

REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS

La relación entre la argumentación jurídica y el enfoque de derechos humanos en el perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica.

Karla Marcela Véliz Ramírez

Mariana Anahí Manzo

Lila Zaire Flores Fernández

Abusos a las reformas constitucionales: el caso de la prisión preventiva oficiosa en México.

Gisel Luis Ovalle

Control parlamentario e indirizzo político.

Luis Felipe Nava



I | D | H
ACADEMIA
INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS



I | D | H

ACADEMIA
INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS

REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS,
Año 2025, Vol. 8, Núm. 1, Enero-Junio 2025; pp. 256; 24 cm; Semestral.

I. ARTÍCULOS DOCTRINALES, II. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS.



REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS, Año 8, Núm. 1, Enero-Junio 2025, es una publicación semestral editada por la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Carretera 57 km. 13. Ciudad Universitaria. Arteaga, Coahuila. C.P. 25350 Tel: +52 (844) 4 11 14 29, <https://www.academiaidh.org.mx/revista-icdh>, revista.icdh@academiaidh.org.mx. Editor responsable: Irene Spigno. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2022-011415483600-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2992-8613. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios Constitucionales Comparados de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, Dra. Irene Spigno, Carretera 57 km.13. Ciudad Universitaria. Arteaga, Coahuila, C.P. 25350, fecha de última modificación 01 de julio de 2025.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representan en forma alguna la opinión institucional de la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA
— DE DERECHOS HUMANOS —

REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA
DE DERECHOS HUMANOS

INTERNATIONAL & COMPARATIVE
JOURNAL OF HUMAN RIGHTS

Directorio / Directory

Vol. VIII Núm. I

Luis Efrén Ríos Vega

José Antonio Estrada Marún

Irene Spigno

Editor científico

Dirección

Scientific Editor

Direction

Irene Spigno

Santiago D. Sánchez Juárez

Editora en jefe

Coordinación

Editor in Chief

Coordination

María Gpe. Imormino De Haro

Juan Antonio Corral Reséndiz

Coordinación editorial

Víctor Manuel Vera García

Editorial Coordination

Formateo de textos

Text Formatting

Sandra Elizabeth Martínez Torres

Diseño editorial y maquetación

Editorial Design & Layout

Ana Daniela García Hernández

Diseño de portada

Cover Design

Contacto / Contact:

revista.icdh@academiaidh.org.mx

<https://www.academiaidh.org.mx/revista-icdh>

Consejo editorial

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Jorge Castellanos Claramunt,
Eleonora Ceccherini, José Ramón Cossío Díaz, Sergio Díaz Rendón,
Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Tania Groppi, Marco Olivetti,
José de Jesús Orozco, Ilenia Ruggiu, Irene Sobrino Guijarro.

Comité evaluador

Alejandro Vilchis Robles	Jaime Iván Rodríguez Lozano
Anahí Gutiérrez Luna	Jorge Castellanos Claramunt
Armando Salas Cruz	José Martínez Vilchis
Carlos Eulalio Zamora Valadez	María Alejandra Osorio Alvis
Francisco Duarte Tello	Pénélope Dufourt
Francisco Xavier Vázquez Sotelo	Salma Jaanai Martínez Macias

Equipo editorial

José Antonio Estrada Marún
María Guadalupe Imormino de Haro
Carlos E. Zamora Valadez

ARTÍCULOS DOCTRINALES

- 13 | **La relación entre la argumentación jurídica y el enfoque de derechos humanos en el perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica.**
Karla Marcela Véliz Ramírez, Mariana Anahí Manzo y Lila Zaire Flores Fernández
- 43 | **Abusos a las reformas constitucionales: el caso de la prisión preventiva oficiosa en México.**
Gisel Luis Ovalle
- 77 | **Control parlamentario e indirizzo político.**
Luis Felipe Nava
- 123 | **Cambio constitucional, órganos garantes y acceso a la información: Análisis de la reforma mexicana de 2024.**
Víctor S. Peña
- 157 | **La prisión preventiva oficiosa. ¿Encarcelamiento automático?.**
José Luis Valdés Rivera
- 199 | **Los órganos públicos autónomos en México y su relevancia en la protección de los derechos humanos.**
José Ángel Rodríguez Canales

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- 233 Tron Petit, Jean Claude, *¿Qué es la justicia abierta? Prioridad Nacional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.
Christian Miranda Pérez Sifuentes
- 237 Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés, *Análisis Técnico de las 20 Iniciativas de Reforma Constitucional: Un Examen Crítico e Interdisciplinario*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.
Hyrum Isaac Martínez Gómez
- 241 Garza Onofre, Juan Jesús; Pou Giménez, Francisca; Valadés, Diego, coordinadores, *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2025.
Cuauhtémoc Sotelo Rosas
- 247 Martinico Giuseppe & Ruotolo Gianpaolo Maria, *The Law in Graphic Narratives: Legal Perspectives on Comics, Manga and Anime*. Berlin/Boston, De Gruyter.
Javier Porrás Belarra



ARTÍCULOS DOCTRINALES



Esta sección conforma el apartado distintivo de la Revista Internacional & Comparada de Derechos Humanos. Contiene los artículos doctrinales académicamente consistentes que constituyen los temas prioritarios y específicos de la publicación y cuyo enfoque es el estudio de los derechos humanos en perspectiva internacional y comparada. Para decidir sobre su publicación los textos recibidos son sometidos a un sistema de evaluación por pares de doble ciego conforme a estrictos estándares académicos.

La relación entre la argumentación jurídica y el enfoque de derechos humanos en el perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica

The relationship between legal argumentation and the human rights approach in a competencybased profile for the start of legal practice

KARLA MARCELA VÉLIZ RAMÍREZ

Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C.

[ORCID: 0009-0000-5866-4422](https://orcid.org/0009-0000-5866-4422)

MARIANA ANAHÍ MANZO

Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey

[ORCID: 0000-0003-2068-5126](https://orcid.org/0000-0003-2068-5126)

LILA ZAIRE FLORES FERNÁNDEZ

Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C.

[ORCID: 0000-0002-5932-7839](https://orcid.org/0000-0002-5932-7839)

Fecha de recepción: 18 noviembre 2024

Fecha de aceptación: 21 marzo 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco teórico 1. Precursores de las teorías de la argumentación jurídica. 2. Teorías de la argumentación jurídica. 3. Concepción postpositivista del derecho y la argumentación jurídica. 4. La cultura de los derechos. 5. El giro argumentativo. III. Método. IV. Resultados 1. La argumentación jurídica como competencia mínima para el ejercicio del derecho. 2. La importancia de la formación en derechos humanos. 3. La integración entre argumentación jurídica y derechos

humanos. 4. La relación entre el derecho y la responsabilidad social. 5. El valor de la justicia en la profesión jurídica. V. Conclusiones.

RESUMEN: Este estudio se enmarca dentro del proyecto *ADN de la profesión jurídica* desarrollado por el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), el cual tuvo como producto un perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica. Una de las dimensiones de este perfil es la argumentación jurídica, la cual históricamente se ha considerado como una actividad esencial en la abogacía. En un Estado de derecho como el que se intenta consolidar en México, se vuelve crucial identificar cómo se integra la argumentación jurídica, que tiene un potencial de uso político, con el enfoque de derechos humanos. A fin de contribuir al debate, este trabajo explora la relación que existe entre ambos conceptos desde las percepciones de las personas abogadas que participaron en la construcción del perfil para el inicio de la práctica jurídica. En los resultados, se identificó que el derecho se comprende como un instrumento para lograr la transformación social, y bajo esta misma línea, la argumentación es un proceso que no se puede reducir a lo técnico, sino que implica necesariamente responder al contexto social y utilizarse para resolver problemas jurídicos y proteger los derechos humanos.

ABSTRACT: This study is part of the research project *DNA of the legal profession* developed at the Center for Studies on Law Teaching and Learning (CEEAD), which resulted in a profile based on competency standards for the start of legal practice. One of the dimensions of this profile is legal argumentation, which has historically been considered an essential activity for lawyers. To establish the rule of law in a country, it is crucial to identify how legal argumentation, which has the potential to be used for political purposes, integrates with the human rights approach. To contribute to the discussion, this work explores the relationship between these two concepts based on the perceptions of the lawyers who participated in the development of the profile for the start of legal practice. The results showed that law is understood as a tool for achieving social transformation, and similarly, argumentation is a process that cannot be reduced to technical aspects but necessarily involves responding to the social context, as well as using it to solve legal problems and protect human rights.

PALABRAS CLAVE: *argumentación jurídica, derechos humanos, educación jurídica, competencias profesionales, postpositivismo.*

KEYWORDS: *legal argumentation, human rights, legal education, professional competencies, post-positivism.*

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de los desafíos a los que se enfrenta la educación jurídica en México, destaca uno de gran relevancia: el crecimiento acelerado que han tenido las escuelas de derecho en los últimos años, causado principalmente por la ausencia de una regulación efectiva de la profesión. Esto ha provocado dudas sobre la calidad de la oferta educativa, considerando que quienes obtienen el título de Licenciatura en Derecho (en adelante LED) pueden inmediatamente prestar sus servicios jurídicos a cualquier persona.

Entre críticas a los métodos tradicionales de enseñanza, las reformas estructurales al sistema jurídico y una pandemia que impactó significativamente a la sociedad, prevalece la brecha entre las escuelas de derecho y los espacios de ejercicio profesional. Para enfrentar este reto, es importante definir las competencias que cualquier escuela de derecho debe formar en las futuras abogadas y abogados para desempeñarse con éxito y de manera responsable.

A fin de construir propuestas que contribuyan a este debate, desde el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD) se inició el proyecto de investigación *ADN de la profesión jurídica*, cuyo propósito fue construir, de manera colegiada, el perfil basado en estándares mínimos y comunes que reflejaran los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el inicio del ejercicio de la profesión jurídica en los distintos ámbitos.

La metodología para la construcción del perfil constó de tres fases. Primero, se realizó un análisis documental de 210 programas

académicos de la LED de 29 entidades federativas, para identificar los conocimientos, habilidades y actitudes incluidos en los perfiles de egreso. Se analizaron las funciones e información contextual de nueve profesiones jurídicas¹. Se llevaron a cabo entrevistas a especialistas de educación jurídica y representantes de profesiones jurídicas, así como a organizaciones de la sociedad civil, y se aplicó un cuestionario de revisión en línea. Después, se sistematizaron los hallazgos, realizando tres procesos de depuración de conocimientos, habilidades y actitudes, y un análisis interpretativo final con el que se conformó una versión preliminar del perfil. En la última fase, se realizaron tres grupos focales y un comité de validación con personas especialistas para retroalimentar el perfil y finalmente, se conformó la versión final.

Este trabajo se enfocará en la argumentación jurídica, una de las dimensiones del perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica. La argumentación jurídica es una de las actividades esenciales de la abogacía. Estudiantes y operadores jurídicos la utilizan en múltiples contextos del ejercicio profesional, para poder interpretar el derecho y justificar cómo se aplican determinadas normas para la solución de los conflictos. En un Estado de derecho, se vuelve crucial utilizar la argumentación para legitimar decisiones y promover el goce de los derechos.

Ahora bien, desde la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, este enfoque ha cobrado gran relevancia social y se ha considerado que debe permear de manera transversal en la profesión jurídica. En el marco del perfil para el inicio de la práctica jurídica, es crucial identificar cómo se vincula la cultura de los derechos humanos con la dimensión argumentativa de la abogacía y cuál es su impacto en el ejercicio del derecho. Esto per-

¹ Las nueve profesiones jurídicas fueron: asesoría jurídica, docencia e investigación, fe pública, gobierno y política pública, impartición de justicia, litigio, justicia alternativa, procuración de justicia y la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

mite identificar cómo integrar este enfoque dentro de la argumentación jurídica y qué fines debe perseguir.

Por esa razón, se considera importante explorar en el presente artículo las percepciones sobre la argumentación jurídica y el enfoque de derechos humanos por parte de quienes participaron en las entrevistas y grupos focales para la construcción del perfil para el inicio de la práctica jurídica. Primero, se presentará el marco teórico que orienta el estudio. Después, se detallará el método seguido para realizar el análisis de las entrevistas y grupos focales. Finalmente, se presentarán los resultados y las conclusiones.

II. MARCO TEÓRICO

El derecho no puede reducirse a la argumentación, pero esta actividad tiene un lugar destacable dentro de las sociedades democráticas para orientar el sentido del trabajo de abogadas y abogados (Atienza 2013). Este trabajo se ve reflejado en distintas áreas de las profesiones jurídicas. Por ejemplo, Alexy (1997) menciona que la argumentación se refleja en las discusiones jurídicas que se dan en la dogmática, así como en los procesos judiciales, la tarea legislativa, la función pública, el ámbito universitario y en las diversas cuestiones que se discuten entre profesionales del derecho. De manera similar, Atienza (2005) refiere al campo de producción de las normas jurídicas, el de la resolución de casos que llevan a cabo tanto jueces como órganos administrativos y el ámbito de la dogmática jurídica, que establece criterios para la producción y aplicación del derecho.

Dentro del proyecto *ADN de la profesión jurídica*, se considera que las personas abogadas intervienen en los diversos escenarios jurídicos de su contexto para brindar una solución. La argumentación jurídica es necesaria en esta intervención porque existe una diversidad de formas en las que se pueden interpretar las fuentes del derecho y es a partir de estas interpretaciones que se pueden

originar, y a su vez, resolver diferencias legítimas y conflictos entre las personas (Moreno Cruz 2012). La solución de los escenarios jurídicos requiere forzosamente de la argumentación jurídica. Además, es a través de ella que se produce el derecho vigente, se transforma el conocimiento jurídico y se justifican las decisiones de las personas abogadas acorde a la función que cumplen en la sociedad.

1. Precursores de las teorías de la argumentación jurídica

Las teorías que se ocupan de la argumentación jurídica el día de hoy tienen de base lo desarrollado por los autores Viehweg, Perelman, Olbrechts-Tyteca y Toulmin. Todos compartían una crítica hacia la rigidez del enfoque formalista en que el razonamiento jurídico suponía una interpretación y aplicación lógico-deductiva de las normas (Carmona Tinoco 2020; Chávez-Fernández Postigo 2018). Como parte de esta crítica, cada uno propone una perspectiva que se explica brevemente a continuación.

La contribución principal de la obra de Viehweg es que sugiere utilizar la tópica dentro del campo del derecho. Él la identifica como una técnica del pensamiento problemático en la que se realiza una búsqueda y análisis de premisas a través de los tópicos, o lugares comunes, adecuados para orientar el estudio del problema y llegar a conclusiones (García Amado 1987). Por otra parte, Perelman y Olbrechts-Tyteca concibieron la nueva retórica, en la que consideran la argumentación jurídica como una acción en la que se trata de persuadir a un auditorio, entendiéndolo como “el conjunto de aquellos en quienes el orador quiere influir con su argumentación” (1989: 55). Es decir, esta noción aplica tanto al discurso oral como al escrito. En una línea similar a Viehweg, la nueva retórica recupera algunos elementos de la tópica, pues dentro de su propuesta, se retoman los tópicos, o lugares comunes, como un aspecto de la retórica en la que se fundamenta el razonamiento jurídico.

Por lo que respecta a Toulmin (2007), este autor también cuestiona el uso excesivo del pensamiento lógico-deductivo para el razonamiento jurídico. Su objetivo era realizar una crítica a la idea de la lógica como ciencia formal que se ha establecido desde Aristóteles. Él propone poner en el centro a la práctica de la lógica, utilizando como modelo a la jurisprudencia. En su opinión, hay un paralelo entre la jurisprudencia y la lógica: en la primera, se caracterizan los elementos de un proceso legal, y en la lógica, se caracterizan los componentes del proceso racional que se emplea en la argumentación, lo cual es el objeto de su estudio. En este paralelo, se identifica en el centro la función crítica de la razón. Para este autor, la evaluación de los argumentos debe ser concebida a partir del procedimiento con el cual se construyen, según el tipo de campo en que se utilicen, y no depender únicamente de que estén configurados de determinada forma. Su modelo considera cuatro elementos: la pretensión, los elementos justificatorios —datos—, el puente entre los datos y la conclusión a partir del caso específico —garantías— y el respaldo de las garantías —los hechos que las hacen aceptables—.

