra Señora, al volverse posesión por ocupación de la Corona española; sin embargo, no resultó de trascendencia.

Y así pasó por la Colonia, la lucha de la emancipación y entrados los años del México independiente, se concedió en arrendamiento.

No fue sino hasta el 28 de diciembre de 1836, fecha en que la Corona española reconoció, mediante el Tratado definitivo de Paz y Amistad entre el reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, el dominio sobre las islas adyacentes a lo que fue el virreinato de la Nueva España. Aun cuando el dominio de dichas islas ya lo ejercía el gobierno de la naciente República mexicana, en 1857, se otorgaron a Álvarez de la Rosa para su explotación, hecho que después revocó el presidente Benito Juárez.

Posteriormente, el general José López Uruga se convirtió en beneficiario, quien podría explotarlas con la condición de no venderlas o rentarlas a ningún extranjero; sin embargo, a él también se le privó de su aprovechamiento. En 1879, las islas fueron vendidas a don Manuel Carpena, quien gozó de estas propiedades hasta el año de 1905, cuando fueron enajenadas al gobierno federal, y el 12 de mayo del mismo año, mediante un decreto emitido por Por-

<sup>1</sup> Cfr: Estas son: María Madre con 126.4 km<sup>2</sup> (que albergó la entonces Colonia Penal Federal Islas Marías, fundada en 1905). Las otras tres islas son María Magdalena con 86.6 km<sup>2</sup>, María Cleofas con 27.3 km<sup>2</sup> y San Juanito con 12.3 km<sup>2</sup>, siendo la superficie total de 252.6 km<sup>2</sup>. Djed Bórquez, *Islas marías, s/e*, México, 1937, p. 27

firio Díaz, se convirtieron en colonia penitenciaria, y fue en 1939 que el general Lázaro Cárdenas promulga el Estatuto de las Islas Marías (*DOF*, 30 de diciembre de 1939).<sup>2</sup>

El período del Porfiriato inicia el 12 de mayo de 1905. Desde 1908 opera como un lugar de exilio, represión de conducta delictiva y espacio de persuasión de la delincuencia. El periodo pos-revolucionario data de fin de la revolución mexicana en 1920 y termina en 1960; se caracteriza por iniciar un nuevo sistema penitenciario en el que destaca la base del trabajo como medio de regeneración social de los presos. Y, por último, la modernidad, que abarca de 1960 a 2000, caracterizada por un nuevo concepto: la readaptación social de los presos, basada en el trabajo, la educación y la capacitación para el trabajo, según las modificaciones del artículo 18 constitucional y el nacimiento de la *Ley que Establece Normas Mínimas para la Readaptación Social de los Sentenciados* en 1971.<sup>3</sup>

Si bien es cierto que el territorio insular es jurisdicción de Nayarit, se rige por disposiciones del orden federal, de conformidad con las citadas disposiciones normativas, el Estatuto de las Islas Marías era de una prisión de baja seguridad, que albergó no más de 13,000 reos cuyas sentencias eran definitivas e inapelables, y quienes habían sido condenados por delitos no violentos. A éstos también se les denomina colonos y viven junto con sus familias. En las islas se debe trabajar en granjas agrícolas o ganaderas, buscando ser un centro de verdadera reinserción social.

Cualquier barco tiene prohibido acercarse a menos de 12 millas náuticas, y las personas no autorizadas tampoco tienen acceso a las islas; sus aguas se encuentran infestadas de tiburones, lo que impide la fuga de los reos.

La Cámara de Diputados aprobó la minuta para modificar el complejo penitenciario Islas Marías, el 1 de abril de 2010, por 348 votos a favor, y como cámara de origen pasó a la revisora, la cual en el pleno aprobó una reforma a la organización y al marco legal del citado centro, con 70 votos a favor.

Lo anterior obedeció a la necesidad de adecuar la colonia penal a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año 2000,<sup>4</sup> por la que se crea la Secretaría de Seguridad Pública, y que con fundamento en el artículo 30 *bis*, fracciones I, II y XXIII de la citada ley le corresponde a esta secretaría desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; así como proponer al Ejecutivo las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de

<sup>2</sup> Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 12 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Evangelina AVILÉS, *Arquitectura y urbanismo de Islas Marías. Una práctica del diseño en la readaptación Social*, México, Secretaría de Seguridad Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008, p. 77.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/loaf.pdf>, consultado el 4 de enero de 2011.

la administración pública y ejecutar las penas por delitos del orden federal, así como administrar el sistema penitenciario federal,<sup>5</sup> con el auxilio del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.<sup>6</sup>

Dicho órgano tiene por objeto verificar el cumplimiento de los programas de readaptación social de sentenciados, de acuerdo con la ley de la materia y con los ordenamientos correspondientes; verificar la aplicación de políticas y programas para la ejecución de las penas y medidas de seguridad no privativas de la libertad, y las medidas sustitutivas de prisión, con pleno respeto a la legislación vigente, a los derechos humanos y a la búsqueda de la reinserción social del sentenciado, siendo el responsable de la organización, operación y administración del Sistema Penitenciario Federal, que se integra, según los artículos 5 y 6 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y la fracción V, que prevé la Colonia Penal Federal denominada “Islas Marías”.<sup>7</sup>

En la reforma al Estatuto de las Islas Marías, además del cambio de la denominación de la colonia, se estableció que la Secretaría de Gobernación dejará de ser la responsable de su administración, la cual pasará al ámbito de la Secretaría de Seguridad Pública (ssp). Si se registran delitos federales dentro de la colonia, un juez de distrito, con sede en Nayarit, será el competente para conocer de ellos. La seguridad interna del complejo, en tanto, estará a cargo de elementos de la ssp y no de la Armada de México, como ocurrió desde su creación.

El órgano jurisdiccional federal se encargará de los asuntos que se susciten en el complejo y no el juez mixto en materia civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; asimismo, se establecerá un defensor público federal y un asesor jurídico federal, así como una Agencia del Ministerio Público de la Federación (dependiente de la Procuraduría General de la República) en lugar de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo, la reforma determina que toda la administración y gobierno, al quedar a cargo de la ssp, se regirá por las leyes federales, y el Consejo de la Judicatura Federal tendrá que nombrar a un juez de distrito para que conozca de todos los casos que ahí se presenten. En el complejo regirá la legislación federal, en lugar de la legislación “común del Distrito y Territorios Federales”; el Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal, promulgado el 30 de agosto de 1928, en vigor desde el 1 de octubre de 1932, mismo que estuvo vigente hasta el año 2000, cuando por primera

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, disponible en: <http://portal.ssp.df.gob.mx/NR/rdonlyres/952F2C2F-875A-459F-A991-67BCB29DACC4/600/4LeyOrganicadelaSecretariadeSeguridadPublica.pdf>, consultado el 5 de enero de 2011.

<sup>6</sup> Reglamento de Órgano Administrativo Desconcentrando Prevención y Readaptación Social, disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=/BEA+Repository/import/Secretaria+de+Seguridad+Publica/Documentos+de+Marco+Normativo/Reglamento+PRS/Reglamento\\_PRS.pdf/archivo](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=/BEA+Repository/import/Secretaria+de+Seguridad+Publica/Documentos+de+Marco+Normativo/Reglamento+PRS/Reglamento_PRS.pdf/archivo), consultado el 5 de enero de 2011.

<sup>7</sup> Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n274.pdf>, consultado el 5 de enero de 2011.

vez un órgano legislativo propio del Distrito Federal (Asamblea Legislativa) promulgó un código civil para la entidad. Todo ello deriva de la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 1993 (DOF, 25 de octubre de 1993), a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76, además se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República.

La fracción VI, del artículo 122 constitucional determinaba que: “El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables”.<sup>8</sup>

La reforma constitucional de 1993 (DOF, 26 de julio de 1994) al artículo 122 es, sin duda, un proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal, y sigue vigente la disposición que determina que: “El Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la Entidad y recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.<sup>9</sup>

El Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es similar a una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento de dicha entidad. Con ello se logró otorgar a los capitalinos un gobierno democráticamente electo por voto popular. Así las cosas, ante esta reforma a la Constitución federal, el órgano legislativo local promulga su propia ley civil, sin embargo, al no modificarse el Estatuto de las Islas Marías, en ese momento, se siguió aplicando la legislación del Distrito Federal.

Antes de la transformación al Estatuto de las Islas en el 2010, su artículo 5º<sup>10</sup> señalaba que las oficinas del Registro Civil estarían a cargo de los oficiales señalados por la Secretaría de Gobernación, pero las actuales disposiciones de la materia, en su artículo 7º, marcan que el complejo se regirá por las leyes federales y que los actos del estado civil estarán a cargo de servidores públicos designados para tal efecto.

A diferencia de lo anterior, el segundo párrafo del artículo 4º Transitorio, establece que las autoridades responsables del estado civil seguirán atendido los asuntos en dicha materia, en tanto se realizan los convenios de colaboración respectivos, debiendo de expedirse en 90 días el reglamento correspondiente.

Si bien es cierto que a la fecha dicho reglamento no se ha promulgado, se toma del proyecto lo siguiente:

<sup>8</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 162ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 146.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Artículo 5º, Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

Artículo 2. El Complejo Penitenciario Islas Marías se establece en el Archipiélago Islas Marías; integrado por las islas María Madre, María Magdalena, María Cleofas y el Islote San Juanito, con sus demarcaciones territoriales y marítimas.

### Capítulo III

#### De los Servicios y de las Instalaciones Penitenciarias

Artículo 36. El Complejo Penitenciario Islas Marías, para su buen funcionamiento, deberá contar con los siguientes servicios:

Estratégicos: seguridad y administración penitenciaria, tratamiento de reinserción, energía eléctrica, agua potable, alimentación, suministro de combustibles, de salud y de medios de comunicación y transporte con el continente.

Prioritarios: educación, registro civil, urbanos, actividades productivas, y la protección al medio ambiente.

Apoyo: recreativas, culturales, deportivas, asesoría jurídica, de capacitación, mantenimiento, tecnológicos y administrativos.<sup>11</sup>

Cabe comentar que desde su inicio, la Secretaría de Gobernación careció de facultades para designar a las autoridades registrales, ya que éstas son, han sido y serán facultad netamente local, y sólo las entidades de la República mexicana pueden designar, en su caso, a jueces u oficiales del Registro Civil para levantar actos o hechos del estado civil, de tal suerte que desde el inicio de la colonia, hoy complejo penitenciario, la autoridad competente en la materia para llevar a cabo el registro de dichos actos fue la Dirección General del Registro Civil del Distrito Federal.

La reforma al estatuto establece la posibilidad de celebrar convenios de colaboración, por lo que, para que haya continuidad administrativa, lo idóneo sería conservar a la misma autoridad ejecutora, que cuenta con la infraestructura necesaria para prestar el servicio, y que además lo ha hecho durante todo el tiempo de la otrora colonia penitencial, al igual que lo ha hecho en los consulados.

Si bien es cierto que el Registro Civil es una institución, cuyo objetivo es la protección de un atributo importante de la persona física, como es el estado civil: la relación que guarda un sujeto con su familia, la creación de una autoridad protectora de la seguridad y certeza jurídica de los actos y hechos de la personalidad jurídica,<sup>12</sup> porque sólo a través de este instrumento el Estado reconoce la existencia del individuo y le otorga protección de la ley.

Existen principios registrales como el de consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prioridad también llamado prelación, legalidad, publicidad, inscripción, especialidad, fe pública

<sup>11</sup> Reglamento del Complejo Penitenciario Islas Marías. Proyecto presentado por la ssp.

<sup>12</sup> Art. 1. [...] El Registro Civil es la Institución de buena fe, cuya función pública es conocer, autorizar, inscribir, resguardar y dar constancia de los hechos y actos del estado civil de las personas, que dispone el Código Civil para el Distrito Federal, con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por conducto de los Jueces del Registro Civil, debidamente autorizados para dichos fines... Reglamento del Registro Civil del D.F., México, Sista, 2009, p. 335.

registral y tercero registral, que regulan esta materia, y son la base para el buen funcionamiento de dicho sistema.<sup>13</sup>

La inscripción de las actas del registro civil ha significado el reconocimiento de todos los mexicanos a contar con el derecho pleno de la ciudadanía, dando certeza también al ejercicio de estos derechos.

La labor de esta institución garantiza a los que se encuentran registrados: una identidad, nacionalidad, nombre, derechos, obligaciones y los hace personas jurídicas únicas e irrepetibles. Si el individuo no está registrado es prácticamente como si ese individuo no existiera, porque el Estado no reconoce el centro de imputación de la norma, no atribuye obligaciones y, como consecuencia, no podemos gozar de derechos; requisito *sine qua non* para poseer personalidad, la cual se demuestra con el acta de nacimiento, expedida por el Registro Civil.

Las recientes reformas al Código Civil del Distrito Federal presentan diferencias notables en comparación a otras legislaciones, como son el matrimonio entre personas del mismo sexo, la adopción de menores por parte de dichas parejas, la posibilidad de transición de género, denominado concordancia sexo-genérica, en virtud de que el acta de nacimiento primigenia u original, previa sentencia judicial, se reserva y se emite una nueva con el cambio de género, en la cual se adecuan los datos y se cambia sólo el nombre de pila y el sexo del registrado, esto con la finalidad de evitar actos homofóbicos o de discriminación a las personas transexuales.

Si bien es cierto que con este cambio en las actas de nacimiento se reivindican todos los derechos de las personas con preferencias sexuales diferentes para adecuarlas a la manera en que se han exteriorizado en la sociedad, en cumplimiento a los tratados internacionales y convenciones,<sup>14</sup> no se puede negar que estos cambios representan un gran problema para la colectividad, ya que el Registro Civil se creó para dar certeza y seguridad jurídica a la personalidad y estado civil, lo

<sup>13</sup> Bernardo PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Derecho registral*, México, Porrúa, 1990, pp. 71 y ss. Jorge RÍOS HELLING, *La práctica del Derecho notarial*, 3ª ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 1998, p. 77.

<sup>14</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Conferencia Internacional de la Mujer, *Plan de Acción Mundial*. México, 1975. Entró en vigor 3 de septiembre de 1981. Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, *Programa de Acción*, Copenhague, 1980.

Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, Nairobi, 1985.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración de Viena y Programa de Acción*, Viena, 1993.

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, *Programa de Acción*, El Cairo, 1994

IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Plataforma de Acción*, Beijing, 1995.

Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, *Declaración de Copenhague*, Copenhague, 1995.

cual se ha visto seriamente afectado al generar error en la identidad de la persona y un engaño ante la posible celebración de matrimonio con personas que han realizado dicha concordancia, lo cual conllevaría a un vicio del consentimiento y, por ende, la nulidad.

Lo anterior, sin perjuicio de hacer notar que el nivel cultural de la población limita en mucho su aceptación, y tan es así que en el resto de los 31 estados de la República no se permite este tipo actas, y sólo 19 reconocen expresamente que la unión matrimonial es monógama entre hombre y mujer.

Si el objeto del complejo penitenciario es:

Fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional, a través de la redistribución planificada de sentencias federales o del orden común.

En términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Complejo Penitenciario favorecerá el restablecimiento de los tratamientos de reinserción social, en base al trabajo, la capacitación por el mismo, la educación, la salud y el deporte.<sup>15</sup>

Entonces, la aplicación de este código sustantivo local, en nada beneficia para alcanzar los objetivos de la reinserción social de los colonos de las Islas Marías; por ello, en plena concordancia debe darse cumplimiento a las reformas y aplicar las leyes federales.

No existe problema en cuanto a la competencia de la autoridad administrativa, lo que sí es importante es la ley de foro, es decir, la territorialidad de la ley aplicable, por lo cual nos encontramos ante el principio de *lex fori*, y sólo excepcionalmente se admitirá la aplicación de otra legislación, como es el caso que nos ocupa; por ley deben prevalecer las disposiciones de las leyes federales, que en este caso sería el Código Civil Federal y no el del Distrito Federal.

## Conclusiones

Primera. El territorio insular es jurisdicción de Nayarit, se rige por disposiciones del orden federal, de conformidad con las citadas disposiciones normativas; el Estatuto de las Islas Marías fue una prisión de baja seguridad, que albergó no más de 13,000 reos que enfrentan sentencias definitivas e inapelables, quienes han sido condenados por delitos no violentos

Segunda. El estatuto se transforma en complejo penitenciario Islas Marías, el 1 de abril de 2010 para adecuar la otrora colonia penal a las reformas de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* del año 2000, que crea a la Secretaría de Seguridad Pública, instancia encargada de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal.

<sup>15</sup> Artículo 1º, Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 10 de enero de 2011.

Tercera. La Secretaría de Gobernación deja de ser responsable y el complejo pasa al ámbito de la Secretaría de Seguridad Pública. Si se comenten delitos federales dentro de la colonia, un Juez de Distrito con sede en Nayarit es el competente para conocer de ellos; la seguridad interna del complejo estará a cargo de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y no de la Armada de México.

Cuarta. Antes de la transformación del Estatuto de las Islas en el 2010, su artículo 5° señalaba que las oficinas del Registro Civil estarían a cargo de los oficiales designados por la Secretaría de Gobernación, pero las actuales disposiciones de la materia, en el artículo 7°, marcan que en el complejo se registrará por las leyes federales y que los actos del estado civil estarán a cargo de servidores públicos designados para tal efecto. A diferencia del anterior, el segundo párrafo del artículo 4° transitorio establece que las autoridades responsables del estado civil seguirán atendiendo los asuntos de dicha materia, en tanto se realizan los convenios de colaboración respectivos (dígase las autoridades del Gobierno del Distrito Federal)

El Registro Civil es una institución cuyo objetivo es la protección de un atributo importante de la persona física como es el estado civil, siendo éste la relación que guarda un sujeto con su familia y la creación de una autoridad protectora de la seguridad y certeza jurídica de los actos y hechos de la personalidad jurídica, porque sólo a través de este instrumento público el Estado reconoce la existencia del individuo y le otorga protección de la ley.

Quinta. El Código Civil del Distrito Federal posee diferencias notables con respecto a otras legislaciones, como en lo relativo al matrimonio entre personas del mismo sexo, la adopción de menores de edad por dichas parejas no sujetos a la patria potestad, la posibilidad de transición de género denominado concordancia sexo-genérica, en virtud de la cual, el acta de nacimiento primigenia u original, previa sentencia judicial, se reserva y se emite una nueva con el cambio de género, en la cual se adecuan los datos, y se cambia sólo el nombre de pila y el sexo del registrado, esto con la finalidad de evitar actos homofóbicos o de discriminación a las personas transexuales. Entonces, la aplicación de este código sustantivo local, en nada beneficia para el logro de los objetivos de la reinserción social de los colonos del complejo; por ello, en plena concordancia debe darse cumplimiento a las reformas y aplicar las leyes federales.

## Fuentes consultadas

- AVILÉS QUEVEDO, Evangelina, *Arquitectura y urbanismo de las Islas Marías. Una práctica del diseño en la readaptación social*, México, Secretaría de Seguridad Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008.
- BÓRQUEZ, Djed, *Islas Marías*, s/e México, 1937.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Derecho registral*, México, Porrúa, 1990.
- , *Doctrina notarial internacional*, México, Porrúa, 1999.
- RÍOS HELLING, Jorge, *La práctica del Derecho Notarial*, 3ª ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 1998.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *Contratos civiles*, 9ª ed., México, Porrúa, 1988.

**LEGISLACIÓN**

*Constitución* Política de los Estados Unidos Mexicanos, 162 ed., México, Porrúa, 2010.

Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf> , consultado el 12 de Diciembre de 2010

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/loapf.pdf>, consultado el 4 de enero de 2011.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, disponible en: <http://portal.ssp.df.gob.mx/NR/rdonlyres/952F2C2F-875A-459F-A991-67BCB29DACC4/600/4LeyOrganicadelaSecretariadeSeguridadPublica.pdf>, consultado el 5 de enero de 2011

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, disponible en:<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n274.pdf>, consultado el 5 de enero de 2011

Reglamento de Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=/BEA+Repository/import/Secretaria+de+Seguridad+Publica/Documentos+de+Marco+Normativo/Reglamento+PRS/Reglamento\\_PRS.pdf//archivo](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=/BEA+Repository/import/Secretaria+de+Seguridad+Publica/Documentos+de+Marco+Normativo/Reglamento+PRS/Reglamento_PRS.pdf//archivo) , consultado el 5 de enero de 2011.

Reglamento del Complejo Penitenciario Islas Marías. Proyecto presentado por la ssp.

Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, México, Sista, 2009.



## RÉGIMEN DE REGULACIÓN AMBIENTAL DE LAS ISLAS

### Introducción

El archipiélago de las Islas Marías es mayormente conocido en México por albergar una colonia penal federal. Sin embargo, la generalidad de la gente desconoce que las islas fueron declaradas área natural protegida mediante un decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de noviembre de 2000, en virtud de la particular biodiversidad que se ha desarrollado producto de su aislamiento geográfico y la poca intervención humana. Derivado de este carácter dual, en el pasado este archipiélago ha sido objeto de regulación especial por las autoridades mexicanas, y con mayor énfasis en tiempos recientes.

El presente documento analiza el carácter ambiental del archipiélago, específicamente:

1. Las características que hacen de este archipiélago un área natural protegida.
2. Las disposiciones con las que guarda relación, así como las obligaciones legales a las que está sujeta su ocupación por tener ese carácter.
3. El estado ambiental que guardan las islas que conforman el archipiélago actualmente.
4. Las acciones y programas de conservación expedidos y en vigor en nuestros días.

### Características generales

Como ha sido explicado ampliamente en capítulos previos de esta obra, el archipiélago de las Islas Marías se localiza a 176 kilómetros de la ciudad de Manzanillo, Colima, y a 132 kilómetros del puerto de San Blas, Nayarit.

Son cuatro islas las que lo conforman el archipiélago: María Madre, María Magdalena, María Cleofas y San Juanito; son porciones de tierra que permanecieron aisladas del continente por más de ocho millones de años. En consecuencia y aunado a la exclusión de población humana desde hace siglos (con excepción de los habitantes de la colonia penal federal), han logrado mantener relativamente intacto su estado natural y, por ende, cuentan con una gran variedad de ecosistemas que albergan especies de flora y fauna de gran valor para la nación y el mundo.

En efecto, entre los ecosistemas mencionados destacan los manglares, los arrecifes y las selvas medias y bajas, entre otros. Cabe hacer notar que en dichos ecosistemas se desarrollan

especies de flora y fauna endémicas,<sup>1</sup> no sólo del país, sino de la isla como tal, que no se encuentran en ningún otro lugar de México. Además, estas especies están catalogadas en peligro de extinción por la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001,<sup>2</sup> por lo cual se requiere, *per se*, un régimen de protección especial del ecosistema.<sup>3</sup>

## Aspectos históricos relevantes

El 30 de diciembre de 1939, con la publicación del Estatuto de las Islas Marías en el *Diario Oficial de la Federación*, el archipiélago, en específico la isla María Madre (la de mayor extensión), fue destinado al establecimiento de la conocida colonia penal federal.<sup>4</sup> Sin embargo, el valor ambiental del archipiélago no fue ignorado. Las islas que lo conforman han sido objeto de visitas y expediciones de carácter científico debido a las características que presentan (a lo largo de la historia).<sup>5</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1998, como resultado del Taller de Identificación de Regiones Prioritarias para la Conservación de México, realizado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), que se declaró: “Área Prioritaria para la Conservación”.

Posteriormente, y derivado de las características expuestas a lo largo de la presente obra, el 7 de noviembre de 2000, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera el archipiélago conocido como Islas Marías*, ubicado en el mar territorial mexicano del océano Pacífico, con una superficie total de 641, 284-73-74.2 hectáreas, el cual sometió a sus islas a regulaciones ambientales específicas.

En virtud de lo anterior, el Estatuto de las Islas Marías —el estatuto—, aunque fue promulgado el 30 de diciembre de 1939, a través de una reforma del 1 de abril de 2010, prevé actualmente la explotación autosostenible y autosustentable de las riquezas del archipiélago y, a su vez, la obligación de la Secretaría de Seguridad Pública de llevar a cabo las acciones necesarias a fin de proteger la reserva de la biosfera, contando con el apoyo de las autoridades ambientales competentes.<sup>6</sup> Es importante señalar que las disposiciones relativas a la ad-

<sup>1</sup> Término definido por el *Diccionario de la Real Academia Española* como: “Propio y exclusivo de determinadas localidades o regiones”.

<sup>2</sup> Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002.

<sup>3</sup> El ecosistema es definido por el artículo 3 fracción XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como: “La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados”.

<sup>4</sup> La colonia penal federal se encontraba en funcionamiento desde el año 1908.

<sup>5</sup> A las que se refiere puntualmente el cuadro 17 del Programa de Conservación y Manejo de las Islas Marías, titulado “Visitas científicas a las Islas Marías”, p. 72.

<sup>6</sup> Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2010.

ministración y control de la colonia penal federal, se encuentran íntimamente relacionadas con las de carácter ambiental, mediante un esquema de participación por parte de sus habitantes en actividades tanto recreativas como laborales, que parten de la base de la protección y cuidado de los ecosistemas que integran la reserva de la biosfera que habitan.

## **Bases constitucionales**

En el ámbito constitucional federal, el artículo 27 consagra la facultad del Estado mexicano para dictar las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y establecer los destinos que se les darán a las tierras, aguas y bosques del territorio nacional y así preservar y restaurar el equilibrio ecológico, entre otros.

Con respecto a las islas, la segunda fracción del artículo 42 considera a dichas porciones de tierra como parte del territorio nacional; por lo tanto, las islas María Madre, María Magdalena, María Cleofas y el islote San Juanito, incluyendo su área marina circundante, por encontrarse ubicadas dentro del mar territorial mexicano, se consideran parte del mismo y la tenencia y control de la tierra de dichas islas pertenecen a la nación.

Asimismo, tomando en cuenta que los ambientes naturales representativos de las regiones geográficas mexicanas y la diversidad genética de las especies silvestres locales, también forman parte del patrimonio del Estado mexicano, constituye un deber de éste protegerlo en beneficio de la colectividad. Para lograr lo anterior, el gobierno mexicano tiene la facultad de tomar las medidas tendientes para la protección y, en su caso, la restauración de zonas que, por su valor ambiental y biodiverso, constituyan un valor para el país. Entre estas medidas, el Estado mexicano puede declarar ciertas áreas del territorio como áreas naturales protegidas en sus diferentes modalidades, además queda a cargo de administrarlas, de conformidad con los lineamientos y disposiciones establecidos en las leyes aplicables.

## **Áreas naturales protegidas**

### ***Aspectos generales. Regulación y criterios de aplicación***

Las áreas naturales protegidas se encuentran reguladas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –LGEPA–<sup>7</sup> y su Reglamento en la materia.<sup>8</sup> Ambos instrumentos establecen disposiciones relativas a su clasificación y modalidades, las dependencias del Ejecutivo federal competentes para establecer, vigilar y administrar dichas áreas, su adecuado control interno y los instrumentos obligatorios que resulten aplicables, especificaciones técnicas importantes, así como de regulación de actividades llevadas a cabo en las mismas.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

Al respecto, la fracción II del artículo 3 de la LGEEPA, a la letra, define a las áreas naturales protegidas como:

Art. 3º Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

II. Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

El artículo anterior establece dos supuestos para someter un área del país a este tipo de protección especial:

- a) Que los ambientes que la conforman no deberán haber sido alterados significativamente como resultado de la intervención humana, o
- b) Que se trate de áreas que requieran ser preservadas o restauradas.

Respecto del archipiélago de las Islas Marías, y derivado de las razones expuestas en párrafos anteriores, es que la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a partir del año 2000, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales —SEMARNAT—, después de haber realizado las evaluaciones y estudios requeridos de ley para declarar un área del país como “área natural protegida” y demostrado la relativa inalterabilidad de los ecosistemas que lo integran, propuso declarar el archipiélago de las Islas Marías como área natural protegida con carácter y bajo la modalidad de reserva de la biosfera.<sup>9</sup>

De conformidad con lo establecido en la LGEEPA, dicha modalidad implica la existencia de áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, en donde se encuentren ecosistemas que no hayan sido significativamente alterados por el hombre y en los que habiten especies endémicas representativas de la identidad nacional, o bien declaradas en peligro de extinción.<sup>10</sup>

De acuerdo con el artículo 46 de la mencionada ley, este tipo de área natural protegida queda bajo la competencia de la Federación, aunque ésta se encuentra facultada para celebrar, a través de la SEMARNAT, convenios de coordinación, tanto con los otros niveles de gobierno (estatal o municipal) en cuestiones relativas a la administración del área en cuestión, como con propietarios, poseedores u organizaciones sociales para la preservación de los ecosistemas y la biodiversidad del área.<sup>11</sup> Lo anterior resulta de poca importancia para las Islas Marías, ya que si bien el estado de Nayarit tiene injerencia en cuestiones de administración interna del archipiélago (por ejemplo, para las necesidades de personal que labore en las

<sup>9</sup> Artículo Primero del Decreto.

<sup>10</sup> Artículo 48 de la LGEEPA.

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículo 47.

islas),<sup>12</sup> derivado de los convenios de colaboración antes mencionados, la mayoría de sus actividades se conservan bajo jurisdicción estrictamente federal.

Las razones para designar un área natural protegida en el país varían, y depende del lugar en cuestión; sin embargo, la autoridad analiza diferentes criterios tanto ambientales como sociales. Entre estos criterios se encuentran la preservación y salvaguarda de los ambientes naturales más representativos de las regiones ecológicas nacionales, así como de la diversidad genética de las especies que los habitan.

Para el establecimiento de un área natural protegida, tanto la LGEEPA como su Reglamento, señalan como parte de las obligaciones de la autoridad, considerar campos destinados a actividades de investigación científica, desarrollo de conocimientos técnicos del área y la ejecución de prácticas que permitan la preservación de la biodiversidad. Asimismo, la autoridad debe asegurar la implementación de medidas tendientes a la protección de poblados, vías de comunicación y zonas turísticas, que por sus características naturales, constituyan un valor importante para la identidad nacional.<sup>13</sup>

## **Administración de las áreas naturales protegidas**

Las dependencias relacionadas con la administración y control de áreas naturales protegidas y, en particular, del archipiélago son las siguientes:

1. SEMARNAT: se encarga de administrar las áreas naturales protegidas, y está facultada para elaborar su programa de manejo y para constituir el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como para emitir las declaratorias de creación correspondientes, promover el ordenamiento ecológico del territorio donde se establezcan, ejercer facultades de revisión y de remoción de permisos, licencias u autorizaciones, en su caso,<sup>14</sup> y celebrar los convenios de coordinación relacionados con la asunción de responsabilidades por parte de otros niveles de gobierno, dependencias y sectores de la sociedad;
2. Secretaría de Marina: dependencia que formulará junto con la SEMARNAT el programa de manejo para aquellas áreas naturales protegidas que se encuentren ubicadas en zonas marinas mexicanas;<sup>15</sup>
3. Secretaría de Seguridad Pública: en el caso específico del archipiélago, ejerce facultades de administración y control de la colonia penal federal,<sup>16</sup> y

<sup>12</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Mariás, p. 108.

<sup>13</sup> Artículo 45 de la LGEEPA y 6 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>14</sup> Artículo 54, 55 y 57 de la LGEEPA.

<sup>15</sup> Artículo 51 de la LGEEPA.

<sup>16</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Mariás, p. 118.

4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: administra y otorga estímulos fiscales y económicos establecidos en ley a los propietarios, poseedores o titulares de las áreas naturales protegidas.<sup>17</sup>

## Clasificación y delimitación de áreas naturales protegidas

La LGEEPA y su Reglamento incluyen también las disposiciones en materia de delimitación de las zonas del área natural protegida, áreas divididas y delimitadas según los elementos biológicos, físicos y socioeconómicos que las constituyen. De igual manera, la delimitación se debe hacer de acuerdo con lo estipulado por las leyes aplicables y, sobre todo, por las disposiciones de los Programas de Ordenamiento Ecológico<sup>18</sup> que resulten aplicables. Lo anterior, es con el propósito de limitar las actividades en cada una de las zonas del área, una vez que hayan sido declaradas como área natural protegida.

Según lo anterior, la LGEEPA determina las siguientes dos zonas de delimitación, las cuales además de ser descritas conforme a lo establecido en dicha ley, se relacionarán a continuación con el archipiélago de las Islas Marías:

1. Núcleo: estas zonas tienen como objetivo preservar a mediano y a largo plazos los ecosistemas del área.<sup>19</sup> Se pueden autorizar actividades de investigación de carácter científico y de educación ambiental. La zona núcleo, a su vez, se divide en las siguientes subzonas.<sup>20</sup>
  - a) De protección: zonas que no han sufrido alteraciones significativas y que requieren cuidado especial, ecosistemas frágiles o propensos a desastres naturales, y
  - b) De uso restringido: en estas zonas que presentan un buen estado de conservación y en las que se busca mantener o mejorar sus condiciones actuales, se pueden llevar a cabo actividades de aprovechamiento bajo un control estricto. Se permiten actividades de investigación científica y las propias del sector turístico, siempre y cuando sean de bajo impacto. En este sentido, la superficie total de las zonas núcleo de las islas María Madre, María Cleofas y San Juanito entran en esta clasificación.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*, artículo 62 bis, fracción III.

<sup>18</sup> Definido por el artículo 3, fracción XXIII de la LGEEPA como: el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

<sup>19</sup> Artículo 47 bis, fracción I de la LGEEPA.

<sup>20</sup> *Ibidem*, fracción I, apartados a) y b).

<sup>21</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, p. 158.

En virtud de lo anterior, el decreto señala la delimitación exacta del polígono que conforma la zona núcleo establecida para cada una de las islas e islote que conforman el archipiélago. Actualmente, las zonas núcleo correspondientes a cada una de las islas presentan problemas comunes, como la introducción de especies exóticas, erosión, incendios forestales naturales y pesca furtiva.<sup>22</sup>

2. De amortiguamiento: la función principal de estas zonas es la de dirigir las actividades hacia el desarrollo sustentable.<sup>23</sup> Las zonas de amortiguamiento presentan la siguiente subdivisión:<sup>24</sup>

- a) De preservación: zonas que para continuar manteniéndolas en buen estado, requieren un trato particular. En estas subzonas se pueden realizar actividades de investigación científica y monitoreo ambiental, así como de educación ambiental y producción bajo estricta vigilancia, además de las actividades que hayan sido propuestas por la comunidad. En esta categoría se encuentra la parte central de la isla Madre con una extensión de 613 hectáreas, de igual manera, todas las islas restantes cuentan con su subzona de preservación en diferente extensión.<sup>25</sup>
- b) De uso tradicional: son aquellas zonas donde se han llevado a cabo actividades de aprovechamiento que satisfacen las necesidades locales sin una afectación significativa al ecosistema en cuestión. En estas zonas se deben implementar ecotecnias y programas de prevención, así como incentivar el uso de materiales propios de la región para actividades, tales como obras civiles y trabajos de construcción en general.
- c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: zonas en las cuales los recursos pueden ser materia de aprovechamiento por parte de los propietarios o poseedores del área, siempre actuando bajo un esquema de responsabilidad y sustentabilidad. Aquí se permiten las actividades turísticas de bajo impacto. Estas subzonas se localizan en el límite de las subzonas de preservación en todas las islas, excepto el islote San Juanito.<sup>26</sup>
- d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: en estas superficies se permiten actividades agrícolas y pecuarias, así como las de agroforestería y las silvopastoriles, ya que contribuyen a evitar tanto la erosión como la degradación de suelos. En las Islas Marías, estas subzonas se traducen en dos polígonos de diferente extensión, ubicados en la parte noroeste y suroeste de la isla María Madre, en las cuales se llevan a cabo actividades controladas, como las agrícolas y ganaderas.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>23</sup> Artículo 47 bis, fracción II de la LGEEPA.

<sup>24</sup> *Ibidem*, fracción II, apartados a), b), c), d), e), f), g) y h).

<sup>25</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, p. 121.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 160.