Las aportaciones de Viehweg, Perelman, Olbrechts-Tyteca y Toulmin sentaron nuevas perspectivas para analizar el razonamiento jurídico, alejadas de la tradición formal. Tomando esto como base, a continuación se hará un breve recuento de las principales teorías de argumentación en la actualidad.

2. Teorías de la argumentación jurídica

Bajo la perspectiva de Alexy (1997), la argumentación jurídica debe considerarse como un caso especial y diferente de la argumentación práctica general debido a que se realiza bajo ciertas condiciones especiales, como la vinculación con la ley, los precedentes judiciales y la dogmática. Así, en la argumentación jurídica se busca justificar la racionalidad de una premisa con base en el ordenamiento jurídico vigente. Este autor formula una serie

de reglas que deben cumplirse en el discurso práctico general y, además, en apoyo a su idea de que la argumentación es un caso especial, reglas y formas específicas para el discurso jurídico. Para él, existe la justificación interna y externa de las decisiones jurídicas. La primera se refiere al silogismo jurídico: una determinada norma aplicada a un hecho conduce a una conclusión. Por otro lado, la justificación externa requiere fundamentar por qué las premisas usadas en el silogismo son aceptables.

En cuanto a Neil MacCormick (2003), él entiende la argumentación jurídica en el marco de la razón práctica, esto es, para la toma de decisiones, y afirma que cumple con una función de justificación. Se enfoca principalmente en el estudio de las decisiones judiciales. Quienes argumentan buscan persuadir a la audiencia de que hay razones de peso para sostener determinada postura. Dependiendo del tipo de caso, esta justificación puede ser deductiva y no deductiva. Para la no deductiva, a la que llama justificación de segundo grado, implica cumplir con determinados requisitos que demuestran que la postura tiene coherencia dentro del sistema jurídico y que considera las consecuencias que produce en el mundo.

Ahora bien, el presente artículo está orientado principalmente por la teoría desarrollada por Atienza (2013), quien considera que la argumentación jurídica implica cuatro elementos. Primero, es una acción lingüística porque se defiende una premisa con las razones que la sustentan. Segundo, la argumentación conlleva la existencia de un problema al que se le está dando respuesta. Tercero, debe considerarse como un proceso en el que se atiende el planteamiento del problema para darle una solución y un resultado que se reconstruye mediante premisas, conclusión e inferencia. Por último, es una actividad racional en la que se persigue un fin determinado y que puede ser sometida a una evaluación de validez bajo las reglas de inferencia lógica.

A partir de la teoría de Atienza, Aguiló Regla (2015) sugiere concebir la argumentación jurídica como un fenómeno social complejo que, frente a la resolución de un problema, tiene tres dimensiones: deducir, fundamentar y convencer.

Respecto a la primera dimensión, deducir, es importante recordar que la argumentación jurídica se hace con la finalidad de resolver un problema jurídico. Por lo tanto, se estructura mediante un razonamiento deductivo en sentido estricto, en donde la aceptación de las premisas supone necesariamente la aceptación de la conclusión. Sin embargo, como se estableció en los párrafos anteriores, no todo se reduce a deducir, sino que hay otras reglas de inferencia con las cuales se pueden sustentar y validar las premisas.

En relación con la segunda, fundamentar, en la argumentación se exige un pensamiento crítico-práctico para investigar y establecer las razones que fundamentan satisfactoriamente las opiniones. Esto supone la responsabilidad de identificar las premisas que son susceptibles de fundamentar adecuadamente.

La tercera y última dimensión, convencer, se relaciona con la perspectiva social de la argumentación. Bajo esta visión, un buen argumento es uno persuasivo y convincente según los fines de quien lo hace y para quien lo hace.

Dicho lo anterior, para responder al propósito del presente artículo, es importante establecer el trasfondo de la teoría desarrollada por Atienza y los fines que persigue, por lo que a continuación se hace un resumen de la corriente postpositivista en la que se fundamenta. Este enfoque propone un enlace de la argumentación jurídica con los derechos humanos a partir de una concepción del derecho como práctica social, lo cual servirá de guía para poder analizar y comparar las percepciones de las personas participantes en el proyecto.

3. Concepción postpositivista del derecho y la argumentación jurídica

La teoría argumentativa de Atienza (2017) presupone una concepción postpositivista del derecho que tiene como objetivo el logro de la transformación social. Desde su punto de vista, eso es lo que debe perseguir la filosofía del derecho. Esta visión es de particular importancia en el contexto del mundo latino —Latinoamérica, España, Portugal e Italia—, en donde se está trabajando hacia un Estado constitucional de derecho. Para Atienza, este concepto se refiere a la existencia de una constitución en la que se establece una sociedad democrática y se determinan derechos fundamentales que condicionan la forma en que se produce, interpreta y aplica el derecho (2003), así como la manera en la que interactúa la sociedad y los actores políticos (2013).

Pese a las diferencias contextuales, en el mundo latino “el Estado constitucional opera como un ideal regulativo para el desarrollo del Derecho y de la cultura jurídica” (Atienza 2017: 103). Sin embargo, Atienza identifica que el Estado constitucional no es compatible con la noción formalista del derecho como un conjunto de normas aislado del contexto social, cultural y moral, ni con una postura opuesta que relaciona intrínsecamente la moral con el derecho, restando su carácter autoritativo. Frente a esto, él considera que solamente una visión postpositivista del derecho es adecuada para trabajar en la consolidación de un Estado constitucional.

La corriente postpositivista que defiende Atienza (2017) caracteriza al derecho como una práctica social de acuerdo con tres elementos: i) el derecho es dinámico, pues más que un hecho social, es un artefacto social que se creó intencionalmente para cumplir con determinados propósitos; ii) el derecho tiene una dimensión autoritativa, a partir de la obligatoriedad y coercibilidad de las normas, y otra finalista, que une la organización externa de la sociedad y los sistemas culturales —que nacen de las acciones voluntarias de las personas—; y iii) la dimensión valorativa del derecho, que implica una vinculación del derecho con la moral y la justicia que se antepone a sus otras dimensiones. Es decir, el derecho

es autoritativo y debe practicarse en el marco de lo jurídico, pero persigue determinados valores que deben priorizarse. Este último elemento recupera el concepto de práctica definido por Alasdair MacIntyre como “cualquier forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa, establecida socialmente, mediante la cual se realizan los bienes inherentes a la misma” (Atienza 2017: 43). Siguiendo esta definición, las virtudes, o valores, son las cualidades humanas que permiten el logro de estos bienes que componen cualquier práctica. Entonces, Atienza considera que la práctica del derecho debe entenderse en “íntima conexión con los valores, los bienes, que la caracterizan, y que los sujetos que participan en la misma han de esforzarse por lograr” (2017: 44). Así, el valor fundamental que debe distinguir a quienes ejercen el derecho es la justicia, la cual puede entenderse de diversas maneras en cada uno de los ámbitos de la profesión jurídica. En una línea similar, Corcuera Cabezut (2000) destaca la justicia como un propósito que debe guiar el actuar de las y los profesionales del derecho.

Dentro de la noción del derecho entendida por Atienza (2017), la argumentación adquiere un rol importante. Esto se debe, además de la globalización, a dos cambios particulares que se han dado en las culturas jurídicas en el mundo latino: la cultura de los derechos y el giro argumentativo.

4. La cultura de los derechos

Con la cultura de los derechos, Atienza se refiere al lugar tan relevante que tienen actualmente los derechos humanos en la sociedad y en el estudio del derecho a nivel global que hace unas décadas no tenía, pues era un concepto subversivo en ese entonces. Específicamente en México, el sistema jurídico se transformó por completo a partir de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011. En respuesta a ello, los espacios de formación jurídica han realizado esfuerzos para fortalecer la enseñanza de los derechos humanos, mediante la actualización de los planes de es-

tudio y programas académicos y la promoción de un aprendizaje activo por parte del estudiantado.

La enseñanza integral, transversal y pertinente en derechos humanos en la educación jurídica continúa siendo una tarea fundamental, considerando la situación que se vive en México. En los últimos años, diversos organismos nacionales e internacionales han señalado que el país sigue pasando por una grave crisis en la materia, con altos índices de violaciones de derechos humanos (Colectivo EPU.MX 2023; Comisión IDH 2023; *World Justice Project* 2024; México Evalúa 2024). Esto es relevante para la educación jurídica porque la calidad de la formación de abogadas y abogados tiene repercusiones directas en la calidad de los servicios profesionales que brindan a las personas usuarias, así como en el funcionamiento del sistema jurídico (Pérez Hurtado 2009). Al respecto, en la visita a México de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, se observó que la gran mayoría de profesionistas jurídicos no recurren al derecho internacional de los derechos humanos para su ejercicio profesional (ACNUDH 2011). En la opinión de la Relatora Especial, esto se debe a una resistencia cultural que únicamente puede modificarse con una educación jurídica de calidad con un enfoque internacional de derechos humanos.

5. *El giro argumentativo*

Con el giro argumentativo, Atienza (2017) se refiere al interés que ha habido en la argumentación jurídica que antes no había, tanto en la abogacía como fuera de ella. Según el autor, este auge se debe a que en el pasado predominaban corrientes formalistas en donde la actividad argumentativa no figuraba, así como a la insatisfacción sobre los métodos tradicionales de enseñar derecho, sin priorizar los ejercicios de argumentación.

Los cambios en los sistemas jurídicos de los Estados constitucionales de derecho han exigido cada vez más la adecuada argumen-

tación y justificación racional de las decisiones de las autoridades para que sean legítimas y que estén enfocadas en el desarrollo social. Así, la argumentación jurídica es de gran relevancia para impulsar la acción política en el mundo latino (Ibarra Cárdenas 2023). Este autor pone de ejemplo la manera en que actualmente la comunidad jurídica discute el contenido jurídico y las implicaciones en la sociedad de los asuntos resueltos en las cortes constitucionales, constituyendo así una “esfera pública jurídica que ha estado dispersa o incluso ausente en otros paradigmas como el positivismo o teoría crítica” (2023: 213). A su vez, esto promueve la actividad argumentativa en la ciudadanía, lo cual contribuye a la democratización, que es un aspecto clave en los Estados de derecho.

La cultura de los derechos humanos se conjuga con la dimensión argumentativa del derecho porque esta representa también un cambio moral y político que debe reflejarse en la manera en la que se enseña derecho (Atienza 2017). No es suficiente el conocimiento de las normas ni las habilidades técnicas. Es necesario que en la formación jurídica se aprenda sobre filosofía moral y política, para entender cuál es la finalidad del derecho y de las distintas maneras de ejercerlo. Retomando la noción del derecho como práctica social mencionada más arriba, los derechos humanos pasan a ser aquellos valores, respaldados por las normas, que la abogacía debe utilizar como guía en su ejercicio profesional, y en paralelo, buscar hacerlos valer en todo momento. Esto es claro en la definición de derecho que hace Atienza: “conjunto de las condiciones de vida de la sociedad que satisfacen los derechos fundamentales basados en la dignidad humana, aseguradas esas condiciones mediante la coacción externa por un poder público ejercido de acuerdo con los requerimientos del Estado de derecho” (2017: 49).

Para que el derecho pueda tener un papel relevante en la transformación social, es necesario ver la argumentación jurídica como algo más allá de la lógica, pues al interpretar y aplicar el derecho también tiene lugar considerar la moral y el contexto social. Asimismo, es importante situar la argumentación más allá de la teoría,

es un “instrumento de acción colectiva que se despliega en una esfera pública jurídica como una forma de acción política tendiente a cumplir fines y valores” (Ibarra Cárdenas 2023: 223).

En el paradigma actual del derecho, la sociedad requiere de abogadas y abogados capaces de utilizar la argumentación no solamente para abordar problemas jurídicos, sino como un medio para salvaguardar los derechos humanos y la justicia (Atienza 2017). Esto también implica luchar en contra de prácticas que obstaculizan la consolidación del Estado de derecho como el abuso de poder, la corrupción, la falta de transparencia y rendición de cuentas, entre otras (Ibarra Cárdenas 2023).

III. MÉTODO

Este trabajo se realizó como parte del proyecto de investigación *ADN de la profesión jurídica*, en el que participaron nueve investigadores del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), que culminó con la elaboración del perfil basado en estándares de competencia mínimos y comunes para el inicio de la práctica jurídica en México². La pregunta que se busca responder en este artículo es: ¿Qué relación tiene la argumentación jurídica con el enfoque de derechos humanos para las personas abogadas que participaron en las entrevistas, grupos focales y comités de validación del perfil para el inicio de la práctica jurídica?

Como parte de la primera fase en la metodología del proyecto, se llevaron a cabo 6 entrevistas a personas representantes de las profesiones jurídicas —asesoría jurídica, docencia e investigación, fe pública, gobierno y política pública, impartición de justicia,

² Las investigadoras e investigadores que desarrollaron el proyecto fueron Blanca Deny Jiménez Arteaga, Erick Paredes Rodríguez, Julieta Martín del Campo Núñez, Karla Marcela Véliz Ramírez, Lila Zaire Flores Fernández, Luis Alfonso Mora Ruenes, Mariana Anahí Manzo y Patricia Pozos Bravo.

litigio, justicia alternativa, procuración de justicia, y la promoción, protección y defensa de los derechos humanos—. En total, participaron 43 profesionistas. Después, se realizaron 7 entrevistas a personal docente y directivo de escuelas de derecho, en las que participaron 26 personas. Las entrevistas se realizaron en sesiones virtuales y fueron semiestructuradas a partir de un guion previamente diseñado, con preguntas orientadas a profundizar sobre los conocimientos, habilidades y actitudes mínimas necesarias para que una persona egresada de la LED se desempeñe con éxito en cualquier profesión jurídica y sobre el puente entre la escuela de derecho y el campo profesional.

Adicionalmente, con el fin de identificar las necesidades de las personas usuarias sobre los servicios jurídicos que les brindan abogadas y abogados, se realizaron 5 entrevistas virtuales con personas representantes de organizaciones sociales y civiles que se dedican al acompañamiento, asesoramiento y representación de personas usuarias. De igual forma, fueron entrevistas semiestructuradas con preguntas orientadas a identificar cualidades que las personas usuarias buscan en las personas abogadas, así como aspectos relacionados con la justicia social. En total, participaron 15 personas.

En la segunda fase de la metodología, se realizaron 4 grupos focales virtuales, en los que participaron 17 personas especialistas, así como un comité de validación virtual conformado por 7 personas expertas. El propósito de ambos fue retroalimentar y validar una versión del perfil preliminar.

El presente estudio es de naturaleza cualitativa y se utilizó como técnica el análisis de contenido interpretativo para abordar los hallazgos de las entrevistas, grupos focales y el comité de validación. Se analizó cada entrevista de manera individual para identificar extractos relevantes sobre argumentación jurídica, derechos humanos y justicia. Finalmente, se agruparon los extractos en categorías y códigos, según su contenido. En el siguiente apartado se presentan los resultados.

IV. RESULTADOS

La pregunta que se aborda en este artículo es: ¿Qué relación tiene la argumentación jurídica con el enfoque de derechos humanos para las personas abogadas que participaron en las entrevistas, grupos focales y comités de validación del perfil para el inicio de la práctica jurídica?

Los resultados obtenidos que permiten responder a esta pregunta se han organizado en cinco categorías: i) la argumentación jurídica como competencia mínima para el ejercicio del derecho; ii) la importancia de la formación en derechos humanos; iii) la integración entre argumentación jurídica y derechos humanos; iv) la relación entre el derecho y la responsabilidad social; y v) el valor de la justicia social en la profesión jurídica.

1. La argumentación jurídica como competencia mínima para el ejercicio del derecho

Las personas participantes destacaron el razonamiento, la fundamentación y la expresión oral y escrita como aspectos esenciales para llevar a cabo el proceso de argumentación en el ejercicio del derecho. Sobre el primer aspecto, expresaron que es a través del pensamiento crítico que se puede interpretar y aplicar el derecho para abordar las problemáticas que surgen en la sociedad. Una de las personas afirmó:

“No creo que se pueda concebir el ejercicio del derecho sin el desarrollo de una capacidad de análisis crítico que le permita al profesional no solo entender la ley, sino interpretarla y aplicarla, y para ello tiene que generar sus ideas y esa generación de ideas es la que le permite construir un argumento. No se concibe el ejercicio de la profesión del abogado en particular sin la capacidad de argumentación” (Participante 1, Entrevista 13).

También, coincidieron en la relevancia que tiene la lógica y la hermenéutica jurídica para la actividad argumentativa, específicamente, que abogadas y abogados apliquen metodologías de análisis y técnicas de interpretación para fortalecer el proceso de elaboración de un argumento. Similarmente, hubo quienes identificaron la necesidad de utilizar la filosofía del derecho y corrientes distintas al pensamiento deductivo para abordar de manera más profunda los problemas jurídicos.

En relación con la fundamentación, las personas entrevistadas expresaron que la abogacía se encuentra funcionando bajo un nuevo sistema de precedentes judiciales y la argumentación debe reflejar eso, es decir, surge la exigencia de contar con la capacidad de identificar y analizar los criterios jurisprudenciales aplicables al problema jurídico que se atiende, así como utilizarlos para justificar y dar solidez a los argumentos.

Con respecto a la expresión oral y escrita, las y los participantes reconocieron la redacción como una actividad tradicional en la profesión jurídica que continúa siendo igual de importante; sin embargo, consideraron que el dominio del discurso oral y la escucha activa son cualidades que deben tenerse para operar dentro del sistema jurídico mexicano actual, en donde el proceso oral va tomando fuerza en diversas ramas del derecho. Asimismo, algunas personas remarcaron que, independientemente de la vía en que se exprese, se debe tener la capacidad de persuadir a la audiencia sobre la postura que se está defendiendo. Sobre este aspecto, hubo quienes estuvieron en desacuerdo al recalcar que la argumentación debe separarse de la persuasión porque afecta la calidad de la argumentación y puede representar riesgos si se usa de manera inadecuada. No obstante, bajo la perspectiva de MacCormick (2003), la función justificativa de la argumentación se logra mediante la persuasión, lo cual es similar a la dimensión pragmática de la actividad argumentativa que consideran Atienza (2013) y Aguiló Regla (2015), en donde la eficacia persuasiva es una característica que distingue a los buenos argumentos.

Finalmente, las personas especialistas que fueron entrevistadas subrayaron el valor que tiene concebir a la argumentación no solo como algo confrontativo, sino como una actividad en donde se construyen ideas en conjunto a pesar de las diferencias:

“Siento que la contra argumentación siempre es una cosa como muy penal, ¿no? Que está bien, pero también vale la pena hablar un poquito de la co-construcción. O sea, está bien contra argumentar, pero tal vez podamos agregar la co-construcción de ideas, porque no todo es ver la postura del otro y cómo la tiramos, que al final eso nos pasa y es algo que nos gusta hacer. A mí me gusta hacerlo, pero también se vale el escuchar la postura del otro desde una forma de escucha activa y decir, bueno, sí, creo que esto es muy similar a lo que pienso y tenemos dos formas de verlo y nuestras diferencias están en A, B, C, D, tu visión y mi visión, ¿cómo podemos construir una visión conjunta?” (Participante 1, Grupo Focal 1).

Estos aportes contribuyeron a la construcción de la dimensión de argumentación jurídica del perfil para el inicio de la práctica jurídica. En la competencia, la cual se conforma por el *qué, cómo y para qué*, el *qué* se conforma por la formulación de razonamientos jurídicos persuasivos. El análisis jurídico crítico e inferencial es parte del *cómo*. Esto se refleja de igual forma en el estándar y se describe de manera más específica en los componentes, en específico, en uno relacionado con la identificación de las razones lógicas y jurídicas que sustentan la premisa argumentativa, y otro que establece que el análisis crítico debe hacerse basado en una comprensión general de la lógica jurídica y de las fuentes plurales del derecho. De igual forma, se hizo énfasis en que el análisis es *inferencial* a partir de las aportaciones que sugirieron formas alternativas al pensamiento deductivo, lo cual coincide con las teorías de la argumentación jurídica previamente desarrolladas. Estos razonamientos permiten llegar al *para qué*: defender y convencer a la audiencia de su postura frente a un problema jurídico.

Dentro del segundo estándar que conforma la competencia de argumentación jurídica, se contempla lo relativo a la expresión de los argumentos, que incluye el medio oral y escrito, además del lenguaje corporal que tiene gran influencia en el discurso oral. Entre los componentes elaborados a partir de las contribuciones de las personas participantes, destaca la identificación del discurso idóneo para comunicar los argumentos según el contexto y la audiencia, la aplicación de técnicas argumentativas y el uso de un lenguaje sencillo y comprensible. Adicionalmente, se tomó en cuenta la responsabilidad con la que se deben usar las herramientas de persuasión en el proceso de argumentación.

Con la finalidad de incorporar la noción de la argumentación desde la colaboración, se incluyeron descripciones de acciones sobre la importancia de sostener un debate respetuoso, así como la disposición de escuchar y comprender distintas posturas que resulten en una coconstrucción de argumentos que puedan prevenir y solucionar el problema jurídico del que se trate.

2. La importancia de la formación en derechos humanos

Se identificaron tres áreas de interés para las personas entrevistadas sobre la formación en derechos humanos para el ejercicio del derecho: los contenidos curriculares, la capacitación continua y el impacto en la práctica profesional.

En relación con los contenidos curriculares, se recaló la necesidad de que las escuelas de derecho alineen sus planes de estudio y programas académicos con el contenido actualizado a partir de las reformas constitucionales y los criterios jurisprudenciales en temas específicos, por ejemplo, en materia de niñez y adolescencia, que permean en diversas ramas del derecho.

Por otra parte, quienes participaron enfatizaron en la relevancia de aprender perspectivas internacionales en materia de derechos humanos, además del marco nacional. En un panorama de globalización ya establecido, los problemas jurídicos pueden comprenderse de mejor manera a través del derecho comparado.

Adicionalmente, expresaron que los temas de derechos humanos deben ser transversales en todas las áreas del derecho a fin de comprender cómo se debe aplicar este tipo de perspectivas en contextos específicos. En palabras de uno de los participantes:

“Yo creo que, más bien, estos temas —perspectiva de género, derechos humanos— tendrían que ser transversales, lo cual implica un reto muy importante porque sí, claro que se necesitan bases para entender qué son derechos humanos, cuál es la perspectiva de género, pero todos los que nos encargamos de la capacitación debiéramos estar habilitados en este tipo de conocimientos para que cuando diéramos nuestras materias fueran permeadas de estas perspectivas y no solamente como materias aisladas que no se dice cómo se aterrizan” (Participante 1, Entrevista 15).

El segundo tema en el que se enfocaron las personas participantes es la capacitación continua en este tipo de temas como una vía que promueve, por un lado, el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en las funciones de abogadas y abogados en sus áreas de ejercicio. Por otro lado, brinda a las y los operadores jurídicos mayores herramientas para proteger a las personas usuarias en los casos en que sus derechos humanos son vulnerados.

Por último, ubicaron a la perspectiva de derechos humanos como una herramienta que debe orientar la manera de concebir la realidad y la práctica jurídica; sin embargo, reconocieron que persisten los desafíos para hacer valer los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, la población indígena. De estos retos surge la necesidad de diseñar y aplicar protocolos que garanticen una actuación dentro de lo que dictan las recomendaciones en materia de derechos humanos. Al respecto, una persona comentó:

“El tipo de diálogo y escucha es distinto. En ese sentido, también una habilidad fundamental para estos contextos es pensar y entender que no todos somos iguales y que no crecemos con las mismas oportunidades. Observar esa situación de vulnerabilidad y carácter diferenciado. Es entender que en contextos diferenciados necesitas atender de manera distinta, sin reproducir prejuicios ni victimizar” (Participante 2, Entrevista 18).

Estos hallazgos sirvieron para orientar el enfoque de derechos humanos de manera transversal a lo largo del perfil, y con ello, comenzar a identificar el vínculo necesario que debía existir entre dicho enfoque y la argumentación. Los comentarios de las personas participantes coinciden con la idea de Atienza (2017) de que los derechos humanos atraviesan la teoría y deben manifestarse en el ejercicio jurídico, porque precisamente, el derecho debe conducirse a partir de ellos, pues son valores materializados en las normas. En el contexto actual, especialmente en México y en Latinoamérica, el derecho tiene que velar por la protección de los derechos humanos independientemente del área de ejercicio profesional.

3. La integración entre argumentación jurídica y derechos humanos

Un primer punto que señalaron las personas participantes fue lo fundamental que es entender los derechos humanos en la argumentación jurídica como una fuerza transformadora que va más allá de conocer el contenido teórico. Es necesario aprender y practicar las técnicas que permitirán hacer este ejercicio dentro de la actividad argumentativa. Ejemplificando cómo se hace esto en un litigio, una persona comentó:

“Si tú no comprendes a los derechos humanos como elemento transformador de los órganos de los sistemas jurisdiccionales en los cuales se opera, no tienes idea de los derechos humanos. Si tú vas a utilizar a los derechos humanos como un simple elemento retórico, pues lo que estás haciendo es simular el derecho [...] Los derechos humanos deben tener un conjunto de elemen-

tos de aplicación, implementación y sobre todo, de acreditación sustantiva[...] dentro de las redacciones de las demandas, dentro de la forma en la cual integras al derecho humano con la persona frente al juzgador” (Participante 3, Grupo Focal 2).

Para las y los especialistas, la argumentación jurídica necesariamente incluye aplicar un enfoque de derechos humanos que esté específicamente adaptado al problema jurídico que se está atendiendo y a su contexto. En uno de los comentarios de una persona participante, se destacó que para ello es esencial mantener una actualización de las sentencias que establecen criterios en estos temas, lo cual se relaciona con el hallazgo del primer subapartado, en donde recalcaron la habilidad de poder justificar los argumentos con los precedentes judiciales relevantes.

En el apartado anterior se asentó que el derecho se debe guiar de manera transversal con el enfoque de derechos humanos. A partir de las contribuciones de las personas en esta categoría, se pudo construir cómo se entrecruzaba la argumentación con el enfoque de derechos humanos. Hasta el momento ya se abordó la construcción del *qué*, *cómo* y *para qué* de la competencia de la argumentación jurídica. Se hizo referencia que el *cómo* es mediante un análisis jurídico crítico e inferencial. Sin embargo, como se detalló en los hallazgos de este apartado y el anterior, ni el derecho ni la argumentación pueden reducirse a un mero razonamiento aislado de la moral y la política, por lo que una parte esencial del *cómo* es la consideración de los derechos humanos de las personas intervinientes, lo cual se manifiesta en la descripción de los componentes. Por un lado, en la identificación de fuentes plurales del derecho, así como el respeto al contexto social, cultural, étnico y lingüístico de las personas usuarias, sus intereses y necesidades. Por otro lado, en la construcción de los argumentos donde se consideren los derechos humanos y el acceso a la justicia de las partes intervinientes.

4. *La relación entre el derecho y la responsabilidad social*

Las personas entrevistadas resaltaron que el derecho está estrechamente vinculado con la realidad social, y esto implica tener presente el impacto que tienen los servicios jurídicos que se brindan, tanto para las personas usuarias como para la sociedad misma.

Asimismo, es necesario asumir un compromiso con quienes reciben los servicios, así como una conciencia del contexto social, más allá de lo jurídico. Una persona expresó: “Es no olvidar ni perder de vista la gran obligación y la enorme responsabilidad que tenemos de brindar un servicio público a la población en general. Somos prestadores de servicios, sí, también somos consejeros jurídicos[...] Yo siempre he dicho que nos convertimos en la conciencia jurídica de la sociedad” (Participante 6, Entrevista 4).

Las y los participantes coincidieron en que el ejercicio del derecho debe ser un medio de vida que persigue un propósito de transformación social, que se refleja de manera diferente en el ámbito en el que se ejerza. Otra persona participante manifestó:

“El sistema educativo nacional se ha olvidado de esas otras funciones del abogado, el abogado como transformador social, como promotor de litigio estratégico, como agente de cambio, como ente susceptible de arrogarse la responsabilidad de una causa y avanzar en ella jurisdiccionalmente y obtener una sentencia transformadora” (Participante 3, Grupo Focal 2).

Esto es precisamente lo que expresa Atienza (2017) sobre la finalidad del derecho. También se relaciona con los hallazgos sobre el enfoque de derechos humanos, en el sentido que dicha perspectiva en la argumentación es una de las herramientas para lograr los cambios sociales. Conjugando estas perspectivas con los hallazgos de las otras categorías, se fortalece el rol de la argumentación para conseguir este propósito.

5. El valor de la justicia en la profesión jurídica

Quienes formaron parte de las entrevistas ubicaron a la justicia como algo aspiracional dentro del derecho y que, inclusive, va más allá del ámbito jurídico, pues debe aterrizar en el contexto social. Según algunos participantes, esto es necesario por la situación de violencia y desigualdad que se vive en México, y por ello, lo adecuado es poner en el centro de la profesión los valores que permitan llegar a la justicia:

“Desde luego, con nuestra profesión uno de los aspectos más relevantes que tenemos que fomentar son los valores que necesitamos para transformar el ejercicio profesional, que no solo sean eficientes en la interpretación, en la aplicación, en la síntesis, en las capacidades, sino que también el enfoque sea en la búsqueda de ser un verdadero instrumento para la justicia” (Participante 1, Entrevista 13).

Hubo participantes que expresaron que una manera de hacer esto es priorizar que las acciones que se lleven a cabo tomen en consideración los contextos diferenciados, para ayudar a que sean visibilizados y poder estar en posición de atender las particularidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En contraste, otras personas especialistas expresaron que la justicia social no tiene lugar en todas las actividades ni ámbitos de la profesión jurídica y, por lo tanto, no necesariamente se puede considerar una relación entre el derecho y la justicia. Sin embargo, tomando en cuenta de manera integral tanto la perspectiva postpositivista de Atienza (2017) que guía el presente trabajo, en el que se sitúa la justicia como el valor fundamental en la profesión jurídica, así como el resto de hallazgos descritos, se concluyó que la dimensión de argumentación jurídica sí debía responder a un sentido de justicia social, que se vio reflejado en el perfil para el inicio de la práctica jurídica como parte del análisis que lleva a fijar la premisa argumentativa, en el cual se deben tomar en cuenta los principios de la justicia social.

V. CONCLUSIONES

La argumentación jurídica juega un papel clave en el trabajo diario de abogadas y abogados. A su vez, el enfoque de derechos humanos actualmente se considera indispensable para entender el derecho. En este artículo, se ha explorado la relación que existe entre ambos conceptos desde las percepciones de las personas que participaron en la construcción del perfil basado en estándares de competencia para el inicio de la práctica jurídica en el proyecto de investigación *ADN de la profesión jurídica*.

Los resultados indican que las personas entrevistadas comprenden el derecho como un instrumento para lograr la transformación social. La responsabilidad social y la justicia se ubican como elementos clave que deben guiar la práctica jurídica, resaltando la importancia del compromiso con las personas usuarias y la búsqueda de la justicia. Las personas enfatizaron en la necesidad de una conciencia activa sobre las realidades diferenciadas en la prestación de los servicios jurídicos y la orientación de estos hacia la promoción del goce efectivo de los derechos de las personas usuarias.

En México, como en otros países de Latinoamérica, se están llevando a cabo esfuerzos para consolidar un Estado constitucional de derecho, donde predomine la democracia y el respeto a los derechos humanos. Este panorama, junto con los cambios recientes al sistema jurídico, hace que la argumentación jurídica se vuelva esencial. A través de ella se pueden abordar las problemáticas sociales, legitimar las decisiones de las autoridades e impulsar la acción política. Si se considera que el ejercicio del derecho, como práctica social, debe estar guiado por los derechos humanos y la justicia por ser los valores que le son intrínsecos y, por otro lado, que la argumentación es una herramienta para impulsar las transformaciones jurídicas y sociales, resulta fundamental integrar el enfoque de derechos humanos a la argumentación jurídica.

Lo anterior fue confirmado por las personas participantes, quienes resaltaron que la argumentación no es solamente una actividad

técnica o un razonamiento aislado, sino un proceso que debe responder al contexto social, y específicamente, a los derechos humanos. Por ello, la formación de abogadas y abogados debe incorporar una profunda comprensión de los fines sociales del derecho a fin de garantizar que quienes ejerzan la profesión jurídica aprendan a utilizar la argumentación jurídica para resolver problemas jurídicos y para proteger los derechos humanos.