- e) De aprovechamiento especial: son pequeñas áreas donde se puede explotar el ecosistema, siempre y cuando no se altere el paisaje y teniendo como principio el beneficio público en todo momento. Las Islas Marías cuentan con dos tipos de subzonas de aprovechamiento especial: una terrestre y otra marina. La primera está al noreste de la isla Madre, donde se explota guano.<sup>28</sup> La subzona de aprovechamiento especial marino, se localiza en la costa este de la isla María Madre, donde se cultivan granjas camarонерas, que funcionan con un esquema de explotación medido del recurso.
- f) De uso público: zonas con atractivo natural, idóneas para las actividades de recreación y esparcimiento, donde se pueden construir instalaciones de apoyo al turismo, así como las destinadas para el monitoreo y la investigación científica.
- g) De asentamientos humanos: áreas que se han visto modificadas debido a la presencia del hombre, antes de ser declaradas como áreas naturales protegidas. A este tipo de áreas se les presta mayor atención con respecto a la concentración de actividades productivas, para evitar su expansión a otras subzonas de amortiguamiento. En el archipiélago estas subzonas comprenden 11 polígonos de diferente extensión, entre éstos se encuentran los campamentos de la colonia penal federal en la isla María Madre, así como los de Balleto, Rehilete, Nayarit, Aserradero, Bugambilias y Camarón, entre otros.<sup>29</sup>
- h) De recuperación: zonas afectadas recursos naturales alterados o disminuidos de manera importante. Para rehabilitar esta subzona se deben introducir especies de flora y fauna nativas. Los problemas actuales que la aquejan fueron ocasionados por las diversas especies exóticas nocivas, ganadería, que allí habitan, así como por los aprovechamientos clandestinos de especies de flora y fauna silvestre, y la falta de estudios formales respecto de las especies que habitan el área a fin de establecer programas y mecanismos de conservación efectivos.

Para emitir la declaratoria de creación del área natural protegida fue fundamental establecer las zonas de delimitación mencionadas anteriormente.

## **Declaración de establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas**

Para establecer un área natural protegida, como el archipiélago de las Islas Marías, es necesario que la dependencia titular del Ejecutivo federal emita la declaratoria correspondiente.

<sup>28</sup> Materia excrementicia de aves marinas, acumulada en gran cantidad en las costas, que se utiliza como abono en la agricultura.

<sup>29</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, p. 149.

Sin embargo, para emitir dicha declaración, la LGEEPA establece, entre otras obligaciones la de haber realizado estudios en el área que justifiquen el otorgamiento de este carácter. La dependencia que promueva la constitución de dicha área, además, debe pedir opinión de los gobiernos, locales, otras dependencias que integran la administración pública federal, organizaciones privadas y universidades.

Respecto de las Islas Marías, al ser porciones de tierra de jurisdicción federal, la declaratoria correspondiente se hizo mediante un decreto. Los estudios que justificaron su establecimiento fueron realizados por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad en 1998.

De acuerdo con las disposiciones establecidas en el artículo 60 de la LGEEPA, el decreto<sup>30</sup> contiene:

1. Una delimitación específica del área, la cual, en caso del archipiélago, establece tres zonas núcleo que se traducen en 14 844 hectáreas<sup>31</sup> y 626 440 hectáreas de zonas de amortiguamiento.
2. Las modalidades a las que estará sujeta el área, que en el caso en cuestión es la de reserva de la biosfera;
3. Una descripción de las actividades tanto permitidas como prohibidas que se llevarán a cabo en el área. Al respecto, el decreto expresamente prohíbe actividades de explotación de suelos, vertimiento de desechos y aprovechamiento de especies de flora y fauna en las zonas núcleo y de amortiguamiento.
4. Los lineamientos generales para la administración del área, en el caso de las Islas Marías, será responsabilidad de la SEMARNAT y la Secretaría de Seguridad Pública, mismas que en conjunto estarán a cargo de la administración, desarrollo y preservación de los ecosistemas de las islas. Para dichos efectos, el decreto establece la facultad de la SEMARNAT para nombrar al director de las mismas.
5. Los lineamientos para realizar acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se encuentren dentro de las áreas, el decreto remite la obligación a la SEMARNAT de expedir el programa de manejo del área, instrumento que será revisado en la siguiente sección.

## Programa de manejo

Una obligación trascendente de los propietarios o administradores de las áreas naturales protegidas consiste en contar con un Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. La fracción XI del artículo 3º de la LGEEPA define formalmente al instrumento mencionado:

<sup>30</sup> Artículo cuarto del Decreto.

<sup>31</sup> *Idem.*

Art. 3o. Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes: [...]

XI. Programa de manejo: Instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva;

El archipiélago de las Islas Marías cuenta con el Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera de las Islas Marías<sup>32</sup>. Éste fue actualizado en el año 2007 como disposición derivada del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El programa fue realizado de manera conjunta por la SEMARNAT a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Marina.

El programa establece las estrategias y acciones para garantizar la conservación, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que integran el archipiélago. Asimismo, el instrumento promueve una gestión eficaz de las islas a través de la implementación de subprogramas de conservación.

Tanto la LGEEPA como su reglamento, determinan las características y requisitos que debe contener el programa. Según el artículo 66 de la mencionada ley, entre éstos se encuentran:<sup>33</sup>

1. Una descripción integral de las características físicas, sociales y culturales del área; el programa de las Islas Marías describe las características geográficas, demográficas, culturales y ecológicas que presenta el archipiélago, así como un plan de zonificación y delimitación detallado de las zonas núcleo y de amortiguamiento con sus subzonas correspondientes;
2. Los objetivos específicos del área que menciona el programa son, entre otros:
  - a) La conservación de los recursos naturales que integran el archipiélago, así como la protección de los ecosistemas, los procesos ecológicos, así como la protección de especies de flora y fauna endémicas a la región;
  - b) Permitir el desarrollo natural de los procesos biológicos y evolutivos con una intervención humana mínima;
  - c) Favorecer la ejecución de investigaciones científicas a fin de ampliar el conocimiento de las Islas que permita implementar métodos de manejo y alternativas de uso sustentable de los recursos, y
  - d) La promoción de la restauración ambiental de ecosistemas que presenten un alto grado de degradación.
3. Las acciones a llevar a cabo que incluyan las de educación ambiental y de investigación científica, protección a los ecosistemas locales, el aprovechamiento de los recursos natu-

<sup>32</sup> Disponible en: [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/programas\\_manejo/final\\_IslasMarías.pdf](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/final_IslasMarías.pdf)

<sup>33</sup> Artículo 66 de la LGEEPA.

- rales, así como las actividades de prevención, vigilancia y control ante contingencias;
4. Una descripción detallada de la manera en que se conformará su administración interna, fomentando la participación de las personas que habitan en el área.
  5. La relación que guarden las actividades a llevar a cabo en el área con las normas oficiales mexicanas relacionadas;
  6. Un inventario biológico del área, así como los que se realicen en un futuro, y
  7. Un listado de reglas de carácter administrativo a las que se deberán sujetar los propietarios o administradores del área. El Programa de las Islas Marías contiene un capítulo de disposiciones administrativas, en el cual se desarrollan temas de emisión de permisos, autorizaciones y concesiones, así como de control de embarcaciones que se adentren en las zonas marinas de las islas y disposiciones relativas a los visitantes de las mismas. Las actividades de investigación científica y aprovechamiento se encuentran, a su vez, reguladas por disposiciones administrativas especiales aparejadas de sanciones administrativas establecidas.

Dichas sanciones serán impuestas por la SEMARNAT por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, e incluyen multas, clausuras de zonas específicas, arresto administrativo y suspensión total o parcial de las autorizaciones respectivas. Lo anterior, con independencia de la actualización de alguno de los supuestos establecidos como delitos ambientales en el Código Penal Federal, ya que la comisión de éstos dentro o afectando un área natural protegida constituye un agravante para la imposición de las penas correspondientes.

### **El Programa Operativo Anual (POA)**

La fracción III del artículo 18 del Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas faculta a los consejos asesores que participan en la constitución de la misma, para proponer acciones concretas que se deban incluir en el Programa Operativo Anual (POA). El POA se puede definir como un instrumento de planeación a corto plazo mediante el cual se expresan los objetivos y metas de carácter ambiental a alcanzar anualmente en el área natural protegida de acuerdo con el programa. Para su realización se toman los planes a mediano y largo plazos establecidos en el programa y se analizan qué acciones pueden ser llevadas o al menos iniciadas en el periodo de un año. A las actividades a desarrollar elegidas se les da seguimiento en el segundo y tercer trimestre del año siguiente a fin de evaluar sus resultados.<sup>34</sup>

### **Fuentes consultadas**

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

<sup>34</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, pp. 165-167.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2009.

CANOSA USERA, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 2000.

RABASA, Emilio *et al.*, *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, 2007.

VARGAS MÁRQUEZ, Fernando, *Áreas naturales protegidas de México con decretos estatales*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2000.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Marías, ubicado en el mar territorial mexicano del océano Pacífico, con una superficie total de 641,284-73-74.2 hectáreas.

Estatuto de las Islas Marías, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2010

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, México, Semarnat, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, consultado el 18 de noviembre de 2010, en: [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/programas\\_manejo/Final\\_IslasMarías.pdf](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/Final_IslasMarías.pdf)

## Otras fuentes

Taller “Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías”, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, disponible en: [http://www.ine.gob.mx/descargas/ord\\_ecol/taller\\_islas\\_marias\\_pcym.pdf](http://www.ine.gob.mx/descargas/ord_ecol/taller_islas_marias_pcym.pdf), consultado el 19 de noviembre de 2010

## PRISIÓN CON MUROS DE AGUA

### CAMBIÓ SU ESTATUTO: ¿CAMBIARON LAS ISLAS?

#### Introducción

Recientemente regresé de un recorrido por las Islas Marías. No había razón para integrarme al grupo de trabajo multidisciplinario que se trasladó a la otrora colonia penal; sin embargo, fui invitada. Un privilegio que confiere la academia: observar para escribir y, ocasionalmente, escribir de temas ajenos a la línea de investigación tradicional cuando nos apasiona alguna cuestión. Cosas de la providencia o de la suerte, según se estime, pero acepté de inmediato, no sin cierto desasosiego.

Allá fuimos, en un avión turbohélice que sobrevuela a menor altura y con menos velocidad que los aviones en que habitualmente he viajado. El viaje duró poco más de dos horas de tiempo efectivo. Una de ellas fue sobre el océano Pacífico. Siempre pensé que sólo así —en avión o en barco oficiales— se podía trasladar al sitio, pero ahora sé que también vuela una pequeña aerolínea comercial, aunque su publicidad no menciona este destino.

Las denominadas Islas Marías las conforman tres islas y un islote: María Madre, María Magdalena, María Cleofas y San Juanico (un error mecanográfico asentó “San Juanito” en el decreto) con superficie total de 252.6 kilómetros cuadrados. Sólo se ha utilizado como prisión la primera de ellas, pero el estatuto jurídico, recientemente reformado, posibilita que todas tengan destino similar; incluso el islote, pero, lo que en el plano resulta factible, en el terreno no lo parece tanto: se trata de un peñón rocoso con planos sumamente inclinados cuya altura se sitúa a 700 metros sobre el nivel del mar. Pero ¿qué son las Islas Marías? Como afirmara José Revueltas, uno de sus reclusos más célebres:<sup>1</sup>

¿Quién sabe nada de ellas? Las Islas Marías son, a lo más, una idea, un concepto, nunca un lugar situado en el tiempo y en el espacio. Acaso alguna playa de arena hirviendo, blanca, sin color, donde el sol bebe la tierra. Alguna tierra de hombres vencidos, cuyas cabezas se inclinan sobre el tiempo, abarcando en los brazos, sin contener, toda la condena [...] ¿Qué podían ser esos tres cuerpos que en el mapa, como látigos sutiles, están envueltos en las líneas con que geógrafos y navegantes figuran corrientes marinas?

<sup>1</sup> José REVUELTAS, *Los muros de agua*, 17ª reimp., México, Era, 1978, p. 38.

Las islas han tenido tres momentos decisivos en la época que llamaré “moderna”, con los presidentes Porfirio Díaz, Lázaro Cárdenas y Felipe Calderón. Tres islas. Tres destinos para los sentenciados: castigarlos, rehabilitarlos o contenerlos.

### **Estatuto original**

La Isla María Madre funciona como colonia penal desde el 12 de mayo de 1905, como lo dispuso un decreto del presidente Porfirio Díaz. Se le habilitó con tal finalidad para descongestionar la prisión federal de San Juan de Ulúa, Veracruz.<sup>2</sup> No fue sino hasta dos años después, el 16 de marzo de 1907, cuando arribaron al archipiélago los primeros presos para cumplir su pena: diecinueve hombres. Se les asignó abrir brecha en la isla María Madre, construir casas para empleados, sus propias barracas, un hospital, un leprosario y una cárcel sin rejas. Dos años después la población reclusa aumentó en diez tantos.<sup>3</sup>

Durante años, las islas fueron infierno reservado para reos peligrosos; entre ellos, los presos políticos (ocasionalmente se teme más a las ideas que a las armas). En ellas cumplían sus condenas los reos federales o del orden común que determinaba la Secretaría de Gobernación. Luego se permitió que residieran también sus familiares, cuando fuera conveniente para los servicios públicos o el desarrollo de las riquezas naturales del sitio. A tal fin se fomentaría la organización de cooperativas de colonos.

En algún momento se recluyó a militantes de izquierda, como el escritor José Revueltas, quien estuvo preso en dos ocasiones; la primera cuando era menor de edad (16 años). Ello no fue obstáculo para retenerlo durante cinco meses. Dos años más tarde fue encarcelado nuevamente. La clandestinidad a que estaba condenado el partido comunista, por aquellos años, colocaba a sus integrantes en riesgo de caer presos y ser confinados en el penal del Pacífico: “Las cárceles no dejaron nunca de tener comunistas dentro de sus muros por aquél entonces. Muros de piedra en la Penitenciaría. En la Cárcel de Belem [...], en la Prisión de Santiago Tlatelolco, y *muros de agua* en la Isla María Madre”.<sup>4</sup>

En la novela que escribió Revueltas en las Islas Marías, el tema de la pérdida de la libertad y de la persecución infinita estuvo presente en toda su obra.<sup>5</sup> También ahí estuvieron reclusos Concepción Acevedo de la Llata, la “Madre Conchita”, y Juan Manuel Martínez, el “padre Trampitas”, quien se hizo preso voluntariamente durante treinta años con el propósito de evangelizar a los reos, tarea que se continúa hasta esta fecha.

<sup>2</sup> Alberto TINOCO, *Las Islas Marías, prisión con muros de agua*, disponible en: <http://www.esmas.com/noticieros-televisa/mexico/419377.html>

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de la Judicatura Federal, Comunicado de prensa núm. 04, 28 de junio de 2010, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2010/comunicadoPrensa3.pdf>

<sup>4</sup> José REVUELTAS, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> Biografía de José Revueltas, disponible en: [http://escritores.cinemexicano.unam.mx/biografias/R/REVUELTAS\\_jose/biografia.html](http://escritores.cinemexicano.unam.mx/biografias/R/REVUELTAS_jose/biografia.html)

Se decía que la seguridad del penal la resguardaban los tiburones y el mar; por ello, nadie podía escapar, pero aun así se tiene registro de setenta fugas. Se corre la anécdota de que un sábado por la tarde, los músicos que amenizaban las tertulias anunciaron: “tocamos la última pieza y nos vamos”. Y, en efecto, resultó cierto: se fueron, nunca más se supo de ellos. Se desconoce si alcanzaron la ansiada libertad o fueron bocado de los escualos. Desde entonces surge la leyenda. Para mí también lo fue presuponer que se trataba de un sitio tropical con vegetación exuberante. Reconocí mis limitaciones para ubicarme en grados y paralelos, pero agradecí la indicación de llevar sombrero, botas y bloqueador. De trópico sólo tiene un clima abrasador que convierte una botella de agua en un tesoro apreciado. Más bien es una zona semidesértica que recuerda mucho los parajes desolados de Baja California Sur.

Desde entonces, el gobierno y la administración de las islas quedaron a cargo del Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, y se determinó que en ellas rigiera la legislación del Distrito y territorios federales, por su naturaleza insular. En este punto se dispó mi duda por el *logo* color café que a lo lejos divisé pintado en la pared de la defensoría de oficio común, una dependencia de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, donde hasta hacía poco había laborado.

Para la atención del ramo de justicia se adscribió un juez mixto en materia civil y penal con competencia similar a los jueces de primera instancia, menores y de paz del Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal conocería de las apelaciones contra las sentencias de primera instancia. Bajo jurisdicción del juzgado de distrito en el estado de Nayarit quedaron los asuntos del fuero federal. Finalmente, el ministerio público del fuero común quedó a cargo de un agente dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Puede advertirse la vigencia de una doble jurisdicción en el sitio. La última de ellas ejercida por el presidente de la República, responsable de la administración pública del Distrito Federal y de los territorios federales.

## Su destino

Inicialmente sólo se enviaba a las Islas Marías a los presos “de la peor calaña”, refiere el informe del presidente Plutarco Elías Calles, del 1 de septiembre de 1925.<sup>6</sup> Su propósito era colaborar con las autoridades para el saneamiento moral de la capital de la República. Para ello, se creía conveniente segregar a los delincuentes de la sociedad para curarlos de vicios arraigados o de costumbres perniciosas. A tal fin, en vía de colaboración con el gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación realizaba remesas de presos a la colonia penal.

En ese entonces se pensó en orientar la reclusión en ellas con fines de enmienda y regeneración. A tal fin se realizarán acciones para que merecieran realmente la denominación de

<sup>6</sup> Estatuto de las Islas Marías, 30 de diciembre de 1939, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

la “colonia penal”, donde los reclusos adquirieran los conocimientos de algún oficio manual y se diera atención especial a las labores agrícolas, al considerarlas uno de los mejores medios para regenerar a los delincuentes:<sup>7</sup>

También se está trabajando con especial empeño, en acondicionar el lugar, para que pueda, en futuro no lejano, ser prisión de todos los reos federales, diseminados actualmente en las cárceles de la República, y que encontrarán allí elementos de trabajo y comodidades de que carecen muchas cárceles. El objeto que persigue el Gobierno federal al prestar preferente atención a la Colonia Penal, es despertar en la conciencia de los reclusos el sentimiento de la solidaridad humana a base de un trabajo organizado. El Ejecutivo espera que esta colonia, mediante las explotaciones agrícolas en ella emprendidas, y el trabajo bien sistematizado de sus talleres, pueda no sólo sostenerse a sí misma, sin hacer que los reos y reclusos obtengan, además de una transformación moral, un ahorro bastante para que al regresar al interior del país, subvengan a sus primeras necesidades y no vuelvan a delinquir por falta absoluta de recursos.