La versión final de la competencia de argumentación jurídica dentro del perfil para el inicio de la práctica jurídica establece que una persona abogada al iniciar su práctica es capaz de “formular razonamientos jurídicos persuasivos a través de un análisis jurídico crítico e inferencial, para defender y convencer a la audiencia de su postura frente a un problema jurídico, considerando los derechos humanos de las personas intervinientes” (CEEAD 2024: 30). Los estándares y referentes que conforman dicha competencia describen de manera específica los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para desempeñarse de manera exitosa en los primeros años de la práctica jurídica. Al reflejar esta visión conjunta de argumentación jurídica, derechos humanos y justicia dentro del perfil, se esboza un camino claro para la construcción de acciones que permitan transformar la educación jurídica y el ejercicio profesional, y con ello, contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho en México.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH (2011): *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: «https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/informe_final_independencia_jueces_.pdf» [Consultado el 1 de septiembre de 2024].

- Aguiló Regla, Josep (2015): *El arte de la mediación: Argumentación, negociación y mediación*, Trotta, Madrid.
- Alexy, Robert (1997): *Teoría de la argumentación jurídica: La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, trad. Atienza y Espejo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Atienza, Manuel (2017): *Filosofía del derecho y transformación social*, Trotta, Madrid.
- Atienza, Manuel (2013): *Curso de argumentación jurídica*, Trotta, Madrid.
- Atienza, Manuel (2005): *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, 2a edición, UNAM, México.
- Atienza, Manuel (2003): “Argumentación jurídica y Estado constitucional” en *Anales de Jurisprudencia*, núm. 261, Poder Judicial de la Ciudad de México. Disponible en: «<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anales-jurisprudencia/article/view/1907/1796>» [Consultado el 20 de agosto de 2024].
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2020): “Teorías de la argumentación jurídica y la aplicación de los derechos humanos” en *EX LEGIBUS*, núm. 12, Poder Judicial del Estado de México. Disponible en: «<https://exlegibus.pjedomex.gob.mx/index.php/exlegibus/article/view/204/243>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].
- CEEAD (2024): *Perfil basado en estándares de competencia mínimos y comunes para el inicio de la práctica jurídica*, CEEAD. Disponible en: «<https://universo.ceedad.org.mx/recursos/centro-digital-de-recursos/2441001>» [Consultado el 1 de octubre de 2024].

Chávez-Fernández Postigo, José (2018): “El enfoque argumentativo de Manuel Atienza y la teoría estándar: Dos problemas y un ensayo de solución” en *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 13, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: «<https://doi.org/10.22201/ij.24487937e.2019.13.13718>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].

Colectivo EPU.MX (2023): *4to Examen Periódico Universal México: Informe conjunto para el 4o EPU por organizaciones de la sociedad civil mexicana identificadas como Colectivo EPU.MX*, Colectivo EPU.MX. Disponible en: «<https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/InformeGeneral.pdf>» [Consultado el 1 de septiembre de 2024].

Comisión IDH (2023): “Capítulo V: México. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos” en *Informe Anual 2023*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ed.), OEA, Washington D.C., 1067-1174. Disponible en: «https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/capitulos/IA2023_Cap_5_Mexico_SPA.PDF» [Consultado el 1 de septiembre de 2024].

Corcuera Cabezut, Santiago (2000): “Las virtudes del abogado” en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, Editorial Themis. Disponible en: «<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11422/10469>» [Consultado el 20 de agosto de 2024].

García Amado, Juan Antonio (1987): “Tópica, derecho y método jurídico” en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, Universidad de Alicante. Disponible en: «<https://doi.org/10.14198/DOXA1987.4.12>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].

- Ibarra Cárdenas, José de Jesús (2023): “La dimensión política de «El Derecho como argumentación» de Manuel Atienza” en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 46, Universidad de Alicante. Disponible en: «<https://doi.org/10.14198/DOXA2023.46.12>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].
- MacCormick, Neil (2003): *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- México Evalúa (2024): *Violencia en contra de las personas abogadas litigantes en México*, México Evalúa. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/08/riesgos-integridad-ifed.pdf>» [Consultado el 1 de septiembre de 2024].
- Moreno Cruz, Rodolfo (2012): “Argumentación jurídica, por qué y para qué” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLV, núm. 133, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4738/6089>» [Consultado el 20 de agosto de 2024].
- Perelman, Chaïm y Lucie Olbrechts-Tyteca (1989): *Tratado de la argumentación: La nueva retórica*, trad. Sevilla Muñoz, Gredos, Madrid.
- Pérez Hurtado, Luis Fernando (2009): *La futura generación de abogados mexicanos: Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*, UNAM, CEEAD, México.
- Toulmin, Stephen (2007): *Los usos de la argumentación*, trad. Morrás y Pineda, Ediciones Península, Barcelona.
- World Justice Project (2024): *Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*, World Justice Project. Disponible en: «https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IED-MX2024_WEB.pdf» [Consultado el 1 de septiembre de 2024].

Abusos a las reformas constitucionales: el caso de la prisión preventiva oficiosa en México

Constitutional reform abuse: the case of officious preventive detention in Mexico

GISEL LUIS OVALLE

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila

[ORCID: 0009-0007-6588-2453](https://orcid.org/0009-0007-6588-2453)

Fecha de recepción: 10 octubre 2024

Fechas de admisión: 28 mayo 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. Reformas constitucionales. III. Tendencias de las reformas constitucionales en México. IV. Prisión preventiva oficiosa. 1. Evolución de la prisión preventiva oficiosa en México. 2. Fines y naturaleza de la prisión preventiva oficiosa. V. Criterios de la Corte IDH sobre la prisión preventiva oficiosa en México. 1. Hechos. 2. Derechos vulnerados. 3. Reparaciones. VI. Resistencia del Estado mexicano al cumplimiento de los estándares interamericanos. VII. El caso colombiano. VIII. Reflexiones finales.

RESUMEN: El presente artículo aborda el fenómeno de los abusos a las reformas constitucionales como tendencia de cada administración presidencial para dar expresión a su proyecto político y consolidarlo en la máxima jerarquía normativa. En particular, se estudia el tratamiento constitucional que se ha dado a la prisión preventiva oficiosa, prevaleciendo una política criminal populista, pues pese a la sentencia de la Corte IDH, en el Caso *García Rodríguez y otro vs. México*, en la que ordena a México adecuar su marco jurídico interno para ser compatible con los estándares interamericanos, el Estado mexicano reformó la constitución para ampliar aún más el catálogo de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa.

ABSTRACT: This article addresses the phenomenon regarding the abuse of constitutional reform, as a tendency of each presidential administration, used as a tool to express its political project in order to con-

solidate it in the highest regulatory hierarchy. In particular, the article refers to the constitutional treatment given to the officious preventive detention, and the populist criminal policy that prevails, despite an IACHR resolution in the *García Rodríguez et al. v. Mexico*, case, in which the Court orders Mexico to adapt its regulatory framework, in order to match the Interamerican standards. Despite the latter, Mexico reformed its constitution to expand even more the types of crimes that can be subject to officious preventive detention.

PALABRAS CLAVE: *abusos a las reformas constitucionales, inconventionalidad de la prisión preventiva oficiosa, populismo penal, estándares interamericanos.*

KEYWORDS: *Constitutional reform abuse, officious preventive detention unconventionality, criminal populism, Inter-American standards.*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es analizar el abuso de reformas constitucionales en México, centrándose en el caso de la prisión preventiva oficiosa, como único país en América Latina que, desde la Constitución blindó la automaticidad de esta figura, en contrario a las tendencias de la región que sí cumplen con los estándares internacionales y la mantienen como una medida excepcional.

En México prevalece un populismo penal que desencadena en este tipo de reformas, en el caso de la prisión preventiva oficiosa, más que garantizar la comparecencia del acusado, la protección de la víctima y prevenir la obstaculización del proceso penal, pareciera que lo que se busca es imponer una pena anticipada. En tal sentido se han aprobado diversas reformas a la Constitución para ampliar el catálogo de los delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, vulnerando con ello, normas internacionales vinculantes derivadas del derecho internacional de los tratados que reconocen el derecho a la presunción de inocencia y la excepcionalidad de la detención preventiva.

El artículo partirá de una aproximación conceptual de las reformas constitucionales como mecanismo formal para la transformación de una Constitución; luego se hará un breve repaso de la dinámica y las últimas tendencias del cambio constitucional en México para entender el contexto en el que nace la última reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa, que también se analizará en otro apartado.

Se retomarán los criterios adoptados en la condena histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al Estado mexicano, que declara la inconvencionalidad de la prisión preventiva oficiosa y obliga al Estado a reformar su marco normativo interno, así como las resistencias que ha mostrado México en el cumplimiento de dicha sentencia y se estudiará el caso colombiano por ser un ejemplo de garantismo en la imposición de la prisión preventiva.

II. REFORMAS CONSTITUCIONALES

Las reformas constitucionales son el mecanismo formal que la Constitución establece para su modificación o alteración. De acuerdo con Jorge Carpizo, si la vida social se encuentra en constante movimiento, entonces “la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, para proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y para continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionar el sistema democrático dentro de la realidad del país y sin descuidar las peculiaridades de su evolución política” (Carpizo 2011).

Si bien las reformas son necesarias para adecuar el marco normativo de un Estado a la realidad social, lo cierto es que una Constitución requiere cierta estabilidad, debido a que para su efectividad requiere la legitimidad que le otorga la adhesión del pueblo, y para que ello suceda, este debe conocerla y comprenderla; lo que se dificultaría con reformas sin fin e innecesarias. Además, esta no debe

quedar al capricho de mayorías electorales transitorias, porque su fuerza normativa se debilitaría (Carpizo 2011).

En el mismo sentido, Brito Melgarejo y Rodríguez y Rodríguez (2017) señalan que:

“Cambio y estabilidad son dos palabras que, aunque parecen opuestas, caracterizan a los textos constitucionales. Las constituciones, como instrumentos fundamentales para la regulación de la vida en sociedad, indudablemente tienen pretensiones de permanencia; sin embargo, ese ánimo de continuidad no impide que estas puedan adecuarse a las transformaciones que la sociedad a la que rigen experimenta”.

Debe existir entonces un equilibrio entre la estabilidad y las transformaciones constitucionales. Al respecto, Fix-Zamudio y Valencia (2009: 103) señalan que:

“Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apuntó Burke, una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia”.

Luego, resulta obligatorio cuestionarse a qué obedecen las reformas constitucionales, pues si bien es cierto que las realidades sociales van cambiando y con ellas debe ir evolucionando el constructo social normativo de un país para continuar siendo vigente, también lo es que, en ocasiones por intereses políticos e institucionales de corto plazo, —que no siempre representan a la sociedad, como asegurar una reelección o dejar impresa una marca personal—, se suele incurrir en el abuso de las reformas constitucionales.

Lo anterior, a pesar de que la Constitución, al ser el ordenamiento supremo de un Estado que debe gozar de cierta rigidez, implica un proceso legislativo de reforma mucho más complejo que el seguido para la norma ordinaria.

III. TENDENCIAS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

Es necesario ahora hacer una aproximación a la dinámica y las últimas tendencias del cambio constitucional en México, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las más longevas y reformadas en todo el mundo. Desde el 5 de febrero de 1917 hasta el 22 de marzo de 2024, los artículos constitucionales fueron reformados en 772 ocasiones¹.

Los artículos constitucionales con más modificaciones han sido el 73 (facultades del Congreso, con 85 reformas); el 123 (instituye el régimen constitucional laboral y de previsión social, con 27 reformas); el 27 (regula el régimen de propiedad, con 20 reformas); y el 89 (facultades del Ejecutivo, con 19 reformas). Tan solo estos cuatro artículos se han modificado 151 veces, lo que representa el 20% del total de veces que se ha reformado la Constitución².

La administración con la mayor cantidad de artículos constitucionales reformados en un sexenio en toda la historia del país es la de Enrique Peña Nieto, luego del impulso de una amplia y variada agenda de compromisos plasmados en el Pacto por México³, sus-

¹ Cuento propio con base en la información disponible en el apartado de Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial de la página web de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm»

² Con base en la información disponible en el apartado de Reformas Constitucionales por Artículo de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm»

³ El Pacto por México es un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clien-

crito por las tres principales fuerzas políticas al inicio de la administración. Así, del 1 de diciembre de 2012 al 27 de agosto de 2018, se aprobaron modificaciones a 155 artículos de la Constitución por medio de 28 decretos de reforma constitucional (Giles 2018: 5). Entre estas reformas destacan la reforma energética, la reforma educativa, la reforma político-electoral, la reforma en competencia económica y telecomunicaciones y la reforma en transparencia.

En el periodo del recién saliente presidente Andrés Manuel López Obrador —del 01 de diciembre de 2018 al 22 de marzo de 2024—, se reformaron 63 artículos constitucionales⁴. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas en el mandato de López Obrador, que se enunciarán a continuación —sin la intención de hacer un estudio a profundidad—, abarcan los siguientes temas:

- 1) *Extinción de dominio*: el 14 de mayo de 2019⁵, se reformaron los artículos 22 y 73, con el objetivo de fortalecer el combate al crimen organizado y la corrupción. Permite que una persona sea privada de propiedades sin ningún tipo de compensación o indemnización, cuando se trate de bienes producto u objeto de la comisión de los siguientes delitos: corrupción, robo de hidrocarburos, delincuencia organizada, secuestro, delitos contra la salud, trata de personas, encubrimiento, delitos

telares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. Tiene tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Asimismo, contiene cinco acuerdos: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. Disponible en: «<https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>»

⁴ Véase Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial de la página web de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm»

⁵ Las fechas que se describen en cada una de las reformas, se refiere a la fecha en que fueron publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto correspondiente a cada reforma.

cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, lavado de dinero y extorsión.

- 2) *Guardia Nacional*: el 26 de marzo de 2019, se reformaron los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89. Mediante esta polémica reforma por primera vez se militariza la seguridad pública. La Guardia Nacional se integra por policías Militar, Naval y Federal, y se le otorga el carácter de policía nacional y de órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- 3) *Prisión preventiva oficiosa*: el 12 de abril de 2019, se reformó el artículo 19, que amplía el catálogo de delitos que ameritan esta figura —que al ser tema central del presente texto se desarrollará a profundidad en el siguiente apartado—.
- 4) *Reforma educativa*: el 15 de mayo de 2019, se reformaron los artículos 3, 31 y 73. Mediante esta reforma desaparece el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y se instaura el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación; se amplió el alcance del derecho a la educación al establecer la obligación del Estado de garantizar desde la educación inicial hasta la superior; y, se le da libertad y autonomía a los sindicatos para elegir a sus dirigentes.
- 5) *Paridad de género*: el 06 de junio de 2019, se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, para garantizar que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organismos autónomos sean para mujeres, lo que se conoce como “paridad en todo” o paridad transversal (Vázquez 2019: 2).
- 6) *Reconocimientos de pueblos afroamericanos*: el 09 de agosto de 2019, se reformó el artículo 2, para reconocer los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición

pluricultural de la Nación, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

- 7) *Revocación de mandato y consulta popular*: el 20 de diciembre de 2019, se reformaron los artículos 35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122, mediante los cuales se incorpora a la Constitución la figura de la revocación de mandato y la consulta popular.
- 8) *Prohibición de condonación de impuestos*: el 06 de marzo de 2020, se modifica el artículo 28 para adicionar la prohibición de condonación de impuestos.
- 9) *Programas sociales*: el 08 de mayo de 2020, se reforma el artículo 4º, que desaparece el Seguro Popular y se crea el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), para brindar servicios médicos a cualquier persona en territorio mexicano y se eleva a rango constitucional programas sociales que consisten en apoyos económicos a favor de ciertos grupos vulnerables de la población (personas con discapacidad permanente, personas mayores y estudiantes).
- 10) *Reforma en materia de movilidad y seguridad vial*: el 18 de diciembre de 2020 se reformaron los artículos 4, 73, 115 y 122 que elevan a rango constitucional el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, y faculta al Congreso para legislar en la materia.
- 11) *Reforma en materia de juventud*: el 24 de diciembre de 2020 se reformaron los artículos 4 y 73 para promover el desarrollo integral de las juventudes a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario que garanticen la inclusión de las y los jóvenes en todos los sectores de la vida pública del país. Asimismo, facultan al Congreso de la Unión para legislar en la materia.
- 12) *Reforma en materia de fuero*: el 19 de febrero de 2021 se reformaron los artículos 108 y 111, para que el presidente pueda

ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano común durante su tiempo en el cargo y para proceder penalmente contra él, sólo habrá que acusar al presidente ante la Cámara de Senadores para que ésta, con base en la legislación penal aplicable, proceda penalmente.