Ante tal orientación, todavía hasta 2010 era prisión de baja seguridad, y su traslado a ella, voluntario. Un beneficio sujeto a los requisitos fijados en el artículo 6 del reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 1991:<sup>8</sup>

- » Que la sentencia condenatoria hubiere causado ejecutoria;
- » Que no se encontrare el sentenciado a disposición de autoridad judicial distinta de la que dictó la sentencia;
- » Que de acuerdo con los estudios médicos y de personalidad que al efecto se practicasen se estimara procedente el envío del reo a la colonia penal, no se hubiere considerado de alta peligrosidad ni hubiese pertenecido a grupos delictivos organizados;
- » Que el tiempo mínimo del tratamiento fuere al menos de dos años a partir del traslado, tomando en cuenta la posibilidad de obtener la libertad preparatoria provisional o la remisión parcial de la pena antes de este término;
- » Que tuviere edad entre 20 y 50 años;
- » Que se encontrare sano física y mentalmente y no presentare ningún grado de minusvalía, y
- » Que su capacidad económica se encontrare dentro del margen establecido en el instructivo para el manejo de datos de perfil clínico criminológico del interno para este tipo de colonias.

<sup>7</sup> Cámara de Diputados, Legislatura XXXII, periodo ordinario de sesiones, 1 de septiembre de 1927, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/32/2do/Ord/19270901.html>

<sup>8</sup> Reglamento de la Colonia Penal Islas Marías, disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/306171/archivo>

En la fecha en que visité el penal, albergaba aproximadamente 3,000 reclusos; poco más de un centenar eran mujeres. Todos debían trabajar una jornada obligatoria de 6 a 8 horas diarias, según referían el decreto de 1939 y el reglamento de 1991: “en las granjas agrícolas o ganaderas o donde sea necesario”. Pero me parece que trabajaban más donde fuere necesario, porque se advierte escasa actividad agrícola y ganadera y nula explotación salina y piscícola.

## **Evolución jurídica**

El 12 de mayo de 1905, las Islas Marías se destinan a colonia penitenciaria por decreto del presidente Porfirio Díaz. El 29 de diciembre de 1939 mediante decreto del presidente Lázaro Cárdenas del Río se expide el estatuto para su regulación. El 17 de octubre de 1991, el Ejecutivo federal emitió el Reglamento de la Colonia Penal Federal. El 6 de abril de 2006, el Ejecutivo federal expidió el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. Finalmente, el 1 de abril de 2010 se publica el decreto del Legislativo federal que reforma los artículos desde el 1 al 11 y se adicionan los artículos desde el 12 al 15 del Estatuto de las Islas Marías.

## **Estatuto vigente**

Mediante reformas del 1 de abril del año 2010 se modificó el Estatuto de las Islas Marías. La reforma afectó la totalidad de los artículos del decreto original. Se varió la organización y el marco legal de esta *prisión con muros de agua* que implica, entre otros cambios, que la denominada *colonia penal*, durante más de cien años, se transforme en un complejo penitenciario, donde puedan cumplir las penas privativas de libertad los sentenciados federales o del orden común. Éste quedó a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en sustitución de la Secretaría de Gobernación, la que transfirió el mando y la administración.

Pero no se piense que el cambio hacia un “nuevo concepto penitenciario” fue sólo legal o nominal; el mismo tiene implicaciones más profundas. A partir de la entrada en vigor de las reformas, las islas se regirán exclusivamente por la legislación federal. A tal fin se ordena que la Procuraduría General de la República establezca una agencia del Ministerio Público de la Federación y “que la misma fije su competencia para conocer de los asuntos que se susciten en el lugar”; mandato redactado de forma confusa, pues ningún órgano puede fijar su propia competencia: se le asigna por ley. El Consejo de la Judicatura Federal determinará cuál órgano jurisdiccional conocerá de los asuntos en las islas y el Instituto Federal de Defensa Pública designará un defensor público federal y un asesor jurídico para que brinden los servicios respectivos. En tanto, el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social se encargará del resguardo de la seguridad de las instalaciones y de los internos, así como de vigilar el cumplimiento de las penas impuestas por los juzgadores de los fueros común

y federal. Finalmente, a la Secretaría de Marina Armada de México corresponderá ejercer la soberanía y la vigilancia del Estado mexicano en la zona marina respectiva e inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar el área natural protegida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.<sup>9</sup>

El artículo transitorio del estatuto fijó el plazo de noventa días para que las autoridades federales establecieran los órganos necesarios para el desarrollo de las nuevas atribuciones; en tanto se ordenó que las instancias del fuero común siguieran conociendo de los asuntos en trámite.

A la fecha, y en puntual cumplimiento del decreto, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante decisión tomada el 9 de junio de 2011, ordenó la instalación de un juzgado federal como parte del proceso por el cual autoridades federales se harán cargo de la operación de la colonia penal, el que reemplaza al juzgado del fuero común que funcionaba en el archipiélago, dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El nuevo juzgado forma parte del Décimo Segundo Circuito que abarca el estado de Sinaloa, por estimarse más fácil la comunicación con el archipiélago desde la ciudad de Mazatlán. Éste atenderá los casos que se originen en las Islas Marías, y además tendrá competencia para auxiliar al resto del Poder Judicial Federal en el dictado de sentencias de cualquier materia, dada la poca actividad jurisdiccional del sitio.<sup>10</sup> El 28 de junio de 2010 se realizó el acto de transferencia de competencia y el órgano jurisdiccional federal quedó incorporado al Sistema Penitenciario.<sup>11</sup>

El Instituto Federal de Defensoría Pública designó un defensor público federal y un asesor jurídico, como refiere su informe anual de labores de 2010.<sup>12</sup> Por su parte, mediante Acuerdo del Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio del 2010, hizo lo propio e instaló una Agencia del Ministerio Público.<sup>13</sup>

Sin embargo existen todavía algunas cuestiones no dilucidadas que implican inexactitud en la aplicación y vigencia de algunos artículos de la carta federal: 71, 104, 121 y 122. Dentro de las que llaman nuestra atención están las relativas a los actos del registro civil de las personas, ¿los llevará a cabo un fedatario federal? En las controversias en las materias civil y penal que el artículo 104, párrafo primero, prevé la jurisdicción coincidente; la aptitud del

<sup>9</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

<sup>10</sup> “Instalan juzgado federal en las Islas Marías”, 28 de junio de 2010, disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/917685/Instalan+juzgado+federal+en+las+Islas+Marías.htm>

<sup>11</sup> Consejo de la Judicatura Federal, Comunicado de prensa núm. 04, 28 de junio de 2010, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2010/comunicadoPrensa3.pdf>

<sup>12</sup> Instituto Federal de Defensoría Pública, *Informe Anual de Labores 2010*, p. 582, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2010/PDF1/049CJ.pdf>

<sup>13</sup> Reglamento de la Colonia Penal Islas Marías, disponible en: <http://www.pfp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=BEA%20Repository/818093/archivo>

particular de elegir la jurisdicción a la cual se someterá: tribunales de la federación o tribunales del orden común de los estados, ¿cómo se atenderán si se eligiera la competencia local?

Otro tema que despierta inquietud se refiere a la redacción del decreto que, en apariencia, “abre la puerta” a la inversión privada en el sitio y autoriza el ingreso y permanencia temporal de personas o empresas prestadoras de servicios, cuyas actividades se relacionen con las actividades sustantivas que se desarrollan y algunas otras actividades económico-productivas; tema que exige un tratamiento de mayor profundidad, dadas sus implicaciones en la función administrativa. Incluso, algunos legisladores, con escepticismo expusieron que la modificación “va de la mano con la intención de la administración federal de privatizar las cárceles para convertirlas en industrias privadas con trabajadores cautivos”.<sup>14</sup>

Sobre los términos de redacción del decreto de reforma, ya se han planteado algunas observaciones interesantes por el doctor Israel Alvarado, quien participa en esta monografía. En particular, destacan aquéllas en torno a si sus disposiciones pueden modificar los ámbitos de competencia establecidos en la Constitución federal.<sup>15</sup> En efecto, el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tenían competencia para conocer de hechos que ocurrieran en las islas, si bien la administración de la colonia penal estaba en manos de un funcionario designado por la Secretaría de Gobernación. Los delitos federales quedaban a cargo de un juez de distrito con sede en Nayarit. La reforma transfiere la administración y gobierno a la Secretaría de Seguridad Pública federal, y en las islas regirán sólo leyes federales.

## Lo que encontramos

La visita tuvo como finalidad la supervisión de los avances de la obra física que se lleva a cabo en aquel lugar. Además de las nuevas edificaciones destinadas a prisión de alta seguridad destaca la remodelación de otras áreas que pretenden dignificar las condiciones de reclusión de los colonos a partir de celdas con baño con puertas sin cerradura, en las cuales, cinco o más reclusos comparten un espacio de descanso común en condiciones decorosas. Se rehabilitaron los estanques para la producción de camarón, durante mucho tiempo inutilizados por las fisuras que provocaron los huracanes, el abandono y el simple paso del tiempo, y se acondicionó un gimnasio al aire libre y canchas de basquetbol.

Llamó nuestra atención, además de los diversos “campamentos” (once) con varios niveles de observación y adaptación que encontramos a lo largo de los casi cincuenta kilómetros del camino de *terracería* que circunda la isla mayor, los reclusos en libertad —si bien hay dos espacios confinados para internos que cometen faltas contra el reglamento ubicados en la co-

<sup>14</sup> Declaraciones del senador Pablo Gómez, disponible en: [cu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf](http://cu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf)

<sup>15</sup> Israel ALVARADO, *Invasión de competencias del DF por la federación respecto de las Islas Mariás*, disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/htm/investigacion/israelAlvarado/islasMarias.html>

lonia Balleto—;<sup>16</sup> que ninguna de las celdas tenga rayas, letreros, fotografías ni otros efectos personales, más allá de ropa y zapatos (salvo las destinadas a mujeres, que en general somos más afectas a coleccionar objetos aparentemente inútiles), aunque también podríamos presuponer que tanto orden lo motivaba, justo, la visita de supervisión; las casas de quienes viven con sus familiares (con dos habitaciones y un pequeño jardín); una clínica del Seguro Social; dos iglesias; una escuela desde instrucción elemental hasta estudios de secundaria; una alberca en abandono y una cancha de tenis en condiciones de uso; la restaurada casa de Pedro Infante habilitada para que viviera el ídolo cinematográfico durante la filmación de la película de Emilio “Indio” Fernández (1950), en la cual —según la publicidad— pese a compartir el dolor y desgracia de los hombres reclusos en el lugar, encontró la felicidad y de nuevo el amor;<sup>17</sup> los pericos cabeza amarilla que sobrevuelan la isla y una enorme boa aplastada (antes o después de muerta) por las ruedas de un vehículo y, por supuesto, las antenas de televisión satelital. Finalmente, me impresionó la abundancia de moscas en las áreas donde se procesan los alimentos, lo que se podría evitar con la instalación de bastidores de tela de alambre y un mínimo de controles de acceso (actualmente es un espacio abierto).

## Lo que falta

En entrevista con tres reclusos; dos mujeres y un hombre, se destacó la escasez de actividades ocupacionales. Una se quejó de la falta de talleres, pues nos indicó que en la ciudad en que compurgaba su condena se encontraba encargada de uno. Y si pidió su traslado a las islas —aseveró— fue porque en semi-libertad mejorarían sus condiciones de reclusión, pero la falta de ocupación no lo ha permitido. Otra expuso que desde que arribó al sitio no han cesado sus problemas de salud.

¿Qué implica la semi-libertad?: libre tránsito por los campamentos de asignación, los que no pueden abandonarse salvo permiso previo; restricciones de acceso a la playa; pasar revista tres veces al día y recluirse en las celdas a cierta hora por la tarde/noche.

Quienes han visitado la zona, años atrás, refieren que en la época del presidente Echeverría había talleres, casa de cultura, industria salina y granjas de camarón, así como música “viva” los sábados.

El abasto de agua es un problema. No se encontró agua dulce a más de cien metros de profundidad y no se cuenta con una fuente natural que la provea, por ello la captación de agua de lluvia es apremiante. Otro inconveniente es la basura, que cada día es más abundante: ¿qué hacer con ella? Según información periodística la basura inunda las Islas, lo que amenaza su condición de Reserva de la Biosfera (un total de 641,000 hectáreas). A tal fin se proyecta un

<sup>16</sup> Evangelina AVILÉS, *Arquitectura y urbanismo de Islas Marias. Una práctica del diseño en la readaptación social*, México, Secretaría de Seguridad Pública/UAS, 2009, p. 388.

<sup>17</sup> Estrellas del cine mexicano, disponible en: <http://cinemexicano.mty.itesm.mx/estrellas/infante.html>

relleno sanitario. Y si bien los residuos sólidos o de manejo especial son transportados al continente: “los residuos sólidos no peligrosos se observan en todas las islas. En las tres que no están habitadas se encuentran principalmente en la zona de playa”.<sup>18</sup> El director de la reserva reconoce que a más de un siglo de que las islas se ocupan como colonia penal, se carece de un sitio controlado para la disposición final de los residuos sólidos.<sup>19</sup> Por lo anterior es necesario tomar medidas urgentes de sustento y protección ambiental para las islas. Tal vez las haya, pero a simple vista no se advierte más que un letrero que indica que se trata de una zona de protección natural. A mayor presión humana seguramente se provocará el deterioro más acelerado del sitio. Para deducirlo no se requiere mucha sabiduría ni ciencia de la vida.

Mediante decreto del Ejecutivo federal, del 27 de noviembre de 2000, el archipiélago fue declarado área natural protegida con carácter de Reserva de la Biosfera. Ello implica que “sus ecosistemas no se encuentran significativamente alterados”. Debido a la declaratoria corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la administración, desarrollo y preservación de los ecosistemas y los elementos del área protegida, así como vigilar que las acciones que se realicen en ella se ajusten a los propósitos de la declaratoria respectiva. A su titular, en tanto, le corresponde designar al director de la reserva, quien tiene la facultad de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable; todo en coordinación con la dependencia responsable de la administración del complejo: ¿ha habido coordinación hasta esta fecha? ¿Seguirá habiéndola? ¿Se tomó en cuenta la opinión de la SEMARNAT, previamente a iniciar los trabajos en proceso? ¿Se tomó en cuenta para cambiar el uso del suelo para desarrollar actividades agrícolas?

El Programa de Conservación y Manejo de la reserva fue publicado en 2007, fecha en la que se sostuvo que la “Colonia Penal Federal Islas Marías fue concebida como un modelo de readaptación y rehabilitación social con características inéditas a nivel nacional e internacional, por las características especiales de reclusión y trabajo que se desarrollan en ella”.<sup>20</sup> ¿Qué tanto ha variado la política en cuatro años?

## Los desafíos

Esta porción de tierra permaneció aislada del continente por más de 8 millones de años; en consecuencia, y aunado a la exclusión de población humana desde hace siglos (con excepción de los habitantes de la colonia penal federal) ha permitido mantener relativamente intacto su estado natural y, por ende, cuenta con enorme variedad de ecosistemas que albergan espe-

<sup>18</sup> Adriana ALATORRE, “Inunda basura Islas Marías”, en *Periódico Reforma*, México, D.F., 19 de junio de 2011, p. 2.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, disponible en: [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/programas\\_manejo/Final\\_IslasMarías.pdf](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/Final_IslasMarías.pdf)

cies de flora y fauna de gran valor para la nación y el mundo, que pueden ponerse en riesgo: ¿cómo garantizar su *estatus* haciéndolo compatible con su nuevo destino?

La idea de trasladar al complejo hasta 8,000 reos en los próximos años, para recluirllos en módulos de alta seguridad, aun con las escasas adaptaciones físicas del lugar, representa un reto muy grande bajo las circunstancias imperantes. Tan sólo de las cárceles de Chihuahua, el día 8 de junio de 2011, fueron trasladados 700 presos a las Islas Marías para que purguen condenas de 10, 20 o hasta 30 años de prisión. Todos “definidos como de alta peligrosidad por sus nexos con el secuestro, la extorsión, homicidios, vendedores de droga, jefes de bandas de asalto y portadores de armas largas, entre otros”.<sup>21</sup> Este operativo, con el cual se espera baje el índice delictivo en la localidad, se enmarca en los acuerdos celebrados entre el gobierno federal y las entidades federativas, y cuenta con el aval de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados: para abatir la sobrepoblación en las cárceles de la República, aún las del fuero común.<sup>22</sup> La encomienda a cargo del Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social es ardua.

Pero ¿y las tareas que se realizaban para favorecer la reinserción social de quienes han delinquido con base en el trabajo, capacitación, educación, salud y deporte? Justo en este punto es quizás donde se dé un cambio importante derivado de la transferencia de mando y gestión administrativa del sitio. En la isla María Madre, hasta hace poco, algunos de los internos que cumplieron en su totalidad su condena decidieron permanecer como *hombres libres*. Uno de ellos, quien nos acompañó un tramo de la visita, fue contratado como residente de obra por la empresa que realizó las adecuaciones del penal federal, lo cual demuestra la pertinencia del esfuerzo de reinserción social que se realiza en la colonia penal; así se tratara sólo de un caso aislado. Pero, estos esfuerzos, que en este país nunca se cuestionaron, pero que tampoco se han concretado, ¿ya no continuarán, debido al traslado de reos de alta peligrosidad?

La autoridad administrativa tiene la respuesta en términos del decreto de referencia.

## Fuentes consultadas

“Histórico traslado de reos a las Islas Marías”, en *Al contacto*, Chihuahua, 8 de junio de 2011, disponible en: <http://www.alcontacto.com.mx/notas.php?idnoticia=23227>

ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, *Invasión de competencias del DF por la Federación respecto de las Islas Marías*, disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/hm/investigacion/israelAlvarado/islasMarías.html>

AVILÉS QUEVEDO, Evangelina, *Arquitectura y urbanismo de Islas Marías. Una práctica del diseño en la readaptación social*, México, Secretaría de Seguridad Pública/UAS, 2009.

CÁMARA DE DIPUTADOS, Legislatura XXXII, periodo ordinario de sesiones, 1 de septiembre de 1927, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/32/2do/Ord/19270901.html>

<sup>21</sup> “Histórico traslado de reos a las Islas Marías”, en *Al contacto*, Chihuahua, 8 de junio de 2011, disponible en: <http://www.alcontacto.com.mx/notas.php?idnoticia=23227>

<sup>22</sup> “Gobierno federal reubicará a reos de Islas Marías”, en *El Informador*, Guadalajara, Jalisco, 6 de junio, 2011, disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/297826/6/gobierno-federal-reubicara-reos-a-islas-marias.htm>

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Comunicado de prensa núm. 04, 28 de junio de 2010, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2010/comunicadoPrensa3.pdf>

Declaraciones del senador Pablo Gómez, disponible en: [cu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf](http://cu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf)

“Gobierno federal reubicará a reos de Islas Marías”, *El Informador*, Guadalajara, Jalisco, 6 de junio, 2011, disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/297826/6/gobierno-federal-reubicara-reos-a-islas-marias.htm>

Estrellas del cine mexicano, disponible en: <http://cinemexicano.mty.itesm.mx/estrellas/infante.html>

INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, *Informe Anual de Labores 2010*, México, 2010, p. 582, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/InformeAnualLabores/AnexoDocumental2010/PDF1/049CJ.pdf>

REVUELTAS, José, *Los muros de agua*, 17ª reimp. México, Era, 1978.