13) *Reforma al Poder Judicial*: el 11 de marzo de 2021 se reformaron los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107, cuyas modificaciones se engloban en los siguientes 6 ejes (SCJN 2023):

- i) Combate a la corrupción y al nepotismo: se le da la facultad al Máximo Tribunal de nombrar y remover a sus funcionarios y empleados y se reforma el procedimiento de responsabilidades administrativas para garantizar la efectiva investigación y sanción de las personas servidoras públicas que cometan actos de corrupción.
- ii) Renovación estructural: Los Plenos de Circuito son sustituidos por Plenos Regionales, los Tribunales Unitarios de Circuito son sustituidos por Tribunales Colegiados de Apelación y se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales aquellos asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.
- iii) Fortalecimiento de las atribuciones de la SCJN como auténtico Tribunal Constitucional: adopta el Sistema de precedentes; se restringe la procedencia del amparo directo en revisión; en las controversias constitucionales la SCJN dejará de analizar cuestiones de legalidad y se amplía la facultad de promoverlas a los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.
- iv) La defensoría del pueblo: se amplían las materias que atiende el Instituto Federal de Defensoría Pública, la formación y selección de las defensoras y los defensores estará a cargo de la

Escuela Judicial y se capacita a defensoras y defensores en el dominio de diferentes lenguas indígenas.

- v) Igualdad de género y paridad: se incorpora la perspectiva de género de forma transversal, progresiva y equitativa en el desarrollo de la carrera judicial.
- vi) Carrera Judicial: Se modifican los mecanismos de inmovilidad judicial; se amplía la aplicación de la carrera judicial, y el Instituto de la Judicatura Federal se convierte en Escuela Federal de Formación Judicial.

14) *Reforma en materia de nacionalidad por nacimiento*: el 17 de mayo de 2021 se reforma el artículo 30, con esta modificación se reconoce el derecho a la nacionalidad mexicana de las hijas e hijos de padres mexicanos o de madre o padre mexicanos, sin importar que hayan nacido en el territorio nacional o en el extranjero, protegiendo con ello su derecho de identidad y se elimina la limitación generacional para la adquisición de la nacionalidad.

Es de destacar que la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), celebraron esta reforma y señalaron que representa un avance significativo para asegurar el derecho a la identidad y a la nacionalidad sin distinciones y que previene casos de apatridia (UNICEF 2023).

15) *Prohibición de partida secreta en el presupuesto*: el 17 de mayo de 2021 se modificó el artículo 74 para eliminar las partidas secretas del Presupuesto de Egresos de la Federación.

16) *3 de 3 contra la violencia de género*: se reformaron los artículos 38 y 102 para suspender los derechos a ser registradas como

candidatas a cargos de elección popular u ocupar cargos en el servicio público a aquellas personas que tengan en su contra sentencias firmes por delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales; el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica; violación a la intimidad sexual; violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos; y, por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

Las tendencias que podemos observar son reformas que constituyen avances importantes en materia de derechos humanos, como la reforma de paridad de género que garantiza los derechos políticos de las mujeres y, la 3 de 3 contra la violencia de género —reformas sumamente celebradas pues constituyen el resultado de la lucha de los movimientos feministas así como un gran avance en la reivindicación de los derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género—; también se encuentran el reconocimiento de los pueblos afroamericanos; y, el alcance del derecho a la educación desde la inicial hasta el nivel superior.

No obstante, algunas de estas reformas han sido duramente criticadas, incluso calificadas de populistas, en particular la reforma en materia de programas sociales, y otras que apuestan por el populismo punitivo y militarización del país, en franco retroceso de los derechos fundamentales, como son las reformas en materia de Guardia Nacional, prisión preventiva oficiosa y extinción de dominio (Martín y López Ayllón 2020).

Del recuento de estas reformas que se hicieron a la Constitución mexicana en el mandato del expresidente Andrés Manuel López Obrador, se advierte claramente que, al igual que los presidentes anteriores, buscó plasmar su huella en la Constitución para hacer visibles las prioridades de su administración y plasmar su sello personal, lo cual fue anunciado por él mismo en la ceremonia de conmemoración del centésimo tercer aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos, donde señaló que las reformas constitucionales presentadas por su gobierno buscaban *una nueva constitución* dentro del texto de la Constitución de 1917, que lo ayudara a consolidar la *cuarta transformación* (Domínguez 2020). Es notable que, cada presidente se ha encargado de promover aquellas reformas constitucionales necesarias y convenientes para dar expresión a su proyecto político, de manera que los cambios queden asentados y consolidados con la máxima jerarquía normativa (Fix-Fierro 2020).

IV. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN MÉXICO

1. Evolución de la prisión preventiva oficiosa en México

Los orígenes constitucionales de la prisión preventiva oficiosa en nuestro país los podemos encontrar incluso desde la Constitución de 1824, que mediante los artículos 150 y 151, mostraba su respeto por el derecho a la libertad. En tal sentido, se prohibía la detención de cualquier persona sin haber “semiplena prueba o indicio de que es delincuente”. Asimismo, se establecía una limitación temporal de sesenta horas para aquellas detenciones que se apoyaran solamente por indicios (Hernández 2017: 451).

Luego, formalmente se introduce en la Constitución de 1917, en el primer párrafo del artículo 18, que disponía: “[s]ólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas”. Así, la prisión preventiva era la regla, y se establecían excepciones para su aplicación; en el artículo 20 del texto original se establecía que la libertad era procedente a petición de la persona acusada, siempre que pudiera pagar una fianza de hasta diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito, y que la pena del delito no excediera de 5 años de prisión.

Sin embargo, esta figura no contemplaba un catálogo de delitos que ameritasen prisión preventiva oficiosa, fue hasta la reforma en materia de justicia penal publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 18 de junio de 2008, que este se incorporó en el párrafo segundo, del artículo 19 constitucional, facultando a los jueces a dictar prisión preventiva de forma automática (Morales y Preciado 2024). En la trascendental reforma, el Constituyente Permanente transformó radicalmente el sistema de justicia penal, transitando de un desgastado sistema inquisitivo a un nuevo sistema penal acusatorio de corte adversarial y oral respetuoso de los derechos humanos que, en palabras de la ONU-DH México, ha sido “una de las mayores apuestas del Estado mexicano en las últimas décadas para la consolidación de un Estado democrático de derecho”, no obstante, señaló también que dicha reforma contiene elementos violatorios de normas internacionales de derechos humanos, uno de ellos es precisamente, la incorporación de la prisión preventiva oficiosa a nuestro sistema penal (ONU 2024).

Así, dicha reforma planteó dos vías para la prisión preventiva: justificada y oficiosa. La justificada la solicita el Ministerio Público al juez de control siempre y cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. De esta forma, la prisión preventiva justificada está condicionada a que el órgano de acusación demuestre la necesidad de la imposición de la medida en cada caso particular, así como la ineficacia de otras medidas menos intrusivas para la consecución de los fines señalados y, en consecuencia, el juez de control tiene la obligación de verificar la idoneidad y proporcionalidad de la medida.

En el caso de la prisión preventiva oficiosa, el juez debe imponerla cuando la persona sea vinculada por alguno de los delitos previstos en el segundo párrafo, del artículo 19 constitucional,

es decir, se releva al Ministerio Público de la carga de justificar la necesidad de su imposición y se aplica de forma automática. La reforma penal de 2008, contempló dentro del catálogo de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, la delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Posterior a ello, el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución mexicana, ha sufrido tres reformas mediante las cuales se ha ampliado cada vez más dicho catálogo. La primera de ellas, publicada en el DOF el 14 de julio de 2011, agregó el tipo penal de trata de personas. La segunda, se publicó en el DOF, el 12 de abril de 2019, y agregó los tipos penales de abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo a casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La reforma más reciente se publicó el 31 de diciembre de 2024, así el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó consagrado de la siguiente forma:

“Artículo 19. [...]”

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos y de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un

delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.”

Llama particularmente la atención que se incluyó un candado, en relación con la interpretación y aplicación de esta norma, obligando a los órganos del Estado a atenerse a su *literalidad*, y prohibió expresamente cualquier “interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia”, con lo cual se compromete todavía más la independencia judicial.

Esta última reforma fue muy controversial y polémica, pues se dictó en total contravención de las condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en las sentencias

del *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México* y el *Caso García Rodríguez y otro vs. México* en las que se declaró inconvencional esta figura y se ordenó al Estado mexicano adecuar su normativa interna incluyendo la Constitución para que sea compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Fines y naturaleza de la prisión preventiva oficiosa

La prisión preventiva es una medida cautelar que debe ser impuesta mediante resolución judicial, pues es la más intrusiva en la esfera jurídica de las personas, es una medida cautelar extrema y excepcional, que consiste en privar de su libertad al imputado por todo el tiempo que dure el proceso penal, con el fin de garantizar la no sustracción del mismo a la acción de la justicia y la comparecencia de este ante todos los actos del proceso (Ruiz 2015: 310).

Por su naturaleza, la prisión preventiva es temporal, pues su finalidad no es sancionatoria ni está dirigida a resocializar al acusado ni a prevenir el delito, sino que su propósito es meramente procesal (Méndez y Pérez 2020), por lo que de acuerdo con el apartado B, fracción IX, artículo 20, de la propia Constitución, no puede exceder de dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio de defensa, cumplido ese término el imputado deberá ser puesto en libertad inmediatamente.

Como ya se señaló, en el sistema jurídico mexicano existen dos tipos de prisión preventiva, la justificada y la oficiosa. La justificada, la solicita el Ministerio Público para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso; y la oficiosa que la impone el juez cuando se trate de alguno de los delitos previstos por el texto constitucional, es decir, se releva al Ministerio Público de la carga de justificar la necesidad de su imposición.

La discusión en torno a esta medida cautelar versa sobre su oficiosidad prevista —y blindada— desde la Constitución, que ha recibido severas críticas, algunos autores señalan que la prisión preventiva oficiosa es una medida que anticipa una pena al acusado antes de que se demuestre su culpabilidad; por lo tanto, si resulta inocente, nada podrá compensarlo por su experiencia en reclusión ni por las afectaciones personales, familiares, laborales, que haya sufrido. Por lo que es contraria al derecho de defensa del imputado, a la presunción de inocencia, a la excepcionalidad, a la proporcionalidad y otros diversos derechos (Fix-Fierro 2020).

También desde la sociedad civil se han pronunciado en contra de esta medida cautelar, México Evalúa (2022), en un comunicado de prensa, sostuvo lo siguiente:

“La prisión preventiva oficiosa es su imposición automática que jueces y juezas de control realizan, sin escuchar los argumentos de las partes, cuando una persona está siendo procesada por ciertos delitos. Bajo esta figura, la Fiscalía no está obligada a demostrar, caso a caso, la necesidad de que la persona enfrente el proceso en prisión preventiva por representar un riesgo de fuga, de obstaculización de la investigación, o para la víctima, ofendidos o testigos. Por ende, la defensa no tiene la oportunidad de convencer a la autoridad judicial de que no la aplique y la sustituya por medidas cautelares en libertad”.

Lo cierto es que, en la práctica la prisión preventiva oficiosa sí se ha convertido en un pase automático para que la persona juzgadora, aplique esta medida cautelar al tratarse de alguno de los delitos enumerados por la Constitución, sin la necesidad de abrir debate al respecto y el imputado pueda defenderse ante la determinación judicial.

Las cifras así los demuestran, de acuerdo con el último Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2022), al cierre de 2021, 220, 419 personas se encontraban privadas de su libertad en los centros penitenciarios federales y estatales, de las cuales 92,

856 se encontraban sin sentencia, es decir, bajo la medida cautelar de prisión preventiva, en términos porcentuales, esto se traduce en el 42.1 % de la población privada de su libertad, se encuentran bajo el régimen de prisión preventiva.

Esto nos da cuenta de la grave problemática que implica que la oficiosidad de la prisión preventiva esté blindada desde la Constitución. Pues casi la mitad de la población privada de su libertad se encuentra bajo la figura de prisión preventiva, cuando esta debería aplicarse bajo los principios de subsidiariedad, excepcionalidad y proporcionalidad, al ser la medida cautelar más gravosa en la esfera jurídica de las personas.

V. CRITERIOS DE LA CORTE IDH SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN MÉXICO

La Corte IDH ha condenado a México en dos ocasiones por asuntos relacionados con el uso arbitrario de la prisión preventiva oficiosa: en el *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*⁶, sentencia de fecha 07 de noviembre de 2022 y el *Caso García Rodríguez y otro vs. México*, resuelto el 25 de enero de 2023. En la última de las citadas sentencias, que se analizará a continuación, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado mexicano por la violación de los derechos a la integridad personal, libertad personal, a las garantías judiciales, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial, contenidos en los artículos 5, 7, 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷.

1. Hechos

Daniel García y Reyes Alpizar fueron detenidos, el 25 de febrero y el 25 de octubre de 2002, respectivamente, ambos por el homi-

⁶ Corte IDH, *Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, 07 noviembre 2022.

⁷ Corte IDH, *García Rodríguez y otro vs. México*, 25 enero 2023.

cidio ocurrido el 5 de septiembre de 2001 de María de los Ángeles Tamés, regidora de Atizapán de Zaragoza. El día en que fueron detenidos los interrogaron y les fue decretada una medida de arraigo que implicó su confinamiento por 47 y 34 días respectivamente, hasta que se les emitió el *Auto de Formal Prisión* por homicidio calificado, entre otros delitos⁸.

Después de decretados los autos de formal prisión, ambas víctimas fueron mantenidas en prisión preventiva por más de 17 años, hasta que el 23 de agosto de 2019, fueron puestos en libertad y sujetos al sistema de rastreo y localización. Posteriormente el 12 de mayo de 2022 fue pronunciada la sentencia mediante la cual se les condenó por el delito de homicidio y se les impuso una sanción privativa de libertad de 35 años⁹.

2. Derechos vulnerados

La Corte estimó que el Estado mexicano vulneró los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia, el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente, el derecho a ser informado sobre las razones de la detención, y el derecho a ser llevado sin demora ante un juez.

Sobre el arraigo la Corte señaló que: a) consistía en una figura de naturaleza pre-procesal que buscaba restringir la libertad de una persona para llevar a cabo una investigación sobre delitos que ella presuntamente habría cometido; b) no permitía que la persona arraigada fuese oída por una autoridad judicial antes de que se decretase la medida, y c) el objetivo de la medida no resultaba compatible con las finalidades legítimas para la restricción a la libertad personal puesto que consistían esencialmente en fines investigativos¹⁰.

⁸ *Ídem*.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ *Ibidem*: párr. 150.

Por tales motivos, determinó que el Estado vulneró su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno en relación con el derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente (artículo 7.3), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (artículo 7.5), a ser oído (artículo 8.1), y a la presunción de inocencia (artículo 8.2) en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz¹¹.

En relación con la prisión preventiva oficiosa, la Corte consideró que la prisión preventiva justificada no es, en sí misma, contraria al derecho internacional de los derechos humanos, pero debe sujetarse a los requisitos establecidos por la Convención Americana¹².

En ese sentido, para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria y no se vea afectado el derecho a la presunción de inocencia, es necesario que: a) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; b) esas medidas cumplan con los cuatro elementos del *test de proporcionalidad*: legítima, idónea, necesaria y estrictamente proporcional; y c) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas¹³.

Asimismo, señaló que la prisión preventiva, ha sido considerada como una medida cautelar y no como una medida de carácter punitivo, por lo que debe aplicarse de manera excepcional, ya que se trata de la medida más severa para una persona que goza del derecho de presunción de inocencia, es decir, la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve lo relacionado con su responsabilidad penal.

Dispuso, que las medidas de esta naturaleza solo podrán imponerse por una autoridad judicial cuando se acrediten los elementos del test de proporcionalidad:

¹¹ *Ibidem*: párr. 151.

¹² *Ibidem*: párr. 154.

¹³ *Ibidem*: párr. 156.

“a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto; y, d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida”¹⁴.

Además, señaló que se debe evaluar periódicamente si la finalidad, necesidad y proporcionalidad de la prisión preventiva se mantienen, para que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción, y en su caso, se decrete la libertad del inculcado, sin perjuicio de que el proceso continúe¹⁵.

Al analizar la compatibilidad de la regulación interna de la prisión preventiva con la Convención Americana, el Tribunal indicó que la norma no menciona las finalidades de la prisión preventiva, ni los peligros procesales que buscaría precaver, ni tampoco la exigencia de hacer un análisis de la necesidad de la medida frente a otras menos lesivas para los derechos de la persona procesada¹⁶. Otro aspecto que destacó es que, al ser oficiosa, limita la independencia judicial y el rol del juez, ya que no tiene margen de decisión para determinar la finalidad, necesidad o la proporcionalidad de la medida cautelar en cada caso¹⁷. También dispuso que la prisión preventiva oficiosa, supone un trato diferenciado, pues quienes están imputados de cometer ciertos delitos no tendrán posibilidad

¹⁴ *Ibidem*: párr. 158.

¹⁵ *Ibidem*: párr. 184.

¹⁶ *Ibidem*: párr. 168.

¹⁷ *Ibidem*: párr. 170.

de controlar ni de defenderse adecuadamente de la medida por su automaticidad¹⁸.

Por tales motivos la Corte consideró que el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 y 19 de la Constitución mexicana que fueron aplicados en el caso en análisis, son contrarios a los siguientes derechos: a no ser privado de la libertad arbitrariamente (art. 7.3), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5), a la presunción de inocencia (art. 8.2), y a la igualdad y no discriminación (art. 24)¹⁹.

Asimismo, la Corte sostuvo que al aplicar figuras que *per se* son contrarias a la Convención, y al mantener por más de 17 años a las víctimas en prisión preventiva, significó en los hechos que se aplicara a los procesados una pena encubierta sin una condena, puesto que constituyó una medida punitiva sin previo juicio acompañado de sus garantías, y por un lapso que excede todo plazo razonable ya que este correspondió aproximativamente a la mitad de la pena que se impuso en la sentencia condenatoria, por lo que las autoridades internas vulneraron los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia, y a la igualdad y no discriminación²⁰.

3. Reparaciones

La Corte, entre otras medidas, ordenó al Estado mexicano que adecue su ordenamiento jurídico, incluyendo sus disposiciones constitucionales sobre prisión preventiva oficiosa, para que sea compatible con la Convención Americana. Para tales efectos, el Estado deberá tomar en consideración los siguientes requisitos²¹, que deben cumplir las medidas de esa naturaleza para que sean compatibles con el referido tratado, que en suma son:

¹⁸ *Ibidem*: párr. 173.

¹⁹ *Ibidem*: párr. 174.

²⁰ *Ibidem*: párr. 185.

²¹ Contenidos en los párrafos 154 a 163, y 184 en relación con el 301 de la sentencia del *Caso García Rodríguez y otro vs. México* de la Corte IDH.

- 1) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho;
- 2) esas medidas cumplan con los cuatro elementos del *test de proporcionalidad*, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional;
- 3) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas;
- 4) la privación de libertad previo a una sentencia condenatoria debe ser por el tiempo mínimo necesario;
- 5) debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción.

Ahora bien, es de destacar que además de la Corte IDH, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH México) en sus Observaciones sobre la Regulación de la Prisión Preventiva Oficiosa, se ha posicionado en contra de esta medida por los siguientes argumentos: es violatoria del derecho a la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal; afecta la independencia judicial; compromete el derecho a la integridad personal; vulnera el principio de igualdad ante la ley; constituye una desviación de las políticas de seguridad ciudadana que efectivamente puedan prevenir el delito; hay afectaciones al funcionamiento del sistema de justicia penal porque genera un desequilibrio insalvable entre la persecución penal eficaz y los derechos de la persona imputada; se puede prestar a la falsa imputación de delitos por las autoridades a fin de anticipar la imposición de penas y emplear las herramientas del derecho penal para fines ilegítimos, como puede ser la represión de movimientos sociales; el ataque a activistas, personas de-

ensoras de derechos humanos o disidentes políticos; y, por último, representa una regresión en la obligación de garantizar los derechos humanos de la población²².

En suma, los organismos internacionales especializados en derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano como del Sistema de Naciones Unidas, han determinado que la prisión preventiva oficiosa es una figura incompatible e irreconciliable con las normas internacionales de derechos humanos, su vigencia es contraria al carácter excepcional de la prisión preventiva, trastoca la naturaleza procesal de la medida cautelar y es violatoria de diversos derechos humanos, por lo que ha recomendado de manera enfática e incluso ordenado al Estado mexicano la eliminación de la prisión preventiva oficiosa.

VI. RESISTENCIAS DEL ESTADO MEXICANO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS

México se ha caracterizado por preservar una política penal populista, lo cual se dibuja claramente en el tratamiento que se ha dado a la prisión preventiva oficiosa, pues frente a las condenas históricas de la Corte IDH en las sentencias del *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México* y el *Caso García Rodríguez y otro vs. México*, en las que le ordenó expresamente al Estado mexicano adecuar su marco jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa incluyendo la Constitución, para ser compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lejos de dar cumplimiento a dichas sentencias, el Estado decidió ampliar aún más el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Desde que la Corte IDH emitió las sentencias señaladas en el párrafo anterior, se dejó saber por el Estado mexicano su total inconformidad, primero por el hecho de que la SCJN no ha decla-

²² Véase: «<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/08/2024-08-Observaciones-sobre-la-Prision-Preventiva-Oficiosa.pdf>»

rado la inconvencionalidad de la figura en el marco interno, sino, además en las oportunidades que ha tenido para hacerlo, ha recibido fuertes presiones desde el Ejecutivo. Por ejemplo, de cara a la discusión de la SCJN dentro del Expediente sobre Recepción de Sentencias de Tribunales Internacionales 3/2023, el Poder Ejecutivo fijó su postura a través de un comunicado de fecha 16 de abril de 2024, donde señaló que la SCJN pretendía invalidar el artículo 19 constitucional y “ordenar que todos los jueces del país ignoren su obligación de aplicar la prisión preventiva de oficio”, lo que podría en riesgo: la seguridad de la víctimas y testigos, policías, fiscalías y jueces; a la población en su conjunto; a la seguridad nacional, y el sistema de justicia por la excesiva carga de trabajo. En el mismo comunicado se anexa un oficio firmado por los integrantes del Gabinete de Seguridad en donde externan su preocupación por las implicaciones y consecuencias del contenido del proyecto, pues impactaría en la posible liberación de casi 68 mil personas vinculadas a proceso bajo prisión preventiva oficiosa en México (SEGOB 2024).

Paralelamente, en el Poder Legislativo, que debería ser el principal encargado de cumplir con el mandato interamericano de reformar el marco jurídico que regula la prisión preventiva oficiosa y adecuarla a una medida cautelar que se aplique de manera justificada y razonada, las y los legisladores federales han presentado ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente 56 iniciativas de reforma constitucional en torno a la prisión preventiva oficiosa. De las cuales, 23 tienen como finalidad cumplir con las sentencias de organismos internacionales que son vinculantes para el Estado Mexicano —presentadas en su mayoría por los grupos parlamentarios PRI, PAN, MC—; sin embargo, 33 de ellas, contrario a buscar cumplir con dichas sentencias pretenden agregar más delitos a aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa —presentadas mayormente por el Ejecutivo y Morena— (Gómez 2024).

Así las cosas, como se señaló líneas arriba, en plena contravención de las sentencias que ha dictado la Corte IDH contra México en la materia, el pasado 31 de diciembre de 2024, se publicó en el DOF la reforma al artículo 19 constitucional propuesta por el Ejecutivo que amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, para incluir los delitos de extorsión, delitos relacionados con la producción, transportación y enajenación del fentanilo y otras drogas sintéticas, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales y además se incluyó un candado para que ni los jueces, ni la SCJN eviten mediante la interpretación que esta medida cautelar sea aplicada.

Dicha reforma ha recibido fuertes críticas, alegando que: contraviene estándares internacionales, no cumple con la finalidad de mantener la seguridad ciudadana, vulnera el derecho a la presunción de inocencia, contribuye al hacinamiento de las cárceles mexicanas y su uso desproporcionado afecta principalmente a los sectores más vulnerables de la sociedad (Galván y Cavallaro 2024).

En el plano internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Volker Türk (2024), expresó su preocupación por la reforma constitucional, catalogándola de regresiva y perjudicial. Señaló que detener de forma automática a las personas viola los derechos humanos, además de que desincentiva las capacidades de las fiscalías para investigar delitos e incumple sentencias internacionales. Aunado a que la detención automática anticipa indebidamente un castigo y constituye una detención arbitraria que expone a todas las personas, especialmente a las más pobres.

Ahora bien, el principal argumento que se ha utilizado para defender la prisión preventiva oficiosa, ha sido combatir los altos niveles de delincuencia e inseguridad en el país. No obstante, la Comisión IDH (2013: párr. 100) ha señalado en reiteradas ocasiones que no existe evidencia empírica que demuestre que las políticas que se sustentan en mayores restricciones al derecho a la libertad

personal, “tengan una incidencia real en la disminución de la criminalidad y la violencia, ni resuelvan en un sentido más amplio los problemas de seguridad ciudadana”.

Con lo anterior queda clara la resistencia del Estado mexicano a la recepción del derecho internacional de protección de los derechos humanos, sobreponiendo las políticas punitivistas que privilegian la privación de la libertad para dar respuesta los desafíos de violencia e inseguridad que permean en México y al reclamo social a pesar de que no hay evidencia empírica alguna que demuestre que el aumento en el uso de la prisión preventiva lleva a reducir estas problemáticas.

VII. EL CASO COLOMBIANO

En los últimos veinte años, América Latina ha tenido un proceso intenso de reformas al sistema de justicia penal. Estas reformas han implicado el reemplazo de sistemas inquisitivos por sistemas de tipo acusatorio y, a su vez, en materia de prisión preventiva, un tránsito desde un paradigma de inexcarcelabilidad o automatismo en su aplicación a uno de lógica cautelar. Uno de los objetivos principales de todos estos cambios radica en la racionalización del uso de la prisión preventiva en concordancia con los estándares internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Riego 2013).

Lo anterior cobra relevancia pues como se estableció al inicio de este artículo, en temas de prisión preventiva oficiosa, México se ha quedado solo en su defensa, al ser el único país en América Latina que prevé esta figura desde la Constitución y que establece la oficiosa de la misma, cuando concurren determinados delitos, sin mayor justificación.

Contrario a la tendencia punitivista mexicana, llama la atención el caso colombiano por ser uno de los más garantistas en la mate-

ria. Colombia cambió su sistema penal inquisitivo para convertirse en uno acusatorio a partir de la reforma a su legislación procesal penal, mediante la publicación de la Ley núm. 906 de 2004, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Penal, en el cual se regula la figura de la detención preventiva.

Así, el artículo 295 del Código de Procedimiento Penal, señala que las disposiciones que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad, tienen carácter excepcional; solo podrán ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales. Esto último en concordancia con los criterios establecidos por la Corte IDH.

Esta medida solo puede aplicarse a quien tiene la calidad de imputado, la cual adquiere luego de la audiencia de formulación de imputación, la restricción de la libertad y su finalidad es evitar la obstrucción de la justicia, o para asegurar la comparecencia del imputado al proceso, la protección de la comunidad y de las víctimas, o para el cumplimiento de la pena.

En 2015, el Congreso de la República de Colombia, expidió la Ley 1760 que modificó las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Las reformas incorporan nuevos elementos para su imposición y determinan que solo se puede imponer cuando se pruebe ante el juez de control que las medidas no privativas no son suficientes, así mismo, establece que la calificación jurídica de la conducta punible no es en sí misma determinante para la imposición de la medida. Establece como límite máximo de su duración un año, prorrogable si se trata de delitos de competencia de la justicia especializada, delitos de corrupción o cuando sean tres o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva.

Esta reforma deja ver claramente una tendencia garantista del legislativo colombiano, contraria a la mexicana, de racionalizar el uso de la detención preventiva con el firme propósito de poner

fin a las detenciones prolongadas e indefinidas que vulneran derechos fundamentales, al hacer más rigurosa la imposición de la detención preventiva.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Es cierto que la Constitución al ser el ordenamiento supremo de un estado, debe tener cierta rigidez, no obstante, también debe ser capaz de transformarse conforme evolucionan las realidades sociales y políticas del país al que rige. Sin embargo, en muchas ocasiones los cambios que se dan en una Constitución tienden a responder a intereses políticos e institucionales que no siempre representan la voluntad del pueblo, y eso puede conllevar a un abuso de las reformas constitucionales por parte de los poderes del Estado.

Lo anterior se ve plasmado en el constitucionalismo mexicano, en el que se advierte la tendencia política de cada administración de imprimir su sello personal en la Constitución, abusando de las reformas, para hacer visibles las prioridades de su mandato. Retomando las palabras de Fix-Fierro, es notable que cada presidente se ha encargado de promover aquellas reformas constitucionales necesarias y convenientes para dar expresión a su proyecto político, de manera que los cambios queden asentados y consolidados con la máxima jerarquía normativa (Fix-Fierro 2020).

Basta con voltear a ver las 772 reformas²³, a través de 257²⁴ decretos, que ha tenido la Constitución mexicana, del 5 de febrero de 1917 hasta el 22 de marzo de 2024, convirtiéndola en una de las

²³ Conteo propio con base en la información disponible en el apartado de Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial de la página web de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm»

²⁴ Conteo propio con base en la información disponible en el apartado de Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico de la página web de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm»

constituciones más longevas y reformadas en el mundo. Tan solo 155 artículos constitucionales reformados en una sola administración —la de Enrique Peña Nieto—.

El periodo presidencial del expresidente Andrés Manuel López Obrador no fue la excepción, y es que si bien, tuvo importantes avances en materia de derechos humanos, como las reformas en materia de género, “paridad en todo” y la “3 de 3 contra la violencia de género”; el reconocimiento de los pueblos afromexicanos; y, el alcance del derecho a la educación desde la inicial hasta el nivel superior; otras han sido severamente criticadas por implicar un retroceso de los derechos fundamentales como son las reformas en materia de Guardia Nacional, prisión preventiva oficiosa y extinción de dominio, que apuestan por el populismo punitivo y militarización del país.

La reforma en materia de prisión preventiva oficiosa, de 2024, al segundo párrafo del artículo 19 constitucional, es un claro ejemplo de los abusos en las reformas constitucionales por parte de los poderes del Estado. Ello es así, pues implicó una vasta ampliación del catálogo de delitos previstos para la aplicación oficiosa de la medida.

Reforma que obedece al populismo punitivo imperante en la sociedad mexicana, en el que se privilegian las demandas mayoritarias expresadas por la opinión pública, las víctimas y los sectores sociales que se identifican como potenciales víctimas, por sobre los límites normativos consagrados en las constituciones liberales de carácter garantista (Méndez 2020).

Esto deriva de la falsa creencia de que la prisión preventiva reduce la incidencia delictiva y disminuye la inseguridad ciudadana. Ante la grave crisis de inseguridad que ha permeado en las últimas décadas a México, la prisión preventiva oficiosa, ha sido la principal estrategia de seguridad de los gobiernos para simular el combate a la criminalidad. El abuso en la imposición de la prisión preventiva oficiosa en el sistema de justicia mexicano se ve re-

flejado en las 92, 856 personas privadas de su libertad sin sentencia bajo esta medida cautelar, en los centros penitenciarios federales y estatales, lo que se traduce en 42.1% de la población privada de su libertad (INEGI 2022).