## Legislación

Estatuto de las Islas Marías, 30 de diciembre de 1939, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Islas Marías, disponible en: [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/programas\\_manejo/Final\\_IslasMarias.pdf](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/Final_IslasMarias.pdf)

Reglamento de la Colonia Penal Islas Marías, disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/306171//archivo>

## Otras fuentes

ALATORRE, Adriana, “Inunda basura Islas Marías”, en *Periódico Reforma*, México, D.F., 19 de junio, 2011, “Instalan juzgado federal en las Islas Marías”, 28 de junio de 2010, disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/917685/Instalan+juzgado+federal+en+las+Islas+Marias.htm>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Acuerdo A/143/10, disponible en: <http://www.pfp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/818093//archivo>

[http://escritores.cinemexicano.unam.mx/biografias/R/REVUELTAS\\_jose/biografia.html](http://escritores.cinemexicano.unam.mx/biografias/R/REVUELTAS_jose/biografia.html)

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

TINOCO, Alberto, *Las Islas Marías, prisión con muros de agua*, disponible en: <http://www.esmas.com/noticiero-televisa/mexico/419377.html>

## Anexo

TABLA COMPARATIVA DE ESTATUTOS

<i>Decreto de 20 de diciembre de 1939<sup>1</sup></i>	<i>Decreto de 1 de abril de 2010<sup>2</sup></i>
Art. 1o. <u>Se destinan las Islas Marías para Colonia Penal</u> a fin de que puedan en ella cumplir la pena de prisión los reos federales o del orden común que determine la Secretaría de Gobernación.	Art. 1. <u>Se destina el Archipiélago Islas Marías para el establecimiento de un Complejo Penitenciario</u> como parte del Sistema Penitenciario Federal, a fin de que puedan en él cumplir la pena de prisión los sentenciados federales o del orden común que determine la Secretaría de Seguridad Pública.  El Complejo Penitenciario tendrá como objeto fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional, a través de la redistribución planificada de sentenciados federales o del orden común.  En términos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Complejo Penitenciario favorecerá los tratamientos de reinserción social, en base al trabajo, la capacitación por el mismo, la educación, la salud y el deporte.
Art. 2o. El gobierno y administración de las Islas Marías quedará a cargo del Ejecutivo de la Unión por conducto de los funcionarios que éste designe, los cuales dependerán de la <u>Secretaría de Gobernación</u> .	Art. 2. Para los efectos del presente Estatuto se entenderá por:  I. Complejo. El Complejo Penitenciario Islas Marías.  II. Secretaría. <u>Secretaría de Seguridad Pública</u> .
Art. 3o. Puede el Ejecutivo Federal permitir que en las Islas Marías residan elementos no sentenciados, familiares de los reos, o cuando sea conveniente para los servicios públicos o el desarrollo de las riquezas naturales, siempre que se sujeten estrictamente a los Reglamentos y condiciones que se les impongan.	Art. 3. El desarrollo del Complejo se establecerá con base a las políticas y estrategias que establezca la Secretaría para eficientar el Sistema Penitenciario Nacional.
Art. 4o. Queda facultado el Ejecutivo Federal para organizar el trabajo, el comercio y la explotación de las riquezas naturales de las Islas, fomentando la organización de cooperativas de colonos.	Art. 4. La Secretaría determinará los perfiles clínico criminológicos y de personalidad, así como los estudios que deberán aplicarse para determinar la asignación o traslado de un sentenciado al Complejo.
Art. 5o. Las Oficinas del Registro Civil, estarán a cargo del Oficial que designe la Secretaría de Gobernación.	Art. 5. La Secretaría implementará los programas, acciones y estrategias necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Complejo.
Art. 6o. Se adopta para que rija en las Islas Marías la <u>legislación común del Distrito y Territorios Federales</u> .	Art. 6. La administración, organización y control del Complejo estará a cargo del servidor público, nombrado a través de la Secretaría por conducto del titular del área facultado para ello, quien contará con las áreas administrativas y de operación necesarias, conforme a las disposiciones reglamentarias que emita la Secretaría.

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/11.pdf>

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf1>

<i>Decreto de 20 de diciembre de 1939</i>	<i>Decreto de 1 de abril de 2010</i>
<p>Art. 7o. En las Islas Marías habrá un solo Juez Mixto en materia civil y penal, con la competencia que tienen los jueces de primera instancia, menores y de paz en el Distrito Federal. Dicho funcionario tendrá un Secretario y demás empleados que establezca el Presupuesto de la Secretaría de Gobernación.</p>	<p>Art. 7. <u>En el Complejo regirá la legislación federal.</u> Los actos del registro civil, estarán a cargo del servidor público designado para ello.</p>
<p>Art. 8o. El juez en sus requisitos, nombramiento, duración y sustitución en faltas temporales estará sujeto a las disposiciones que rigen a los jueces de primera instancia en el Distrito Federal.</p>	<p>Art. 8. Como parte de los tratamientos de reinserción social, la Secretaría organizará el trabajo, el desarrollo productivo autosostenible y autosustentable, el aprovechamiento de las riquezas naturales de las Islas Marías, el comercio y demás actividades relacionadas a las anteriores. Para efectos de lo anterior, promoverá y coordinará el desarrollo de la industria penitenciaria en el Complejo, <u>fomentando la participación de los sectores público, privado y social.</u> En términos de la legislación de la materia, la Secretaría realizará las acciones necesarias para la <u>protección de la reserva de la biósfera</u>, con la asistencia y apoyo, en su caso, de las instancias competentes en materia ambiental.</p>
<p>Art. 9o. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales conocerá, por medio de sus Salas, de las apelaciones contra las sentencias de primera instancia dictadas por el Juzgado de las Islas Marías. El mismo Tribunal tendrá con respecto a dicho Juzgado la jerarquía y atribuciones que le correspondan sobre los Juzgados del Distrito Federal.</p>	<p>Art. 9. La Secretaría, por conducto del titular del área facultada para ello, podrá autorizar la residencia temporal en el Complejo de familiares de los sentenciados. <u>Asimismo, se podrá autorizar el ingreso y, en su caso, la permanencia temporal en éste de personas o empresas prestadoras de servicios, cuyas actividades se relacionen con los tratamientos de reinserción, de capacitación para el trabajo, educación, salud, deporte, desarrollo productivo o de industria penitenciaria.</u> La misma autorización se requerirá para las personas que, habiendo cumplido su sentencia, deseen continuar laborando o prestando sus servicios en el Complejo. En todos los casos, las personas deberán cumplir la normatividad interna del Complejo.</p>
<p>Art. 10. El Ministerio Público del Fuero Común adscrito al Juzgado de las Islas Marías queda a cargo de un Agente dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.</p>	<p>Art. 10. El servidor público designado para la administración, organización y control del Complejo, previa autorización del titular del área facultado para ello, celebrará los convenios de colaboración necesarios para el adecuado funcionamiento del Complejo</p>
<p>Art. 11. El Juzgado de Distrito en el Estado de Nayarit tendrá jurisdicción sobre las Islas Marías para los asuntos de fuero federal.</p>	<p>Art. 11. El Consejo de la Judicatura Federal determinará el establecimiento del órgano jurisdiccional que deba conocer de los Asuntos que se susciten en el Complejo. El Instituto Federal de Defensoría Pública asignará al defensor público federal y asesor jurídico que brindarán los servicios respectivos en el Complejo.</p>

<i>Decreto de 20 de diciembre de 1939</i>	<i>Decreto de 1 de abril de 2010</i>
	Art. 12. La Procuraduría General de la República establecerá la Agencia del Ministerio Público de la Federación y fijará su competencia para conocer de los asuntos que se susciten en el Complejo.
	Art. 13. La seguridad interna del Complejo estará a cargo de elementos de la Secretaría.
	Art. 14. En términos de la legislación vigente en materia de presupuesto, la Secretaría preverá la asignación de los recursos financieros para el desarrollo, funcionamiento y operación del Complejo.
	Art. 15. El titular del Ejecutivo Federal emitirá las disposiciones reglamentarias necesarias para el funcionamiento del Complejo Penitenciario y, de manera particular, aquellas que normen el trabajo de los internos [...]
<p>TRANSITORIO</p> <p>Artículo Único.- La presente ley entrará en vigor el 1o. de enero de 1940.</p>	<p>TRANSITORIOS</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>Segundo. El Ejecutivo Federal expedirá las disposiciones reglamentarias del presente Estatuto en un plazo no mayor a noventa días a partir de la entrada en vigor de este Decreto.</p> <p>Tercero. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.</p> <p>Cuarto. En un plazo de noventa días, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Procuraduría General de la República establecerán sus áreas respectivas en el Complejo, por lo que durante dicho periodo las áreas del fuero común seguirán conociendo de los asuntos en trámite.</p> <p>Las autoridades responsables del estado civil de las personas continuarán atendiendo los asuntos de su competencia hasta que se formalicen los convenios de colaboración respectivos.</p> <p>Quinto. Las referencias realizadas en el presente Estatuto a la reinserción social, quedarán entendidas al término vigente readaptación social, hasta en tanto se expida la legislación secundaria correspondiente.</p>

## LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ARCHIPIÉLAGO DE LAS ISLAS MARÍAS

La visita al archipiélago de las Islas Marías resulta una experiencia intelectualmente provocadora, toda vez que ofrece diversas oportunidades para la reflexión e investigación. Su pasado como prisión cruel, la etapa de establecimiento modelo para la reinserción social y los futuros usos que se pretende darle son temas que despiertan curiosidad y genuino interés académico.

Los retos saltan a la vista: el uso sustentable de los recursos naturales, de suyos escasos; el desarrollo de políticas penitenciarias; la prestación de servicios de salud y educación; el trabajo y el deporte como medios para la readaptación social y los servicios religiosos. Cada tema merece un tratamiento particular y especializado para conocer de manera completa su situación actual, y diseñar proyectos hacia el porvenir. Con ese propósito, en este apartado se analizará la presencia de las fuerzas armadas en el archipiélago, su misión, atribuciones y marco jurídico.

Desde principios del siglo xx, cuando el archipiélago quedó bajo el dominio de la federación, las fuerzas armadas mexicanas han tenido presencia permanente en las islas. El Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada han desempeñado diversas misiones, cuya intensidad y variantes han dependido de la normativa que ha regulado el archipiélago, lo que ha determinado las modalidades de administración, así como el destino de cada una de ellas, incluido el atolón de San Juanito.

Las misiones desempeñadas por las fuerzas armadas, bien el Ejército Mexicano o la Armada de México, han sido diversas: la vigilancia al interior de las islas o en la zona perimetral; el control del tráfico marítimo y aéreo; el rescate y salvamento; de policía marítima; relativa a la preservación del medio ambiente así como el desarrollo de tareas administrativas, penitenciarias y de dirección. Todas las facetas mencionadas serán motivo de análisis en este ensayo.

### Misiones de tipo administrativo, penitenciarias y de dirección

En una primera época, la isla María Magdalena operó como prisión temible; un lugar de castigo y trabajo forzado al que se destinaba lo peor de la criminalidad. Fue también *prisión con muros de agua* para perseguidos políticos como José Revueltas. Hogar para magnicidas, como Concepción Acevedo de la Llata, la “Madre Conchita”, quien participó en el complot para asesinar al general Álvaro Obregón, Presidente electo de México. Una prisión modelo para lograr una efectiva readaptación de los delincuentes y favorecer su reinserción en la sociedad.

Recientemente, la isla ha funcionado como reserva estratégica del sistema penitenciario federal para “despresurizar” las prisiones del país, saturadas por la crisis de seguridad pública que se vive en el segundo lustro del siglo XXI.

También ha sido destino punitivo o incluso recompensa para servidores públicos, especialmente militares, ya sea para galardonarlos por sus méritos o con objeto de alejarlos a una isla del pacífico para *purgar* ahí sus impertinencias políticas. El gobierno y la dirección de la colonia ha estado a cargo de 64 personas, de las cuales 12 han sido miembros de la alta jerarquía del Ejército (tenientes coroneles, coroneles y generales). Destaca el hecho de que ningún integrante de la Armada de México haya desempeñado la dirección de la prisión insular. El primer directivo perteneciente al Ejército ocupó el cargo en junio de 1925, y el último en dirigir la colonia concluyó en abril de 1962.<sup>1</sup> A partir de entonces, solamente civiles han desempeñado la función referida. El actual Comisionado del Órgano de Prevención y Readaptación Social Federal de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la que se encuentra sectorizado el Complejo Penitenciario Islas Marías, también es un militar en situación de retiro: el general y doctor Eduardo Enrique Gómez García.

El caso del general Francisco J. Mújica fue especial, pues ocupó la dirección de la colonia penitenciaria a partir de noviembre de 1928, considerado una especie de exilio, consecuencia y secuela de su enfrentamiento con el general Álvaro Obregón, que aunque para ese entonces ya había muerto, todavía era enorme la influencia de su grupo político. En palabras del propio Mújica, “estar en las Islas Marías, no en calidad de preso, como Revueltas, por mencionar a algún famoso reo del penal, sino como director, hacía poca diferencia con los reclusos, en la medida en que los famosos ‘muros de agua’ los rodeaban a todos”.<sup>2</sup> Su posición de director significaba que estaba ahí como funcionario del “maximato”, protegido por Lázaro Cárdenas, pero perseguido por los restos del obregonismo, que lo había señalado como adversario. Calles no hizo eco del anatema que le lanzó Obregón: no lo exoneró, pero tampoco lo persiguió con la saña que hubiera puesto en ello el manco de Celaya. Su cercanía con Cárdenas lo rescató del ostracismo político y lo posicionó como precandidato a la Presidencia de la República a finales de la década de 1930.<sup>3</sup>

Las fuerzas armadas han debido cohabitar con diversas autoridades federales y del Distrito Federal, y recientemente con la Policía Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del

<sup>1</sup> Generales Luciano A. Peralta, Francisco J. Mujica, Cándido Avilés Inzunza, Macario Gaxiola; Corl. Marcelino Murrieta, Gral. div. Miguel Orosco Camacho, Gral. brig. Faustino Rodríguez Céspedes, Gral. brig. Francisco Olvera Cabrera, Tte. corl. Enrique Carrola Antuna, Gral. div. Pascual Cornejo Brum, Gral. brig. José Ma. Rosado Morales, Gral. brig. Rafael M. Pedrajo Barrio. Esta información fue proporcionada por el Dr. Guillermo González, funcionario del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

<sup>2</sup> Álvaro MATUTE, *Francisco J. Mújica. Un romántico rebelde* [Javier Moctezuma Barragán: presentación, estudio introductorio y selección] México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 57.

<sup>3</sup> *Idem.*

Gobierno Federal como consecuencia de las reformas de 2010, que implantaron un nuevo diseño institucional al archipiélago. El tránsito de colonia penal a complejo penitenciario federal encierra problemas jurídicos y operativos que conciernen al instituto armado. Es muy probable que no encontremos todas las respuestas, pero será de gran utilidad plantear las preguntas que permitan determinar la magnitud de la empresa.

### **Misiones de vigilancia interior y perimetral de las Islas Marías**

Nuestro punto de partida será el año 1905, cuando el gobierno federal adquirió el archipiélago a un particular, mediante compra venta, para destinarlo a una colonia penal. Si bien el conjunto insular lo componen las islas María Madre, María Magdalena, María Cleofas y el islote San Juanito, el asentamiento penitenciario sólo la primera, la isla María Madre, fungió como colonia penal. El 12 de mayo, el presidente Porfirio Díaz, mediante decreto, las destinó al establecimiento de una colonia penitenciaria. La administración y vigilancia estaría a cargo de la Secretaría de Gobernación, y la seguridad y, sobre todo, el acceso a las islas, de la entonces Secretaría de Guerra y Marina. En efecto, un destacamento del Ejército Federal<sup>4</sup> era responsable de la seguridad interior y exterior del archipiélago. La Armada, en tanto, realizaba los traslados de reos y del personal militar y administrativo a las islas. De conformidad con la Constitución de 1857, vigente en esa etapa, el presidente de la República se consideraba el comandante supremo de las fuerzas armadas, pues su artículo 85, fracción VI, establecía como facultad del titular del Poder Ejecutivo federal disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. Durante el periodo comprendido entre 1913 a 1935, se mantuvo al Ejército en las labores operativas del penal y como responsable de la seguridad interior y exterior del archipiélago.

En tiempos del presidente Lázaro Cárdenas del Río,<sup>5</sup> el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de las Islas Marías, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de diciembre de 1939, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1940. Los artículos 1 y 2 del estatuto destinan a las Islas Marías como colonia penal para que los reos federales o del orden común, que determinare la Secretaría de Gobernación, puedan cumplir la pena de prisión. El gobierno y administración de las Islas Marías quedó a cargo del Ejecutivo de la Unión, a través de los funcionarios que éste designara, los cuales dependían de la Secretaría de Gobernación.

El Ejecutivo federal facultó al Ejército mexicano la seguridad interna y externa del archipiélago, lo anterior con fundamento en el artículo 89, fracción VI, que al otorgarle la calidad

<sup>4</sup> Al ejército porfirista y luego al de Victoriano Huerta, se le designaba Ejército federal. Al ser derrotado por el Ejército Constitucionalista, fue disuelto por el Tratado de Teoloyucan (13 agosto 1914). Al triunfo de la Revolución en 1917 y su posterior reorganización y modernización por el general Joaquín Amaro, se le denominó Ejército mexicano.