En ese orden de ideas, la polémica de la prisión preventiva oficiosa en México sigue vigente, pues el tema ha sido objeto de un amplio debate en las sedes judicial, legislativa y ejecutiva, ante la declaratoria de inconveniencia y la orden al Estado mexicano de adecuar su ordenamiento jurídico, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para que sea compatible con la Convención Americana que dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las sentencias de la Corte son vinculantes para México, por lo que el Estado mexicano está obligado a adecuar su normativa interna para erradicar la prisión preventiva oficiosa y únicamente dar lugar a una prisión preventiva justificada, que cumpla con los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

Sin embargo, lejos de tener la voluntad política de cumplir con dichas condenas la reciente reforma constitucional amplió todavía más el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, por lo que es clara la resistencia del Estado mexicano a la recepción del derecho internacional de protección de los derechos humanos, privilegiando el uso de la privación de la libertad como parte de su discurso populista, que busca dar respuesta a los desafíos de violencia e inseguridad que permean en México y al reclamo social.

BIBLIOGRAFÍA

Brito, Rodrigo y Rodríguez, Sergio (2017): “El cambio constitucional, sus vías y su abuso” en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, núm. 7, 51-72.

Carpizo, Jorge (2011): “La reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 44, núm. 131, 543-598.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2013): *Prisión preventiva en América Latina, Enfoques para profundizar el debate*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas Santiago, Chile.

Comisión IDH (2013): *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/pppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>» [Consultado el 15 de agosto de 2024]

Fix-Fierro, Héctor (2020): “¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador” en *Otros diálogos de El Colegio de México*, núm.11, México. Disponible en: «<https://otrosdialogos.colmex.mx/una-nueva-constitucion-las-reformas-constitucionales-del-presidente-lopez-obrador>» [Consultado el 16 de junio de 2024]

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador (2009): *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 6a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Giles, César (2018): “Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Notas estratégicas*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 33. Disponible en: «http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y» [Consultado el 16 de junio de 2024]

Hernández, Julio Antonio (2017): “La prisión preventiva y su evolución en 75 años” en *Evolución del sistema penal en México*.

Tres cuartos de siglo. Colección Nuevo Sistema, García, Sergio e Islas de González, Olga (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 443-463.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022): *Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales 2022*. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/cnsipee/2022/>» [Consultado el 24 de junio de 2024]

López, Sergio *et al.* (2020): “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno” en *Balance temprano*, Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), Grano de sal, México, 73-92.

México Evalúa (2022): *La prisión preventiva oficiosa es inconvenicional*, comunicado de prensa. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/la-prision-preventiva-oficiosa-es-inconvenicional/#:~:text=La%20prisión%20preventiva%20oficiosa%20forma,adicionales%20en%20abril%20del%202019>» [Consultado el 16 de junio de 2024]

Méndez, José Ángel y Pérez, Luis Ángel (2020): “Populismo penal en la prisión preventiva y sociedad civil en ética del consenso” en *Ciencia Jurídica*. Departamento de Derecho. División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, año 9, núm. 18, 153-163.

Morales, Julieta y Preciado, Gerardo (2024): “Prisión Preventiva Oficiosa en México: las contradicciones de las constitucionalidades inconvenionales” en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. 25, núm. 51, 1-51.

Ruiz, Miguel (2015): *Derecho Procesal Penal Acusatorio*, Editorial Flores, México.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2024): *El pacto por México*. Disponible en: «<https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/>»

index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico» [Consultado el 12 de agosto de 2024]

SCJN (2024): “Reforma judicial”. Disponible en: «<https://www.reformajudicial.gob.mx/secciones/reforma/>» [Fecha de la consulta: 24 de junio de 2023]

UNICEF (2020): *Reforma constitucional en materia de nacionalidad garantiza derecho a la nacionalidad y previene la apatridia*, comunicado de prensa. Disponible en: «<https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/reforma-constitucional-en-materia-de-nacionalidad-garantiza-derecho-la>» [Consultado el 10 de octubre de 2024]

Vázquez, Lorena (2019): “Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación” en *Cuaderno de investigación*, núm. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.

Control parlamentario e *indirizzo politico*

Parliamentary Oversight and indirizzo politico

LUIS FELIPE NAVA

Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México

[ORCID: 0009-0004-3491-166X](https://orcid.org/0009-0004-3491-166X)

Fecha de recepción: 04 abril 2025

Fecha de aceptación: 12 mayo 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. El corazón del constitucionalismo: parlamento, control y Constitución. 1. La institución parlamentaria y el control del poder. 2. El parlamento como centro del sistema político en una democracia. 3. El carácter normativo de la Constitución y el control parlamentario. a. El constitucionalismo norteamericano y la garantía de la función de control parlamentario por la Suprema Corte. b. Los antecedentes pesimistas sobre el parlamentarismo y la defensa de la Constitución en Europa. c. La garantía jurisdiccional de la Constitución y del control parlamentario del gobierno. III. Una propuesta para reivindicar el *indirizzo politico* del control parlamentario en México. 1. El *indirizzo politico* del control parlamentario en una democracia constitucional: la satisfacción de la Constitución material. 2. La jurisprudencia constitucional como estándar objetivo en el análisis y monitoreo de efectividad de políticas públicas, en el control parlamentario. IV. Conclusiones.

RESUMEN: A partir de los antecedentes del constitucionalismo liberal, como de las consecuencias propias de la democracia constitucional, este trabajo defiende la función parlamentaria del control del gobierno como la principal del parlamento. Posteriormente, y a partir de su posición central en una democracia, se propone un control parlamentario colaborativo y no represivo en México. Particularmente para reivindicar su *indirizzo politico* y orientarlo a la satisfacción de la Constitución material. Finalmente, se propone que la jurisprudencia constitucional funcione como estándar objetivo, en esta función de control, para analizar y corre-

gir la efectividad de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de derechos fundamentales. Particularmente de los sociales.

ABSTRACT: Based on the background of liberal constitutionalism and the inherent consequences of constitutional democracy, this paper defends the parliamentary function of government oversight as the primary function of Parliament. Subsequently, and based on its central position in a democracy, it proposes a collaborative, and non-repressive, parliamentary oversight in Mexico. Specifically, it seeks to reclaim its *indirizzo politico* and focus on the fulfillment of the Material Constitution. Finally, it proposes that constitutional jurisprudence serve as an objective standard in this oversight function, to analyze and rectify the effectiveness of public policies aimed at fulfilling fundamental rights, particularly social rights.

PALABRAS CLAVE: *Constitucionalismo, control parlamentario, democracia constitucional, indirizzo politico, políticas públicas.*

KEYWORDS: *Constitutional democracy, constitutionalism, indirizzo politico, parliamentary oversight, public policy.*

I. INTRODUCCIÓN

Dos son las características principales de la democracia constitucional: el reconocimiento y protección de una esfera de lo indecible —particularmente compuesta por los derechos fundamentales— y el establecimiento de instituciones de control que permitan garantizar ese núcleo indisponible para las mayorías (Ferrajoli 2016: 23). Desde luego que este paradigma de la democracia y del derecho es resultado de la lección aprendida a partir de la segunda posguerra, donde se incluye la necesidad de recordarnos constantemente que la libertad es incompatible con el poder absoluto. Inclusive, con la misma democracia cuando no tiene límites. Por eso, debe decirse que un *gobierno democrático* requiere siempre de limitación, el cual solamente es posible mientras perviva la efectividad de sus controles (Aragón Reyes 2009: 624).

Otro rasgo notorio de la democracia constitucional es el relativo a aquello que *debe decidirse* (Ferrajoli 2008a: 30). Esto es, la necesidad de actuación por parte de los poderes públicos para satisfacer determinados derechos. Particularmente los sociales, que requieren de actos positivos por parte del Estado. Inclusive, la plena efectividad de esos derechos depende, necesariamente, de dos actuaciones básicas, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)¹: las medidas legislativas necesarias para su administración y los medios apropiados para su ejecución, por parte de los órganos de la Administración Pública, para garantizar su acceso, sin discriminación.

Sin embargo, en esta lógica básica de distribución de competencias, propia de la división de poderes, ocurre con frecuencia una vulneración a este principio esencial de la democracia constitucional: la ejecución equivocada o no fidedigna de las medidas legislativas para la satisfacción de los derechos, como también la falta de control de esa dirección política por parte del parlamento, quien tiene la atribución principal de controlar de manera permanente y ordinaria la ejecución de la ley.

Con el establecimiento del parlamento como centro del sistema político en una democracia, en los inicios del liberalismo revolucionario, la función del control parlamentario del gobierno se estableció como consecuencia del principio de supremacía parlamentaria (Feldman 2004: 6-8). Inclusive, como defendieron Locke (1689) o Montesquieu (1748: 127), era más importante esta función, que la de legislar constantemente. Pues debía custodiarse la ejecución fidedigna de la dirección política o *indirizzo politico* establecida por la institución parlamentaria.

En la doctrina constitucional italiana, se ha denominado como *indirizzo politico* al “impulso político con la que el parlamento manifiesta su voluntad; determina los grandes objetivos de la política

¹ Corte IDH, *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, 17 noviembre 2021: párr. 104.

nacional; orienta la actividad del gobierno y la administración, indicando los instrumentos y medios más adecuados para conseguir los fines propuestos que se individualizan, y controla finalmente la ejecución del proceso” (Molas y Pitarch 1987: 32)².

Así pues, este trabajo tiene por objeto, principalmente, ofrecer una propuesta para mejorar la función del control parlamentario de la acción del gobierno en México. Particularmente, la de orientarla con un *indirizzo politico* que impulse un gobierno más eficiente en la satisfacción de los derechos fundamentales. Esta propuesta parte de la necesidad de erradicar la concepción *represiva* de la función de control parlamentario —arraigada en México— y contribuye con una concepción *colaborativa*, para una ejecución más garantista de la ley por la Administración Pública.

Para lograr lo anterior, trataré de argumentar, primero, las razones por las que el control de la acción del gobierno es o debe ser la función principal del parlamento. Esto, derivado de sus antecedentes en el constitucionalismo liberal, como también a partir de su posición central en las democracias que han decidido garantizar jurídicamente su Constitución. Posteriormente, propondré reivindicar el *indirizzo politico* de nuestro control parlamentario, el cual debe ir orientado a la satisfacción de la Constitución material. Finalmente, defenderé que la jurisprudencia constitucional puede funcionar como estándar objetivo, en el control parlamentario, para analizar y corregir la efectividad de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de derechos fundamentales. Particularmente de los sociales.

A lo largo de este trabajo me refiero a menudo al *parlamento*, para hacer referencia al órgano en el que se deposita el poder legislativo de un Estado, sin importar el sistema jurídico. Asimismo, utilizo el concepto de *gobierno* para identificar al poder ejecutivo en general, o aquél que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) en su artículo 80.

² También véanse: Manzella (1974: 393) y Giménez Sánchez (2008: 91-92).

De igual modo, con el concepto de *administración* hago referencia a los órganos de la administración pública en general o a la Administración Pública Federal, previsto en el artículo 90 de la CPEUM.

II. EL CORAZÓN DEL CONSTITUCIONALISMO: PARLAMENTO, CONTROL Y CONSTITUCIÓN

1. *La institución parlamentaria y el control del poder*

Situémonos en el siglo XVIII. Europa se encuentra en un proceso profundo de cambio. Las ideas de la Ilustración han permeado el Viejo Continente. La filosofía del Siglo de las Luces establecerá la forma legítima del ejercicio del poder. El parlamento —y no el monarca— tendrá la función de emitir la voluntad normativa del Estado, pues su mandato proviene de la legitimidad popular. Esta institución, como hoy la conocemos (Kelsen 2006: 92)³, primero será instaurada en Inglaterra tras su Revolución Gloriosa de 1688. Más tarde, su autoridad será normalizada tras la Revolución Francesa de 1789. Años después, la figura del parlamento se expandirá en el mundo como símbolo del gobierno democrático (McIlwain 1947: 129).

Entre los *clásicos* de la Ilustración, las ideas de John Locke marcarían particularmente la historia del parlamentarismo en ambos lados del Atlántico⁴. Influenciado por los antecedentes de la Revo-

³ Como señala Kelsen, al referirse al parlamento, se trata de “un órgano colegiado que decide por mayoría y que es elegido por el pueblo, por sufragio universal e igual, es decir, democráticamente”. Su función, señala el autor, radica “en emitir la voluntad normativa del Estado”.

⁴ Es interesante que en Estados Unidos de América, al diseñarse una Constitución fundamentada en la desconfianza al Poder Legislativo, derivado de los abusos del parlamento inglés hacia los colonos, los Padres Fundadores tomaron como base las ideas de John Locke y las consecuencias propias de la Revolución Gloriosa. De igual modo, en Francia, tras la Revolución de 1789, se tomará como base, entre otros ilustrados, al mismo autor para el enaltecimiento de la institución parlamentaria. Al respecto, véase Várnagy (2000: 46).

lución Gloriosa, particularmente la Guerra civil inglesa, la decapitación del Rey Carlos I, el gobierno sin límites de Cromwell y los problemas de la restauración de la monarquía absoluta⁵, el *padre del liberalismo* defendería al poder legislativo como “poder supremo de la comunidad política” (Locke 1689: 162). La función legislativa, argumenta Locke, fundamentada en la legitimidad democrática, determina la forma de conducción del gobierno y las condiciones de uso de la fuerza para preservar la libertad y la paz (Locke 1689: 164). Por eso, el poder ejecutivo, que tiene como función *ejecutar* su voluntad, “se encuentra subordinado y rinde cuentas a él” (Locke 1689: 171). Es más, para Locke no era necesario, ni conveniente, que el poder legislativo emitiera nuevas leyes de manera constante. Más bien enfatizaba que, al ser el autor de las leyes a ejecutar, el parlamento debía ejercer la facultad de sancionar la mala administración contraria a la ley (Locke 1689: 171)⁶.

Por eso la función del control parlamentario del gobierno derivará del Principio de la Supremacía parlamentaria, instaurado por primera vez en el *Bill of Rights* de 1689 de Inglaterra, hoy parte esencial de la Constitución del Reino Unido (Feldman 2004: 6-8). La ejecución de la ley quedaría subordinada al control y consentimiento del parlamento desde los inicios del constitucionalismo moderno⁷.

⁵ *Ibidem*: 45-46.

⁶ En lo que interesa de esta cita, Locke señala: “No es necesario —ni conveniente— que el Legislativo se encuentre siempre en ejecución; pero es absolutamente necesario que el poder ejecutivo lo esté, porque no siempre es necesario la creación de nuevas leyes, pero siempre se necesita la ejecución de las leyes creadas. Cuando el legislativo coloca la ejecución de las leyes que aprueba en otras manos, conserva el poder para reasumirlo, fuera de esas manos, cuando encuentra una causa, y castigar por alguna mala administración contraria a las leyes”. Traducción propia.

⁷ Véanse los artículos 1 y 2 del *Bill of Rights* de 1689. Además, este momento fundacional en Inglaterra daría paso al sistema parlamentario de gobierno, hoy generalizado en Europa. El gobierno, formado por un gabinete bajo el liderazgo de un primer ministro, se elige por la mayoría parlamentaria. Su legitimidad deriva de la confianza del parlamento. De modo que si aquélla se pierde, el gobierno debe renunciar. Al respecto, Pritchett (1918: 376).

En Francia, casi un siglo después, Montesquieu también compartirá esta forma de ejercicio legítimo del poder. Al profetizar sobre la revolución que habría de venir, en su *Espíritu de las Leyes*, enfatizará que el poder legislativo “no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas”. Sin embargo, “tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas” (Montesquieu 1748: 127). En esta línea, previo a la gran revolución, la Enciclopedia publicada por Diderot y D’Alembert —el gran libro prohibido por el Consejo de Estado francés que encendería la razón y el juicio crítico europeo— enfatizará, como una condición de la libertad política, la necesidad de un poder legislativo con legitimidad democrática para regular el orden social y única autoridad para limitar el ejercicio de los derechos (Encyclopedic liberty 2016: 115, 128 y 260). Por eso, al estallar la Revolución Francesa en 1789, la supremacía parlamentaria ocupará también un papel trascendental entre los revolucionarios. La Constitución de Francia de 1791 dejó testimonio de ello al establecer que “no hay autoridad alguna superior a la de la Ley”. Inclusive, que “el Rey no reina si no es por ella, y solo en nombre de la Ley puede exigir obediencia”⁸.