<sup>5</sup> El periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río abarcó del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, le permite disponer su movilización. Desde principios de la década de 1920 hasta el año 1991, el Ejército mexicano mantuvo presencia en las islas. En efecto, permanentemente hubo al menos una compañía de soldados desplegada en la isla María Magdalena, por lo regular al mando de un capitán primero. El número de efectivos militares asignados a las islas ha sido de entre 70 a 100 elementos.<sup>6</sup> La presencia del Ejército en el archipiélago no tuvo sustento legal ni operativo. Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los ordenamientos similares anteriores, no corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional ejercer atribución alguna en esa región geográfica. Más bien, concierne a la Secretaría de Marina, Armada de México dicha tarea. La explicación radica en el tamaño relativamente pequeño de la armada nacional y a que, hasta 1937, las fuerzas armadas estaban agrupadas en una misma dependencia: la Secretaría de Guerra y Marina. El Ejército asumió esta responsabilidad hasta el año 1991, en que fue relevado por integrantes de la Armada de México.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, en uso de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, expidió el Reglamento de la Colonia Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de septiembre de 1991, el cual entró en vigor al día siguiente. En el artículo 8 se dispuso que para mantener el orden, la disciplina y la seguridad en la colonia penal, la Secretaría de Gobernación suscribiría los acuerdos o bases de coordinación necesarios con la Secretaría de Marina, para contar con el auxilio y apoyo de los elementos de la Infantería de Marina, destacados en las Islas Marías para reforzar los sistemas de seguridad en la colonia penal. De esta manera, la Armada de México relevó al Ejército mexicano en las labores de custodia y seguridad interior y exterior del penal. En este nuevo reglamento, se consideró también la preservación de los recursos naturales, tarea en la que la Armada de México participó activamente.

El 1 de abril de 2010, el *Diario Oficial de la Federación* publicó un decreto que reforma de manera sustantiva —más radical— el Estatuto de las Islas Marías. En él destacan los aspectos siguientes:

1. Antes de las reformas se definía a las Islas Marías como colonia penitenciaria. A partir de abril de 2010 se le considera un complejo penitenciario federal, que comprende las islas María Madre, María Magdalena y María Cleofas, así como el atolón o islote San Juanito.
2. En la colonia penitenciaria regía la legislación común para el Distrito y Territorios Federales. A partir de abril de 2010, el complejo penitenciario lo rige la legislación federal.
3. Se sustituye a los funcionarios de las instituciones públicas del Distrito Federal por servidores públicos federales. A partir de ahora, en el complejo deberán realizar funciones: un juez de Distrito, un defensor público federal y una agencia del Ministerio Público de la federación.

<sup>6</sup> M. G. BARRÓN CRUZ, *Policía y seguridad en México*, México, Inacipe (Colección Investigación, 4), 2005, p. 56.

4. La seguridad interna del complejo estará a cargo de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; ya no de la Armada de México. El personal naval tampoco realizará funciones de vigilancia en los campamentos, únicamente brindará seguridad a las instalaciones e islas en su conjunto.

En este nuevo contexto, la participación de las Fuerzas Armadas (FAS) en la custodia, vigilancia exterior y seguridad interior de las Islas Marías se modificará de toda necesidad. Deberán coordinar sus actividades con la Policía Federal y las demás autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República. Además, desempeñará otras atribuciones que les son propias, respecto de las cuales, las diversas dependencias mencionadas no tienen relación alguna. Por ello se analizarán, en primer término, aquellas atribuciones de la Armada de México y que por normativa le corresponden de manera exclusiva. Posteriormente se señalarán las otras en que deberá coordinarse con otras autoridades mediante la celebración de convenios de colaboración.

### **Misiones de Control del Tráfico Marítimo y Aéreo, así como de Policía Marítima, Rescate y Salvamento**

A la Secretaría de Marina, Armada de México, le corresponde, de manera exclusiva e indelegable, ejercer todo acto de soberanía del Estado mexicano en el mar territorial, su espacio aéreo y las costas del territorio. En particular, tiene la misión de vigilar las zonas marinas mexicanas, ejerciendo funciones de policía marítima. Lo anterior otorga a la Armada autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas y proteger el tráfico marítimo.<sup>7</sup>

Las Islas Marías dependen directamente del gobierno de la federación, por lo que las referidas funciones de policía marítima las ejercerá la Armada de México en dicho archipiélago. Por ello, y dada la particular naturaleza a la que se han destinado las islas como complejo penitenciario, la Armada controla todas las operaciones aéreas y marítimas de entrada y salida de las islas. El avituallamiento, suministro de bastimentos y todo tipo de insumos requeridos, provenientes del continente, así como el flujo de personas se realiza bajo la autorización y supervisión de personal militar de la Armada. Los buques que han brindado servicio de conexión entre los puertos de Mazatlán (Sinaloa), San Blas (Nayarit) y Puerto Balleto en la isla María Magdalena han sido el *Nautla*, el *Tehuantepec* y el *Usumacinta*, mismos que transportan las *cuerdas de presos*,<sup>8</sup> provisiones, maquinaria e insumos de todo tipo, así como a familiares de los reos que tienen derecho a visita.

<sup>7</sup> Cfr. Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>8</sup> La expresión *cuerdas de presos* se refiere a los traslados de internos sentenciados que compurgarán sus sanciones privativas de libertad en el complejo penitenciario Islas Marías.

Las embarcaciones privadas u oficiales, distintas a las de la Armada, que se dirijan a las islas o sus inmediaciones o pretendan atracar en Puerto Balleto, cualquiera que sea el propósito, deberán contar con la autorización expresa y previa de la Armada. No obstante, no hay registro del arribo a Puerto Balleto de embarcaciones privadas, y las únicas oficiales son de la Armada de México.<sup>9</sup> Cualquier transgresión la Armada autoriza detener la embarcación mediante el uso de la fuerza y poner a disposición de las autoridades ministeriales federales a quienes resulten responsables de la conducta ilícita. Todas las operaciones de tráfico marítimo relacionadas directamente con las islas son competencia exclusiva de la autoridad naval militar.

Las autoridades nacionales responsables del control del tráfico marítimo se coordinarán con la Armada, cuando las circunstancias así lo requieran, por tratarse de operaciones que tengan relación indirecta o de cercanía con el conjunto isleño, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional. Dichos permisos de navegación los otorga la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante a través de las capitanías de puerto, cuando no existe oposición o inconveniente por parte de la Secretaría de Marina. En efecto, existe una prohibición para navegar en las cercanías de las Islas. Las rutas marítimas las evaden por motivos evidentes. Sin embargo, cualquier actividad naval, privada, mercante u oficial que se acerque al archipiélago debe ser reportada y autorizada por la Armada.

El tráfico aéreo entre el continente y las islas también es controlado y supervisado por la Armada, y sólo está autorizado para las aeronaves oficiales. Todo aparato aéreo que pretenda aterrizar en el pequeño aeródromo, ubicado en la isla María Magdalena, deberá contar con un plan de vuelo, mismo que debe supervisar la autoridad federal y contar con el previo visto bueno de la Secretaría de Marina. Tampoco se permite el tráfico aéreo sobre el archipiélago, salvo el militar, autorizado expresamente por el personal de la Armada.

Esta labor de vigilancia que ejerce la Armada alcanza a quienes temporal o transitoriamente se encuentran en cualquiera de las islas que integran el archipiélago. Con excepción de los internos, la Armada lleva un registro detallado de la entrada y salida de los trabajadores, públicos o privados, servidores públicos, visitantes, familiares de los internos y de cualquier persona que por algún motivo se encuentre en el archipiélago. También, autoriza y registra a quienes solicitan ingresar al archipiélago con fines de investigación oceanográfica.

En caso de accidentes marítimos, la Armada es responsable de llevar a cabo la búsqueda, rescate, salvamento y auxilio en todas las zonas marinas mexicanas de conformidad con las normas nacionales e internacionales, en coordinación con las demás autoridades civiles competentes. Si bien, de manera genérica salvaguarda la vida humana en la mar, atribución que las leyes le confieren a la Armada, en particular en el caso de las Islas Marías, esta actividad

<sup>9</sup> Entrevista con el director general del Complejo Penitenciario Federal Islas Marías, durante la visita que se realizó al archipiélago con fines de investigación académica, 13 de abril de 2010.

reviste una complejidad mayor. En efecto, las operaciones de salvamento y rescate de personas relacionadas con las islas solamente las pueden realizar la Armada o, en casos de emergencia, bajo su supervisión directa.

### **Misiones para la preservación del medio ambiente**

La preocupación por preservar el medio ambiente también ha involucrado al archipiélago, declarado como reserva de la biosfera. Las fuerzas armadas también participan en el esfuerzo por sostener el equilibrio ecológico mediante el ejercicio de diversas atribuciones que les señala la ley.

La Secretaría de Marina realiza acciones permanentes en el ámbito de la protección y conservación del medio ambiente marino e insular, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a otras dependencias. El instituto armado debe inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar las áreas naturales protegidas, en coordinación con las autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de conformidad con las disposiciones aplicables.

Mediante decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de noviembre de 2000, se declaró como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, al archipiélago de las Islas Marías, así como su respectivo territorio marino. Conforme al artículo 48 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), las reservas de la biosfera son áreas biogeográficas relevantes en todo el país, en las que existen varios ecosistemas que no han sido alterados significativamente por la acción del hombre, y en los cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluidas algunas de las consideradas endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.

Actualmente, las islas tienen una población total de 5,982 personas, y se pretende que para el 2012, aumente hasta 13,813. Es necesario incorporar a la normativa de la vida comunitaria del complejo, los conceptos actuales relacionados con el medio ambiente, la racional explotación de los recursos naturales y el desarrollo sustentable.

En este esfuerzo en favor del medio ambiente, a la Secretaría de Marina le corresponderá participar en el Programa de Conservación y Manejo con acciones de vigilancia, realizar actividades orientadas a prevenir la comisión de actos ilícitos a través de la presencia de personal de la Armada de México. Las embarcaciones que pretendan ingresar y navegar en aguas de la reserva, por razones de seguridad en la operación del complejo penitenciario Islas Marías, deberán cumplir con las disposiciones legales que en materia de seguridad, inspección y vigilancia determinen las secretarías de Seguridad Pública y de Marina. Adicionalmente, las embarcaciones que ingresen a la reserva deberán mantenerse en óptimas condiciones de uso y limpieza, así como cumplir con las disposiciones que en materia de seguridad marítima y navegación determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos de lo dispuesto por la Ley de Navegación, respetando la zonificación y restricciones presentes en el Programa de Conservación y Manejo con la finalidad de evitar daños a los ecosistemas de la reserva.

## Estructura actual del personal naval militar en Islas Marías

En las Islas Marías existe un apostadero naval, es decir, establecimientos navales situados en puertos, bahías e islas nacionales que cuentan con la infraestructura necesaria para apoyar en las actividades de logística a las unidades navales. Este apostadero puede servir como base para el desarrollo de las operaciones tácticas; no tienen límites geográficos jurisdiccionales, y su responsabilidad operativa en la zona marítima será acorde con la capacidad de los medios de que disponga. El responsable será un capitán de corbeta, subordinado al comandante de zona, sector o subsector naval correspondiente. En el archipiélago, el mando militar es independiente de la dirección general del complejo penitenciario, en este momento está a cargo de un miembro de la Armada de México.

En la actualidad opera una compañía de Infantería de Marina. Al 30 de abril de 2011, había 88 infantes de Marina al mando de un capitán de corbeta. Las autoridades del complejo estiman que para el año 2012, el personal militar de la Armada ascenderá a 177 elementos.<sup>10</sup> El personal desplegado depende jerárquicamente de la Zona Naval de Puerto Vallarta, Jalisco, que a su vez está subordinada a la Sexta Región Naval con sede en Manzanillo, Colima. El mando naval lo ejerce el comandante de la Zona Naval de San Blas, Nayarit, de quien depende el establecimiento naval de Puerto Balleto, en la isla María Magdalena. Éste conduce las operaciones tácticas, y otorga apoyo logístico a las operaciones navales efectuadas en su jurisdicción. El comandante deberá tener la categoría de vicealmirante del cuerpo general, de conformidad con la ley, y estará subordinado al comandante de la Región Naval.

El agrupamiento de Infantería de Marina, destacado en la isla María Magdalena, estará adscrito a los mandos navales jurisdiccionales, y se encargará de proporcionar, principalmente, seguridad militar en las instalaciones estratégicas de la otrora colonia penal. También se cuenta con personal de la Armada de México que custodia, sobre todo, el área perimetral para evitar fugas y capturar pescadores furtivos que atrapan especies marinas que sólo existen en esa zona.

A partir de la reforma, la seguridad al interior de la isla y el trato con los internos, corresponde exclusivamente al personal de seguridad y custodia del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social Federal de la Secretaría de Seguridad Pública. Conforme a lo dispuesto por el artículo 13 del estatuto vigente en las Islas, la seguridad interna del complejo estará a cargo de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

El personal de Infantería de Marina conserva la atribución de vigilar el perímetro de las islas y brindar apoyo al personal civil responsable de la vigilancia al interior del complejo penitenciario. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 del estatuto vigente en las islas, la Procuraduría General de la República establecerá una Agencia del Ministerio Público de

<sup>10</sup> Información proporcionada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública.

la federación y fijará su competencia para conocer de los asuntos que se susciten en el complejo penitenciario. En caso de la comisión de delitos se debe poner a los imputados a disposición de las autoridades ministeriales competentes; en la actualidad, los agentes del Ministerio Público de la Federación, dependientes de la Procuraduría General de la República. En caso de que los elementos de la Armada de México cometan un delito deberán ser puestos inmediatamente a disposición de las autoridades ministeriales o, en su caso, judiciales que se encuentren en las islas, las que deberán realizar las actuaciones urgentes que tengan señaladas términos perentorios y no admitan demora, para posteriormente declinar la competencia en favor de los órganos del fuero de guerra, conforme lo dispone el artículo 13 constitucional. En efecto, el personal militar que cometa algún hecho que las leyes determinen como delictivo y cuya realización se verifique en actos del servicio militar, será juzgado por los tribunales militares.<sup>11</sup>

En suma, las atribuciones exclusivas del personal naval se relacionan con la seguridad interior y exterior de las islas. Todo lo relativo a la seguridad exterior y la seguridad perimetral de las islas continúa siendo atribución exclusiva de la Armada de México. Respecto de la seguridad interior en cada una de las islas, que conforman el conjunto, tanto de los internos como de los civiles, la responsabilidad corresponde a las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Las particularidades de esta distribución de funciones y las necesarias instancias de coordinación y colaboración entre las autoridades castrenses y las civiles, se realiza mediante la suscripción y, en su caso, la renovación anual de convenios de colaboración. Actualmente, se encuentra vigente un convenio de esta naturaleza, suscrito por las secretarías de Marina y de Seguridad Pública Federal.

Las atribuciones no exclusivas del personal naval militar que se deben ejercer en coordinación con otras autoridades federales, abarcan diversos aspectos relacionados con las islas.

## Fuentes consultadas

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, México, Inacipe (Colección Investigación, 4), 2005.

MATUTE, Álvaro, *Francisco J. Múgica, Un romántico rebelde* [Javier Moctezuma Barragán: presentación, estudio introductorio y selección], México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

## Legislación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código de Justicia Militar.

Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, a la isla Isabel, Ubicada Frente a las costas del estado de Nayarit. *Diario Oficial de la Federación*. 8 de diciembre de 1980.

Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Marías, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2000.

<sup>11</sup> Cfr. Artículo 57 del Código de Justicia Militar.

Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, el archipiélago conocido como Islas Mariás, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de agosto de 2003.

Estatuto de las Islas Mariás, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1939.

Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001, Protección Ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002.

## LAS ISLAS MARÍAS EN LA COLONIA Y EN EL SIGLO XIX

### Historia precolombina

Seguramente el primer hecho histórico narrable de las Islas Marías no se produjo en relación con ellas en particular; fue en la *Bula Inter Cetera*, expedida por el papa Alejandro VI, el 3 de mayo de 1493.<sup>1</sup> Esta disposición papal fue una de las cuatro de su tipo con las que se dirimió la distribución de las tierras recientemente descubiertas entre los reyes de Castilla y de León y de Portugal, discernimiento que era necesario realizar en virtud de las múltiples exploraciones portuguesas, preponderantemente dirigidas hacia las costas africanas, y las exploraciones españolas realizadas sobre la América descubierta por Cristóbal Colón.

De la referencia contenida en la obra de Gabino Fraga<sup>2</sup> podemos mencionar los siguientes elementos relacionados con este tema de la Bula Alejandrina. En ella se otorgaron perpetuamente a los reyes de Castilla y de León y a sus sucesores —no a España, pues todavía no existía— con *libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción* la totalidad de islas y tierras firmes descubiertas y que se descubrieren hacia el occidente y mediodía, ubicadas a partir de una línea que se trazara del Polo Ártico al Polo Antártico, que se dibujaría pasando a cien leguas de las islas Azores y Cabo Verde. Esta línea demarcadora fue plenamente aceptada por los reyes de Castilla y de Portugal en el Tratado de Tordecillas, del 7 de junio de 1494.<sup>3</sup>

Dicha asignación se ejecutaría siempre y cuando no hubiesen sido tomadas las islas o tierras firmes por ningún otro “Príncipe Cristiano” hasta el día de Navidad del año del descubrimiento de América. Así quedó jurídicamente entregada la propiedad a los reyes españoles de las tierras descubiertas y conquistadas en ese espacio de tiempo que denominamos época colonial.

De tal manera que cuando se descubrieron y, posteriormente, se ocuparon las después denominadas Islas Marías, jurídicamente pasaron a la propiedad y jurisdicción de los reyes españoles pues, como establecía la bula papal, no hacía falta más que las tierras firmes o las islas fueran *halladas*, como en su momento lo fueron las Islas Marías. De ahí la importancia histórica y jurídica de la bula reseñada.

<sup>1</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, t. A-CH, 4ª ed., México, Porrúa/UNAM, 1991, pp. 364-365.

<sup>2</sup> Gabino FRAGA, *Derecho administrativo*, 31ª ed., México, Porrúa, 1992, pp. 353 y ss.

<sup>3</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, *op. cit.*, p. 365.

## Descubrimientos

Los dos primeros *descubrimientos* de las Islas Marías no fueron sino mero avistamientos de lejos que propiciaron tomas de posesión de las mismas “de vista”,<sup>4</sup> tal como describió en detalle Nuño Beltrán de Guzmán, citado en la imprescindible obra de José López Portillo y Weber, *La conquista de la Nueva Galicia*.

El primero de los avistamientos fue hecho por la expedición dispuesta por Hernán Cortés en 1524, encomendada a su pariente Francisco Cortés de San Buenaventura.<sup>5</sup> Esta exploración tuvo la singularidad de que se trató de un viaje por tierra que partió de lo que ahora es el estado de Colima, y tenía por propósito investigar la existencia de los legendarios y ricos señoríos, así como de las míticas Amazonas.

La expedición tomó derrotero norte y en ese recorrido fue que una mañana Diego García de Colio y Juan de Villagómez, integrantes de la expedición, dieron voces de “¡Tierra! ¡Tierra! ¡Islas en la mar, señor capitán!”<sup>6</sup> Es decir, el avistamiento fue realizado desde el continente y no pasó del simple hecho de su vista y de la consecuente referencia documental.

Como no existió intento alguno por llegar a las islas encontradas, Nuño de Guzmán escribió en Chiametla al rey de España Carlos I, el 16 de enero de 1531, haber descubierto unas islas, también por su avizoramiento continental, tal y como en la propia carta se refiere textualmente de la siguiente manera: “En la mar, tres islas grandes que dicen estar pobladas [...] puéstoles por nombre las Islas de la Concepción, porque en aquel día se vieron y se tomó la posesión de ellas de vista; y también dejo proveído que vayan en dos bergantines a las ver y saber qué cosas son”.<sup>7</sup>

Aun cuando Nuño de Guzmán, explorador y conquistador del centro occidente de lo que ahora es México, escribió al rey de España acerca de las Islas Marías, que “dicen estar pobladas”,<sup>8</sup> lo cierto es que no parece haber huellas que revelen dicho poblamiento precolombino. Entonces, la historia de las Islas Marías inicia con la presencia española en las tierras americanas.

El descubrimiento marítimo de las islas se suscitó porque Hernán Cortés imaginaba que existiría un estrecho marino por el que se pudiera transitar por el norte de la Florida hacia el mar del Sur: el océano Pacífico, por ello informó al rey de España que pensaba enviar los navíos “que tengo hechos en la mar del Sur, que, queriendo nuestro señor, navegarán en fin del mes de julio de este año de 524 por la misma costa abajo, en demanda de dicho estrecho;

<sup>4</sup> Cit. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y WEBER, *La conquista de la Nueva Galicia*, México (Colección Peña Colorada), 1975, p. 112.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Idem*.

porque si le hay, no se puede esconder a éstos por la mar del sur”.<sup>9</sup>

En este contexto histórico se da la exploración que tuvo como resultado el descubrimiento cabal de las Islas Mariás.

Después de su regreso a México, Hernán Cortés trajo consigo una buena cantidad de artesanos de distintas especialidades, marineros y, desde luego, soldados para realizar las expediciones que desde tiempo atrás venía imaginando, así se avocó a la adquisición y reparación de algunos navíos y a la construcción de otros, entre los construidos se encontraban el Concepción y el San Juan Lozano. En noviembre de 1531, en Acapulco, compró dos embarcaciones a Juan Rodríguez de Villafuerte, una de ellas llevaba el nombre de San Miguel, que era capitaneada por Juan de Mozuela y el maestre Fernando de Acuña. La otra tenía el nombre de San Marcos, nave elegida como capitana de expedición y, por tanto, condujo al comandante de la misma don Diego Hurtado de Mendoza.

La expedición marítima zarpó de Acapulco el 30 de junio de 1532 teniendo como propósito amplísimo el descubrimiento de las islas del mar del sur y el reconocimiento de la costa occidental de la Nueva España. En ésta se exploraron las costas de Guerrero, Michoacán, Jalisco, Colima y una parte de Sinaloa, y se volvieron a avistar las islas que en el momento se les dio el nombre de Magdalenas.<sup>10</sup>

El descubrimiento de las Islas Mariás se atribuye a la voluntad de Hernán Cortés, dado que fue esta primera expedición por mar en 1532, bajo el mando de Diego de Hurtado, en la que se hizo su avistamiento y exploración marítima.<sup>11</sup> Parece ser que no hubo desembarco, pero sí la exploración descrita.

Por su parte, Nuño de Guzmán, explorador y gobernante de la región centro occidente de México, que durante la Colonia se denominara Nueva Galicia, también intentó explorar las Islas Mariás; él mismo relata lo siguiente:

Envíe a las Islas que hallaron ser tres<sup>12</sup> que están a diez y ocho leguas de tierra; hallaron que eran despobladas y pequeñas aunque de alta razonable y por ser el tiempo recio de nortes y la mar muy brava y de leva y no llevar áncoras sino de piedra y palo no pudo el bergantín detenerse para que la anduviesen bien para ver la disposición de las tierras y aguas que en ellas hay y asimismo por ser muy espesas de arboleda y no llevar mucho aparejo para abrir caminos.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Hernán CORTÉS, *Cartas de relación*, Cuarta Carta-Relación de 15 de 1524 (Colección Sepan Cuantos, 7), México, Porrúa, 1983, pp. 1991 y ss..

<sup>10</sup> Vicente RIVA PALACIO, *México a través de los siglos*, t. III, 17 ed., México, Cumbre, p. 255.

<sup>11</sup> Luis BOURILLÓN MORENO *et al.*, *Islas del Golfo de California*, 2ª ed., México, Secretaría de Gobernación/UNAM, 1991, p. 17.

<sup>12</sup> Es frecuente que cuando se habla de las Islas Mariás se haga referencia a que son tres, aunque en realidad se trata de cuatro, como se menciona al inicio de este texto.

<sup>13</sup> Héctor MADRID MULLA y Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Islas Mariás. Una visión iconográfica*, México, Inacipe, 2002, p. 38.

Este explorador deja constancia de que no obstante su cercanía con el continente, las Islas Marías no eran de fácil navegación y arribo; quizá por ello tampoco en esta ocasión hubo desembarco.

## Época colonial

Las Islas Marías fueron consideradas como parte de las zonas conquistadas por España; Miguel Ángel Gallo estima que su primera representación cartográfica se encuentra en un mapa denominado *Nueva Tierra de la Santa Cruz descubierta por Cortés el 13 de mayo de 1535*,<sup>14</sup> es decir, tan sólo tres años después de su descubrimiento.

Durante la época colonial, la ubicación cartográfica de las islas fue imprecisa, pues se les ubicaba muy cerca de Cabo San Lucas o, por el contrario, muy cerca de la línea continental,<sup>15</sup> pero siempre fueron debidamente tomadas en consideración.

No existen datos suficientes de su colonización permanente durante esa época; sin embargo, se puede asumir que seguramente fueron avistadas en numerosas ocasiones en el tránsito marítimo, particularmente el que llegaba o salía del puerto de San Blas, el más próximo en la costa continental; por ejemplo, José Bravo Ugarte refiere que en los años de 1774, 1775 y 1779 partieron de San Blas, al mando respectivo de: Juan Pérez, Bruno de Zeta, Ignacio Arteaga, con dirección a las costas de Alaska, con el propósito de localizar los establecimientos de los rusos, para desalojarlos por la fuerza si era necesario.<sup>16</sup>

Ahora podemos imaginar que, en movimientos como el narrado, las islas fueron un punto geográfico de referencia obligada.

A finales de la época colonial, el 10 de octubre de 1810, una vez iniciado el movimiento independentista, la Junta Superior de Gobierno Seguridad y Defensa del Reino de Nueva Galicia, al que pertenecían las Islas Marías, dictó diversas providencias para la defensa de la aludida provincia, entre las que se incluía la siguiente:

Los presos de causas criminales existentes en esta real cárcel deben de salir en el día, para las Islas Marías encargando su conducción por cordillera a los indios, con doble gente de la que se estime necesaria, pagándoles el diario de los en que se ocupen en su conducción, y si pareciere bien que un eclesiástico, fuere en la comitiva, el que represente lo juzga de utilidad.<sup>17</sup>

Como se observa, la utilización de las islas como penal tiene antecedentes añejos.

<sup>14</sup> Miguel Ángel GALLO, "Las Islas Marías" en Reyes Vayssade Martín (coord.), *Cartografía histórica de las islas mexicanas*, México, Secretaría de Gobernación, 1991, p. 149.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>16</sup> Cit. por José VASCONCELOS, *Breve historia de México*, México, Trillas, 1998, p. 175.

<sup>17</sup> Juan E. HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, T. III, México, UNAM, 2007, p. 3.

## Época independiente

Consumada la Independencia, en México se entendió que la parte sustantiva “del Real Patrimonio fue adquirido por la Nación Mexicana”,<sup>18</sup> por ello la propiedad de las Islas Marías correspondió desde entonces a la república mexicana; es decir, las islas no sólo forman parte del territorio nacional, sino que son, además, propiedad de la federación.

### Destinos de las islas en el siglo XIX

Pasó el tiempo sin mayores sucesos en las Islas Marías, sólo había explotación de recursos naturales, particularmente de la sal, y así recorremos la línea del tiempo hasta al año 1857, en el que el gobierno federal otorgó contrato de arrendamiento a Vicente Álvarez de la Rosa como arrendatario, con el propósito, no muy realista para la época y las circunstancias del país, de establecer en ellas un presidio.<sup>19</sup> El arrendatario era un capitán de fragata que llegó a comandante interino en el segundo y tercer distritos marítimos en el Pacífico,<sup>20</sup> características que obraron seguramente para dar pie a la operación.

El contrato de arrendamiento fue rescindido, y el gobierno del presidente Benito Juárez otorgó la propiedad de las Islas a José López Uraga mediante un instrumento en el que se expresa:

El Ciudadano Presidente de la República ha tenido a bien acceder a la solicitud de usted en que pide se le concedan en propiedad y como una retribución a sus servicios las Islas Marías, siendo condición expresa que usted no podrá enajenar a extranjero alguno todo ni parte de las Islas, caso de que con la aquiescencia de Jalisco entre en posesión de ellas.<sup>21</sup>

El 5 de mayo de 1862, en acta notarial, López Uraga fue declarado propietario.<sup>22</sup>

El regalo de las Islas Marías a López Uraga se vistió con el propósito, un tanto retórico, de colonizar y de hacer una casa de presidio,<sup>23</sup> empresas de las que no se tienen datos de que se hubiesen planeado o intentado.

No obstante, sí hay datos que permiten suponer que la entrega de las islas a López Uraga fue para *comprar* su lealtad, de la que se dudó en la guerra de la intervención francesa, lo que se confirmó en los hechos, como veremos más adelante.

<sup>18</sup> Gabino FRAGA, *op. cit.*, p. 356.

<sup>19</sup> Héctor MADRID MULIA y Martín BARRÓN CRUZ, *op. cit.*, p. 42.

<sup>20</sup> Disponible en: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la//1020005252/1020005252\\_010.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la//1020005252/1020005252_010.pdf) consultado el 12 de diciembre de 2010.

<sup>21</sup> Miguel Ángel GALLO, *op. cit.*, pp. 154-155.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Héctor MADRID MULIA y Martín BARRÓN CRUZ, *op. cit.*, p. 43.

Esta relación corrupta, en la que la obediencia de los generales se compraba satisfaciendo sus exigencias, es referida por Michael P. Costeloe de la siguiente manera: “Bustamante sabía bien que la obediencia continuada de los generales y de la tropa dependía, en gran parte, de que se les diese lo que querían”.<sup>24</sup>

Ésta parece haber sido una maldición para México durante todo el siglo XIX.

López Uruga, personaje de triste memoria, nació en Morelia, Michoacán, en el año de 1810. Se sabe que luchó en la guerra contra los norteamericanos en 1847, pero no hay datos acerca de los hechos de armas en los que pudo haber participado.<sup>25</sup> Aunque sí existen registros de que solía simpatizar con hechos de levantamientos y traiciones; por ejemplo, Gastón García Cantú relata las continuas asonadas durante el gobierno del presidente Mariano Arista, en las que participó López Uruga:

A principios de enero de 1851, tomó posesión de la Presidencia del país Mariano Arista. En Julio del año siguiente, los generales empezaron a sublevar a los soldados contra el gobierno; primero, José María Blancarte; después José López Uruga y Manuel Robles Pezuela. Sale Arista que no quiso depender de la espada para defender su gobierno.<sup>26</sup>

No obstante, o quizá por ello, la carrera de López Uruga floreció ocupando distintas posiciones en el ejército. Con el tiempo llegó a ser jefe del Ejército de Oriente, justo al arribo de la invasión de Gran Bretaña, España y Francia, que suscitó la intervención en México de ésta última.

En esos días se condujo de forma ambivalente, pues, por una parte era el jefe del Ejército de Oriente, pero, por otra, apoyó a los tres integrantes de la comisión de las fuerzas invasoras, conformada por el brigadier español Lorenzo Miláns del Bosch, el capitán de marina inglés Edward Tatham y el jefe de Estado Mayor Thomasset, para que condujeran y entregaran el ultimátum que se planteó al gobierno mexicano respecto a la presencia y propósitos de las fuerzas extranjeras, apoyo que consistió, inclusive, en ordenar a su secretario, el doctor Carrillo, acompañara personalmente a dicha comisión.<sup>27</sup>

Ralph Roeder refiere que no sólo facilitó a los emisarios escolta para su traslado a la Ciudad de México, sino que logró negociaciones muy amplias con los jefes de los ejércitos invasores proponiéndoles, incluso, que podrían llegar “a un entendimiento con las potencias extranjeras” siempre y cuando fuesen despacio y con precaución, pudiéndose lograr inclusive “la presidencia vitalicia o hasta la monarquía, nada es imposible”.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Michael COSTELOE, *La primera República federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 277.

<sup>25</sup> *Diccionario Porrúa*, op. cit., p. 1705.

<sup>26</sup> Gastón GARCÍA CANTÚ, *El socialismo en México. Siglo XIX*, 3ª ed., México, Era, 1980, p. 40.

<sup>27</sup> Enrique CÁRDENAS DE LA PEÑA, *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, México, Secretaría de Marina, 1970, p. 171.

<sup>28</sup> Ralph ROEDER, *Juárez y su México*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 597-598.

Francisco de Zarco opinaba de López Uruga que: “Si se le dan cuatro soldados y un cabo, los conducirá ante los imperialistas, con tal de que le dejen su grado de general de división y las casas que se ha adjudicado”.<sup>29</sup>

En el bando enemigo Saligny, diplomático francés que operó en México en esa época, y quien no era mejor que López Uruga, decía que Uruga “no carece de experiencia pero sin gran capacidad y completamente desprovisto de moral como también de toda opinión política. Habiendo servido alternativamente a todos los partidos es esclavo de sus pasiones y de sus necesidades, va siempre a donde considera que está su beneficio”.<sup>30</sup>

Pues bien, objeto de todo género de suspicacias por su comportamiento, López Uruga fue removido como jefe del Ejército de Oriente el 9 de febrero de 1862, y ocupó su cargo el general Ignacio Zaragoza.<sup>31</sup> Es en este contexto en que inmediatamente después de ser depuesto, se le obsequiaron las islas, como ya se refirió.

López Uruga, de cualquier manera, continuó siendo militar y fiel a su personalidad, participó en las intrigas por el poder entre los miembros del grupo liberal frente a Benito Juárez.

En junio de 1863, cuando el gobierno juarista se encontraba en la ciudad de San Luis Potosí y los invasores franceses detuvieron su actividad por cierto tiempo al tomar la Ciudad de México, se dio una abierta batalla por la designación del nuevo gabinete, que exigían todas las alas del grupo liberal; por supuesto, López Uruga hizo lo suyo, perteneciente, de momento, al bando de Manuel Doblado, hizo presión sobre el presidente de la república para inclinar a favor de su efímero líder los beneficios de liderazgo en el gabinete, tanto fue así que el propio presidente llegó a proponer al general Doblado la designación de López Uruga como ministro de Guerra, curiosamente el general Doblado rechazó esa propuesta, quizá por conocer la personalidad del general propuesto.<sup>32</sup>

Finalmente la traición llegó. El 26 de julio de 1864, siendo comandante general en el estado de Jalisco y general en jefe del Ejército del Centro, López Uruga abandonó el mando para ponerse a las órdenes del Imperio, donde desempeñó distintas encomiendas y, por último, acompañó a la emperatriz Carlota Amalia a Europa como jefe de su escolta.<sup>33</sup>

La narración de estos hechos es de capital importancia respecto de las Islas Marías como se apreciará.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 800.

<sup>30</sup> Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/02121855.html> consultada el 10 de diciembre de 2010.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Walter V. SCHOLLES, *Política mexicana durante el régimen de Juárez. 1855-1872, México*, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 129 y ss.

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/02121855.html> consultada el 10 de diciembre de 2010.

La traición de López Uruga lo ubicó en los supuestos del decreto del 16 de agosto de 1863, por lo que además de haber perdido sus derechos políticos, también fue sancionado con la confiscación de sus bienes, de tal manera que perdió la propiedad de las islas.

Varios años después, el Congreso de la Unión expediría una Ley de Amnistía que benefició a los participantes en la guerra de intervención del lado del Imperio, con excepción del arzobispo Labastida, del general López Uruga y de Leonardo Márquez.<sup>34</sup> Estas excepciones se desprenden del artículo 2º de la referida ley, el cual sin mencionar nombres, sí aludía a supuestos en los que incurrieron específicamente las personas mencionadas.

La Ley de Amnistía dispuso lo siguiente:

El ciudadano Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El ciudadano Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha decretado lo siguiente:

Artículo 1º. Se concede amnistía a todos los individuos que, hasta el 19 del mes de septiembre próximo pasado, hayan sido culpables de infidencia a la patria, de sedición, conspiración y demás delitos del orden público, así como a los militares que hasta la misma fecha hayan cometido el de desertión.

Art. 2º No están comprendidos en la presente amnistía.

I. Los regentes y lugartenientes del llamado imperio.

II. Los generales que mandando en jefe divisiones o cuerpo de ejército se hayan pasado al invasor.

Art. 3º. Todas las personas comprendidas en las dos fracciones anteriores, cuya "suerte" hubiere sido definida por el Ejecutivo de la Unión, gozarán en toda su plenitud de la presente amnistía.

Art. 4º. Se autoriza al Ejecutivo para que la haga extensiva a los individuos exceptuados en el artículo 2º, cuando a juicio del mismo Ejecutivo no se comprometa la paz pública.

Art. 5º. Todas las personas amnistiadas, sea cual fuere la pena a que se hallen sujetas actualmente, serán puestas desde luego en libertad; y se sobreeserá en todas las informaciones o procesos que se instruyan por los delitos referidos.

Art. 6º La presente amnistía deja a salvo los derechos de tercero y los de la nación por los caudales tomados de los fondos públicos.

Art. 7º. Los amnistiados, aunque vuelven al pleno goce de sus derechos civiles y políticos, no los tienen a la devolución de empleos, cargos, grados, condecoraciones, sueldos, pensiones y montepíos; ni para el pago de crédito contra el erario y demás gracias y emolumentos de que estén privados actualmente con arreglo a las leyes.

Art. 8º. Se remiten todas las penas pecuniarias impuestas, y que no se hayan hecho efectivas. Los bienes embargados o confiscados, se devolverán inmediatamente a los interesados en el estado que se hallen, siempre que no estén enajenados.

Art. 9º. El Ejecutivo, al reglamentar esta ley, señalará el plazo de un mes contado desde la promulgación en cada cabecera de distrito, para la presentación de los amnistiados que se encuentren con las armas en la mano.

<sup>34</sup> Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/Documents/Efemerides/2010/Octubre/efemerides20101011.pdf>, consultada el 10 de diciembre de 2010.

Art. 10. Los individuos que, por falta de presentación en el tiempo fijado por el Ejecutivo conforme al artículo anterior, quedaren excluidos de la presente gracia; así como aquellos a quienes no comprende la amnistía, serán juzgados con arreglo a leyes vigentes y por los jueces competentes; y en ningún caso conforme a las leyes de 25 de enero de 1862, 29 de enero y 16 de agosto de 1863, y 12 de agosto de 1867, que se declaran definitivamente derogadas.

Art. 11. Los individuos comprendidos en las excepciones del artículo 2º no podrán ser condenados a muerte por los delitos cometidos hasta la fecha de la publicación de esta ley; y a aquellos a quienes debiera imponerse esa pena conforme al artículo 23 de la Constitución, se les conmutará en la mayor extraordinaria.

Salón de sesiones del Congreso de la Unión. México, octubre 13 de 1870. Gerónimo Elizondo Diputado secretario. Guillermo Valle Diputado presidente. Jesús Alfaro, Diputado secretario.

Al enterarse de que estaba excluido de los beneficios de la ley, López Uraga escribió desde Nueva York, el 5 de noviembre 1870, al presidente Juárez pidiendo clemencia de la siguiente manera:

Excelentísimo señor Presidente don Benito Juárez. Muy señor mío de mi respeto: Creyéndome comprendido en la amnistía que la Cámara viene de dar, me he presentado al Sr. ministro Mariscal para acogerme a ella o para suplicar del supremo gobierno la gracia de la aplicación del artículo 4 de esta ley. Después de una larga conversación con el Sr. Mariscal hago a usted una instancia, señor Presidente, para ser agraciado; pero, como antes que todo yo mismo deseo la consolidación del gobierno y la paz en mi patria, si soy un obstáculo a estos bienes permaneceré en el destierro que es bien duro a mi edad y en mis circunstancias y sólo ruego a usted se me vuelvan mis derechos como ciudadano y los medios de no morir en la miseria.<sup>35</sup>

Aparentemente no quería regresar al país, sino simplemente la devolución de sus bienes, entre los que se encontraban las Islas Marías.

La clemencia se obsequió y López Uraga recuperó sus bienes, entre ellos las islas, pero no se tiene noticia si las pisó alguna vez. Unos años después, por 45,000 pesos, con 69 años de edad, vendió la propiedad el 17 de julio de 1879 a don Manuel Carpena, vecino de San Blas, Nayarit. El nuevo propietario y su familia trabajaron las salinas, explotaron la madera y criaron ganado vacuno.<sup>36</sup>

El señor Carpena falleció y con los años su viuda doña Gilda Azcona, en su función de albacea de la testamentaria de su esposo, gestionó la venta de las islas a la federación. El propósito se alcanzó en enero de 1905, en que por 150 mil pesos, cubiertos por la Tesorería de la Federación en varios pagos, dedicándose los primeros abonos a la redención de ciertos gravámenes hipotecarios que obraban sobre ellas, la nación recuperó la propiedad sobre las islas.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1870\\_175/L\\_pez\\_Uraga\\_reconociendo\\_su\\_grave\\_falta\\_pide\\_clemencia.html](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1870_175/L_pez_Uraga_reconociendo_su_grave_falta_pide_clemencia.html), consultado el 10 de diciembre de 2010.

<sup>36</sup> Miguel Ángel GALLO, *op. cit.*, pp. 155-156.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 156.

El tema de las colonias presidiales fue ventilado públicamente; el periódico *El Tiempo*, de línea católica, propuso en sus páginas que las Islas Marías fueran destinadas a la construcción de una colonia penal, continuando con la idea de confinar a los sujetos de sanciones penales en ellas, en las que permanecieran físicamente cercados por el mar. Así, el 12 de mayo de 1905, el general Porfirio Díaz emitió el decreto presidencial destinando el archipiélago al establecimiento de una colonia penitenciaria, quedando en posesión de éste la Secretaría de Gobernación, el día 22 del mismo mes.<sup>38</sup>

El decreto citado ordenó: “Artículo Único: Quedan destinadas al establecimiento de una colonia penitenciaria las Islas denominadas, María Madre, María Magdalena y María Cleofás<sup>39</sup> que forman el grupo conocido por las Tres Marías, ubicadas en el Océano Pacífico frente al Territorio de Tepic, y que fueran adquiridas por el Gobierno”.<sup>40</sup>

Por su parte, el Congreso de la Unión consolidó el anterior dispositivo administrativo con el decreto del 20 de junio de 1908 en el que se ordenó: “en las Islas Marías del Océano Pacífico habrá una Colonia Penal”.<sup>41</sup>

## El antiguo tema jurisdiccional

Si bien las Islas Marías han pertenecido y pertenecen al territorio nacional, ha habido polémica en cuanto a su jurisdicción; es decir, acerca de si son administradas directamente por la federación o si pertenecen también al estado de Nayarit.

Históricamente el territorio del actual estado de Nayarit formó parte del estado de Jalisco, por motivos políticos el presidente Juárez, mediante decreto del 7 de agosto de 1867, segregó el Séptimo Cantón de Jalisco, lo que ahora es Nayarit, y creó lo que denominó un “Distrito Militar”, expresión enigmática, pero que desde luego dejó a esa región como dependiente del gobierno federal. En 1868, Juan San Román, gobernante del mencionado Distrito Militar, solicitó que la demarcación se constituyera como entidad federativa; no prosperó su gestión, pero en 1884 se decretó que el Distrito Militar pasaba a ser territorio de la federación,<sup>42</sup> régimen jurídico político en el que permaneció hasta la expedición de la Constitución de 1917, en cuyo artículo 47 se constituyó el estado de Nayarit, en lo que hasta entonces era territorio federal, disponiéndose en dicho artículo que la nueva entidad federativa tendría “la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic”. Tal como hasta ahora se lee en ese apartado.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>39</sup> Curiosamente, la disposición no incluye la isla de San Juanito, circunstancia que contribuye a la confusión acerca del número de las Islas Marías y de su jurisdicción.

<sup>40</sup> *Nuestra constitución*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991, p. 305.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 306.

<sup>42</sup> *Diccionario Porrúa, op. cit.*, p. 2041.

La creación del territorio de Tepic, y después la constitución del estado de Nayarit, no resolvió en forma alguna la jurisdicción sobre las Islas Marías, respecto de las cuales el estado de Jalisco primero y después el de Nayarit han tenido pretensiones de obtener para sí su jurisdicción, pues han considerado a las islas parte de su territorio.

Como ejemplo de las referidas pretensiones territoriales cito el memorial dirigido por el general brigadier E. B. Calderón al Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que argumentaba que por la posesión de hecho desde tiempo inmemorial, por el tráfico con ellas, y por considerarlas parte integrante de su territorio, el estado de Colima, respecto de las Islas Revillagigedo, y el de Nayarit, respecto de las Islas Marías: “No se resuelven a perderlas por la fórmula de un precepto constitucional”,<sup>43</sup> agregando que “hasta la separación del territorio de Tepic, nadie pensó negarle a Jalisco los derechos que tenía sobre aquellas Islas”.<sup>44</sup>

Los alegatos anteriores, conocidos en las sesiones del Congreso Constituyente de 1916-1917, se suscitaron con motivo del texto del artículo 48 constitucional, contenido en la propuesta de Constitución presentado por el primer jefe Venustiano Carranza, en el que se establecía que las islas, cayos y arrecifes pertenecientes al territorio nacional dependerían del gobierno federal y las alegaciones citadas, junto con otras referentes a las Islas Revillagigedo y el estado de Colima, se acordó que fueran agregadas como parte final al mencionado artículo 48 que hasta la fecha subsiste y regula que quedarán exceptuadas de la jurisdicción federal, “aquellas Islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.<sup>45</sup>

Por cierto, el 25 de julio de 1861, el presidente Juárez, mediante decreto, concedió al Estado de Colima las Islas Revillagigedo también para establecer colonias presidiarias.<sup>46</sup>

A pesar de la mejor voluntad que se pueda reconocer al redactor constituyente de 1917, la temática no quedó resuelta, toda vez que no existía regla o dispositivo jurídico alguno que definiera qué islas se encontraban bajo jurisdicción estatal al momento de expedirse la Constitución general de la república, lo cual ha traído como consecuencia la clara indefinición acerca de ese punto.

Éstos parecen ser los hechos históricos de mayor relevancia respecto de las Islas Marías hasta la expedición de la Constitución de 1917.

## Fuentes consultadas

BOURILLÓN Moreno, Luis, *et al.*, *Islas del Golfo de California*, 2ª ed., México, UNAM/Secretaría de Gobernación, 1991.

<sup>43</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, t. V, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 654.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 660.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 649.

<sup>46</sup> Jorge A. VARGAS, *Terminología sobre derecho del mar*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979, p. 155.

- CÁRDENAS DE LA PEÑA, Enrique, *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, México, Secretaría de Marina, 1970.
- CORTÉS, Hernán, *Cartas de relación*, Cuarta Carta-Relación de 15 de 1524 (Colección Sepan cuantos, 7), México, Porrúa, 1983.
- COSTELOE, Michael P., *La primera República federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Derechos del pueblo mexicano*, t. V, 2ª ed., México, Porrúa, 1978.
- Diccionario jurídico mexicano*, t. A-CH, 4ª ed., México, Porrúa/UNAM, México, 1991.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, México, 1992.
- GALLO, Miguel Ángel, "Las Islas Marías", en Reyes Vayssade, Martín (coord.), *Cartografía histórica de las islas mexicanas*, Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El socialismo en México. México, siglo XIX*, 3ª ed., México, Era, 1980.
- HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, Juan E., *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, t. III, México, UNAM, 2007.
- LÓPEZ PORTILLO Y WEBER, José, *La conquista de la Nueva Galicia* (Colección Peña Colorada), México, 1975.
- MADRID MULLA, Héctor y BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Islas Marías. Una visión iconográfica*, México, Inacipe, 2002.
- Nuestra constitución*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.
- Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, t. III, 17ª ed., México, Cumbre, 1977.
- Roeder, Ralph, *Juárez y su México*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Scholes, Walter V. *Política mexicana durante el régimen de Juárez. 1855-1872*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Vargas, J. A. *Terminología sobre derecho del mar*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979.
- Vasconcelos, José, *Breve historia de México*, México, Trillas, 1998.

## Otras fuentes

- [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la//1020005252/1020005252\\_010.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la//1020005252/1020005252_010.pdf), consultado el 12 de diciembre de 2010.
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/02121855.html>, consultado el 10 de diciembre de 2010.
- <http://www.scjn.gob.mx/Documents/Efemerides/2010/Octubre/efemerides20101011.pdf>, consultado el 10 de diciembre de 2010.
- [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1870\\_175/L\\_pez\\_Uraga\\_reconociendo\\_su\\_grave\\_falta\\_pide\\_clemencia.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1870_175/L_pez_Uraga_reconociendo_su_grave_falta_pide_clemencia.shtml), consultado el 10 de diciembre de 2010.

## ACERCA DE LOS AUTORES

### **Eduardo Enrique Gómez García**

General brigadier de Justicia Militar, licenciado en Derecho, maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México Norte. Fue agente del Ministerio Público Militar y juez militar. Se desempeñó como titular de la Unidad de Planeación Estratégica y Coordinador de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional en la Procuraduría General de la República. Coordinó la especialidad y la Maestría en Ciencias Penales en la Universidad Anáhuac México Norte, impartiendo las asignaturas de Derecho Administrativo y Responsabilidades de los Servidores Públicos. Responsable del diseño del actual plan de estudios de la Maestría en Derecho Militar. Conferencista a nivel nacional e internacional. Actualmente es titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social en la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

### ***Israel Alvarado Martínez***

Consejero de la Judicatura del Distrito Federal; presidente de la Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en materia Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; miembro del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal; profesor investigador invitado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe); investigador nacional, nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); maestro en Derecho por la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, maestro en Administración de Justicia por el Inacipe; maestro en Ciencias Penales con especialización en Ciencia Jurídico Penal por el Inacipe; doctor en Derecho en Investigación por la UNAM, y doctor en Ciencias Penales y Política Criminal por el Inacipe.

### ***Luis Fernando Ávila Salcedo***

Licenciado en Derecho por la Universidad Externado de Colombia (1978-1983). Especialista en Derecho Social (1988). Maestro por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con la tesis: “Desarrollo de la Seguridad Social a través de la ORT” (mención

honorífica), y doctor en Derecho por la misma universidad. Obtuvo la Medalla Gabino Barreda. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (área Seguridad Social y Laboral) 2008-2011, y es docente de la Facultad de Derecho y miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de Posgrado de Derecho de la Universidad Anáhuac México Norte.

### ***Karina Bidart Soberón***

Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, donde obtuvo el grado con la Tesis: “La responsabilidad médica en el ejercicio de la profesión”. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en Administración Pública por la misma universidad, donde actualmente imparte la cátedra de Sociología jurídica.

### ***Agustín Eduardo Carrillo Suárez***

Licenciado, especialista en Derecho constitucional y Administrativo y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado en Derecho Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en Arbitraje Comercial Internacional, por la Escuela Libre de Derecho y el Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio de París. Profesor titular “C” de tiempo completo, definitivo en la Facultad de Derecho de la UNAM donde imparte cátedra en la división de Posgrado en la Especialidad de Derecho Administrativo; también es catedrático del Posgrado de la Universidad Anáhuac México Norte. Es coautor de los artículos “Derecho de los tratados”, “Organismos internacionales”, “Derecho marítimo” y “Métodos de solución de controversias” y “Derecho administrativo del estado de Baja California Sur”, y autor de capítulos en 12 obras colectivas.

### ***Gerardo Chávez Sánchez***

Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM. Especialista en Delitos electorales por el Inacipe; en Función judicial por el Instituto de la Judicatura Federal; en Derecho parlamentario por la Universidad Iberoamericana y en Derecho penal por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; maestro en Política criminal por el Inacipe; candidato a doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y en Derecho penal por el Instituto de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas. Imparte cátedra de licenciatura y de posgrado en las materias: Derecho penal, parte general; Delitos en particular, Derecho procesal penal; Introducción al sistema procesal penal acusatorio; La prueba en materia penal; Teoría del delito; Garantías individuales en materia penal; Garantías constitucionales; Amparo I y II y Práctica de amparo.

***Angélica Laurent Pavón***

Abogada egresada de la Escuela Libre de Derecho. Doctora en Derecho de la Empresa por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Habilidades de la Enseñanza, diplomada en Bioética, Docencia Universitaria y Misión Anáhuac. Maestra de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac desde 1988 de Derecho civil y de Seminario de tesis en los distintos niveles, desde licenciatura a doctorado. Maestra de Legislación Sanitaria de la Maestría en Bioética desde hace más de 10 años y del Seminario de tesis del doctorado en Administración Pública. Abogada corporativa y oficial 01 del Registro Civil de Huixquilucan, Estado de México (2005-2008). Ha impartido conferencias tanto en el país como en el extranjero, ha escrito artículos para libros y para revistas especializadas y de divulgación. Es colaboradora del Instituto de la Mujer Anáhuac. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I, de 2007 al 2010.

***Mauricio Emilio Llamas Chávez***

Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac México Norte con estudios de posgrado en México y el extranjero, incluyendo el programa conjunto de doctorado en Derecho de la Empresa de la Universidad Anáhuac México Norte y la Universidad Complutense de Madrid. Candidato a doctor por ambas universidades. Es profesor titular de la materia de Derecho Ambiental en licenciatura y posgrado y participante en diversos comités ambientales públicos y privados. Desde 2006 es presidente de la Comisión Nacional de Medio Ambiente de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti). Socio a cargo del área de Derecho Ambiental del despacho Buchanan Abogados, S.C. (2001-2008), y actualmente es presidente del Consejo para la Responsabilidad y Valoración Ambiental y socio director de la firma de abogados Environment Law México, S.C.

***Eréndira Salgado Ledesma***

Licenciada, especialista, maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Amparo y Función Judicial por el Instituto de la Judicatura Federal y en Derechos fundamentales y garantías constitucionales por la Universidad Castilla-La Mancha de Toledo, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autora de Poderes en conflicto; Suprema Corte de Justicia; Derecho del consumidor; Mediación y arbitraje; Defensa de usuarios y consumidores; Manual de Derecho Procesal Constitucional; Derecho administrativo del estado de Sinaloa. escrito en coautoría con el doctor Jorge Fernández Ruiz; Imparte cátedra en la División de Posgrado en Derecho de la UNAM y en la licenciatura y el doctorado en la Universidad Anáhuac México Norte, donde es coordinadora

académica. Recibió el reconocimiento al mérito profesional y académico de manos del jefe de Gobierno del Distrito Federal el 12 de julio de 2010.

### ***Ricardo Sodi Cuellar***

Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Especialista por el Instituto de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia; diploma de Estudios Avanzados en Derecho de la Empresa y candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid; diplomado en Sistema Legal Norteamericano por la Universidad Nacional Autónoma de México. Titular de la cátedra Derecho constitucional desde 1991 en la Universidad Anáhuac. Es autor de Temas selectos de Derecho constitucional; La extradición internacional, el Caso Cavallo, coautor de Derecho internacional público, temas selectos para oficiales de la Armada de México; Nuevo sistema de justicia penal para el Estado de México; El Derecho en México: dos siglos (1810-2010) y La subsistencia del fuero de guerra. Una peculiar configuración constitucional de la jurisdicción militar. Es director de la Facultad de Derecho Universidad Anáhuac y magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

### ***Jorge Vargas Morgado***

Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac, habiéndolo cursado en un programa en convenio con la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en diversas universidades en el país desde 1981. Autor de ensayos y libros de temas de Derecho. Abogado postulante.