Así pues, a partir del siglo XVIII, la historia del constitucionalismo quedará marcada por la posición prevalente del parlamento en los sistemas políticos con democracia representativa (Vile 1998: 233). Una institución con legitimidad democrática para emitir la voluntad normativa del Estado (Kelsen 2006: 92) —función legislativa—, y para controlar la acción del gobierno con base en la ley creada. Por eso la historia del parlamento es inseparable de la del constitucionalismo: ambas instituciones nacen en la historia con el fin de limitar al poder. Aunque, debe decirse, el primero se origina como producto del segundo: pues si el constitucionalis-

⁸ Véase el artículo 56 de la Constitución de Francia de 1791. Es interesante además que, de acuerdo con su artículo 58, la Constitución solo reconocería al monarca si éste juraba el cumplimiento de la ley en el parlamento: “si el Rey, pasado un mes desde la invitación del Cuerpo Legislativo, no ha prestado su juramento (...), se entenderá que ha abdicado de la realeza”.

mo, como señalaba Carl Friedrich (1950: 26), es “la práctica de la política conforme a unas ‘reglas de juego’ que imponen limitaciones efectivas a la acción del gobierno”, la institución del parlamento es una de sus culminaciones exitosas.

De este modo, el constitucionalismo moderno comenzó a edificarse con dos fenómenos⁹: la instauración del parlamento como centro del sistema político y el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica —aunque este solamente surgirá, inicialmente, en Estados Unidos de Norteamérica, con su Constitución de 1787 (García de Enterría 1981: 137-138)¹⁰—. Sobre ambos fenómenos debemos detenernos. Pues las razones que los fundamentan nos servirán para argumentar, posteriormente, sobre la posición propicia —e inutilizada— de la función parlamentaria de control del gobierno, en la satisfacción de los objetivos principales de la democracia constitucional.

⁹ Sobre la diferenciación entre las etapas *antigua* y *moderna* del constitucionalismo puede consultarse: Aragón Reyes (2009: 179). Al respecto, el profesor Aragón señala que “la idea de Constitución es mucho más antigua que su concepto y este último no surge hasta que nace el Estado constitucional a finales del siglo XVIII”. Así, por ejemplo, la etapa *antigua* del constitucionalismo se refiere a los tiempos remotos desde que puede identificarse la idea de la limitación del poder. Por ejemplo, también señala Aragón (2009), en las antiguas Grecia y Roma existían unas normas materiales superiores al derecho ordinario que permitían preservar la comunidad política y delimitar sus instituciones. Posteriormente, la idea de limitación del poder por el derecho, para asegurar la libertad, sería una manifestación previa del liberalismo revolucionario en Inglaterra y Francia; la cual daría paso al constitucionalismo *moderno* con sus instituciones.

¹⁰ Como señala el profesor de Enterría, la recepción en Europa del carácter normativo de la Constitución va a ser *muy tardía*, a diferencia de EE.UU. Al respecto, debe destacarse que en el *Viejo Continente* la prevalencia soberana del parlamento en unos países, como de la monarquía en otros, enfatizaban el carácter político de sus constituciones, pues ambas instituciones carecían de límites en su actuación.

2. El parlamento como centro del sistema político en una democracia

De acuerdo con Manuel Aragón (2009: 626), tres razones justifican que el parlamento constituya —o deba constituir— la institución central de la democracia, tanto en un sistema de gobierno parlamentario, como en uno presidencial. Con base en ellas, trataré de argumentar, posteriormente, sobre las ventajas que la función parlamentaria del control del gobierno abre en la reformulación de la dirección política del ejecutivo —*indirizzo politico*— para la satisfacción de los derechos fundamentales. Veamos:

a) Primera, porque la representación política tiene allí su más fiel expresión

El pluralismo político como valor superior del Estado se expresa, principalmente, en el parlamento. El origen democrático de sus integrantes permite la representación de diferentes preferencias políticas. Por eso pueden distinguirse, en su composición, mayorías y minorías parlamentarias. La primera suele coincidir con la fuerza política del gobierno, mientras que las segundas con la oposición (Kelsen 2006: 143-147). Si bien pueden diferir en su fuerza numérica, como señalaba Kelsen, ambas guardan completa identidad en su significado político (Kelsen 2006: 145).

En cambio, esto no sucede con el órgano que tiene a su cargo el gobierno. El poder ejecutivo se identifica siempre con una mayoría (Molas y Pitarch 1987: 32)¹¹: ya sea la del pueblo, producto de una votación directa, como sucede en un presidencialismo; o ya sea la del parlamento, que elige al primer ministro, por mayoría absoluta, como ocurre en los sistemas parlamentarios. En ambos sistemas de gobierno, la representación política de los poderes legislativo y ejecutivo se distingue no por su legitimidad democrática —que ambos tienen—, sino por la ideología política que representan. Mientras el origen del gobierno se debe a una ma-

¹¹ Como señalan los autores: “El parlamento tiene la innegable y superior ventaja de expresar la pluralidad de la sociedad y la variedad de sus voces; el gobierno solamente refleja y atiende a las de la mayoría”.

yoría, en la composición del parlamento la minoría siempre tendrá un papel esencial¹². Por eso la ley ocupa una posición central en el ordenamiento jurídico (Ferrerres Comella 1997: 38): su discusión y aprobación se caracterizan por un rasgo notorio de legitimidad democrática plural (Waldron 2009: 343)¹³. En cambio, los actos administrativos del gobierno, tendientes a ejecutarla, se encuentran subordinados a ella (Gómez Montoro 2005: 480-482)¹⁴.

b) Segunda, porque el control político del poder ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente y ordinaria

Los actos del gobierno que tienen por objeto ejecutar la ley, como la Constitución, son susceptibles de dos tipos de control: el jurídico y el político (Aragón Reyes 1986: 15). El primero implica que todo acto o norma jurídica de un poder constituido, para ser válido, debe respetar el fundamento formal y material esta-

¹² Un magnífico argumento para garantizar el pluralismo político de la deliberación parlamentaria, fue esgrimido por Thomas Jefferson, al redactar su “Manual de prácticas parlamentarias” cuando fue presidente del Senado de los EE.UU. (1797-1801). Si bien el objetivo del manual fue recopilar las costumbres parlamentarias utilizadas por la Cámara, como legado para futuros presidentes del Senado, Jefferson justificó como razón principal de su elaboración la necesidad de “limitar y controlar a la mayoría parlamentaria”, y establecer un “refugio y protección de las minorías”. A juicio de Jefferson, solamente con normas del procedimiento las minorías parlamentarias podrían defenderse de la mayoría. Al respecto, Jefferson 1801: 128-129.

¹³ Waldron subraya, sobre todo, el elemento de la *diversidad* que ofrece el parlamento. Para fundamentar esta idea, el autor cita el Libro III de la *Política* de Aristóteles, que señala “cuando todos se reúnen en multitud se convierten en una sola persona con muchos pies, manos y sentidos, y también en carácter y pensamiento”.

¹⁴ Debe distinguirse, sin embargo, los actos que lleva a cabo el Poder ejecutivo como órgano constitucional y aquellos que tienen naturaleza administrativa. Los primeros encuentran fundamento en la Constitución; los segundos en la ley. Este trabajo está enfocado principalmente en los segundos. Como refiere el autor: aquellos que “el legislador decide el margen de actuación que corresponde a la Administración”.

blecido en la norma superior¹⁵. Así, un presidente o primer ministro, al ser depositario de un poder constituido —Ejecutivo—¹⁶, se encuentra regulado por la Constitución y, por tanto, la validez de sus normas o actos jurídicos depende de su armonización con la Ley Fundamental (Sunstein 1993: 99). De otro modo, el órgano jurisdiccional competente podría declarar su invalidez.

Por su parte, de manera muy distinta, el *control político* corresponde al parlamento, para asegurar la mejor administración posible de la ejecución de la ley, como insistía John Locke (1689: 171). Esto es, “no para inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, sino para examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas”, como señalara también Montesquieu (1748: 127). Por eso, el control parlamentario se configura en un esquema doble como explica Andrea Manzella (1974: 393): “como un examen crítico de la actividad del gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción”, o para rectificar las directrices políticas del gobierno. Este último objetivo del control parlamentario ha sido también denominado como “función de dirección política” o “*indirizzo político*” (López Guerra 1988: 35), al encontrarse encaminado a controlar la administración de la ejecución de la ley por medio de su reformulación (Aragón Reyes 1986: 24-26)¹⁷.

¹⁵ Véase, al respecto, la tesis P. XI/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo 80 de la Constitución mexicana; el artículo 98 de la Constitución de España; el artículo 95 de la Constitución de Italia; el artículo 65 de la Constitución de Alemania; o el artículo 2º, Sección 1ª, de la Constitución de EE.UU.

¹⁷ Como señala el profesor Aragón: “El control parlamentario es (...) capaz de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara. (...) La llamada ‘función de dirección política’, por ejemplo, está presente tanto en el nombramiento o elección parlamentaria de cargos públicos como en la investidura, en las mociones, entre otras, y desde luego, en el propio procedimiento legislativo. ¿Puede decirse que aprobar una ley no es llevar a cabo una de las máximas

c) Tercera, porque solamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática las decisiones del poder público

Dos grandes conquistas de la democracia liberal se encuentran en la deliberación parlamentaria: el pluralismo y el compromiso (Nacarino Bravo 2018). La primera permite que los diferentes grupos representados puedan *hacer oír su voz* sobre la cosa pública (Garzón Valdés 2021: 45). La segunda, como señala Kelsen (2006: 146-147), está orientada a la consecución de “posponer lo que se para, en beneficio de lo que une”, tras un amplio debate compuesto por “el discurso y la réplica, el argumento y la contradicción”. Por eso la Constitución, al garantizar los derechos fundamentales, establece una reserva de ley al poder legislativo para regular su ejercicio y sus límites —salud, trabajo o libertad de expresión, por ejemplo—¹⁸.

Por su parte, al poder ejecutivo le corresponde administrar la tutela de los derechos fundamentales dentro de los márgenes de la ley¹⁹. Aunque estos no siempre son claros. De hecho, el margen de discrecionalidad con la que cuenta la administración pública, en la ejecución de la ley, ha sido un tema de controversia recurrente en la Suprema Corte de los Estados Unidos. Como señala Cass Sunstein (2006: 2603 y 2604), con base en la doctrina de la *no delegación*, la Corte ha buscado reforzar la responsabilidad que la Constitución deposita en el poder legislativo. Particularmente, al señalar las materias que deben ser normadas por ley y no por regulaciones administrativas (Sunstein 1999: 11). La prohibición de vaguedad

expresiones de la dirección política? Se trata, en realidad, de algo que no puede negarse: la polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios (...). En la actividad de control reside la misión primordial de las Cámaras”.

¹⁸ Así, por ejemplo, véanse los artículos 4º, párrafo cuarto, 123, párrafos primero y segundo, y 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Véase, al respecto, la jurisprudencia P./J. 79/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”.

en la ley, por ejemplo, limita la arbitrariedad administrativa y promueve la deliberación parlamentaria, como el control del gobierno (Sunstein 1999: 11). O tratándose sobre la polémica de los límites al ejercicio de los derechos, se ha enfatizado que deben ser los representantes democráticos quienes deban decidir sobre ellos, y no la Administración (Ferrerres Comella 1997: 198).

Así pues, debe decirse que el análisis sobre la eficacia de la ejecución de la ley, por parte del parlamento, debe ser constante y necesario. Particularmente porque, derivado de su posición central en una democracia, puede reformular el contenido de la ley cuando considera que una nueva y más inclusiva dirección política debe tomarse por el pluralismo político y no por quien representa a una mayoría. Más aún cuando se trata de mejorar la satisfacción de derechos fundamentales. En este contexto, como resultado de la función de control, podría obtenerse una mejor satisfacción de esos derechos, por parte de los órganos de la administración pública, si se regulara una mejor dirección de ese propósito en la ley.

3. *El carácter normativo de la Constitución y el control parlamentario*

Decía Norberto Bobbio (1990: 302) que el poder y el derecho son dos caras de una misma moneda. Sin embargo, la prevalencia de uno sobre el otro desemboca en un antagónico resultado a su otra posibilidad. De este modo, el Estado de derecho implica la subordinación del poder al derecho. Por el contrario, la sumisión del derecho al poder equivale al autoritarismo. Por eso, los poderes del Estado solamente pueden limitarse cuando son creados jurídicamente. Más aún, cuando la validez de sus normas o actos se encuentra condicionada a lo dispuesto en la norma previa que los crea y fundamenta.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli (2008: 77), la *democracia constitucional* implica la democracia subordinada a la Constitución. Esto presupone que se encuentra sujeta a los controles que la Ley Fun-

damental ordena jurídicamente. Efectivamente, como dice Kelsen, “una Constitución que carece de la garantía de la anulabilidad de actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico” (Kelsen 2001: 95). Entonces, solo si el control del gobierno es una facultad constitucional del parlamento, y la norma fundamental obligatoria, sus efectos serán eficaces. De otro modo será “un deseo sin fuerza obligatoria” (Kelsen 2001: 95). En contraste, garantizar jurídicamente la Constitución ha favorecido, en la historia del constitucionalismo, un desenvolvimiento obligatorio y necesario del control parlamentario de la acción del gobierno.

a. El constitucionalismo norteamericano y la garantía de la función de control parlamentario por la Suprema Corte

Uno de los principales argumentos que los revolucionarios americanos utilizaron para independizarse de Inglaterra fue que el parlamento no tuviera límites en su actuación, pues era supremo (Klarman 2009: 40). Por ello, al diseñar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, los *Padres Fundadores* limitaron la estructura y competencias de su poder legislativo desde el mismo comienzo —artículo 1—. Además, diferenciaron la *suprallegalidad* de la Constitución (Aragón Reyes 2009), frente a las leyes ordinarias, mediante un proceso de reforma más complejo para garantizar la supremacía constitucional —artículo 5º— (Ackerman 1991: 266-272)²⁰.

Pocos años después, el juez John Marshall justificará el control judicial de constitucionalidad de la ley con base en estos fundamen-

²⁰ Como dice Ackerman, la rigidez constitucional se justifica en razón de las credenciales democráticas del pueblo en el momento —extraordinario— constituyente, frente a la legitimidad democrática del legislador en la elaboración —ordinaria— de la ley. De este modo, la Constitución de EE.UU. establece, en su artículo 5, que para su reforma o adición se requieren las dos terceras partes de las cámaras del Congreso y su ratificación por las tres cuartas partes de los congresos de los estados.

tos, en el caso *Marbury vs. Madison* (1803) resuelto por la Suprema Corte²¹. En palabras de Marshall: “los poderes del Legislativo están definidos y limitados; y para que esos límites no sean equivocados u olvidados, está escrita la Constitución”. Y, más adelante, la sentencia señala: “¿Es la Constitución una norma suprema, irreformable por un proceso ordinario? (...) ¿o puede alterarse cuando al poder legislativo le plazca? Si lo primero es cierto, luego entonces un acto del legislativo contrario a la Constitución no es válido. Si lo segundo es verdad, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos (...) para limitar un poder que, en su naturaleza, es ilimitable” (Stone *et al.* 2009: 34).

Ciertamente, la Constitución de EE.UU. fue diseñada como fundamento y límite de actuación de los poderes constituidos, comenzando con el poder legislativo. Sin embargo, en el momento fundacional, el poder constituyente no consideró agregar, en el texto constitucional, la función parlamentaria de control del gobierno. A su juicio, la facultad de legislar incluía la función implícita de vigilar que las leyes fueran correctamente ejecutadas (Schlesinger y Roger 1975: 13). Muchos años después, la Suprema Corte confirmaría esta función por la vía de la interpretación constitucional: en el caso *Watkins vs. United States* (1957), señaló que la facultad de investigación del Congreso, sobre la administración de las leyes, es inherente al procedimiento legislativo²². De modo que, finalmente, la propia evolución de la democracia americana exigía su ase-

²¹ Desde luego, Marshall tomará como base el razonamiento escrito con anterioridad por Alexander Hamilton, en el Federalista #78, quien había señalado que “la Constitución debe ser tratada por los jueces como una Ley Fundamental (...), en otras palabras, la Constitución debe ser preferida frente a la ley. (...) Así que cuando una disposición de ley ordinaria contravenga la Constitución, será el deber de los tribunales adherirse a esta última y desechar la ley”. Traducción propia. Al respecto, véase, Hamilton, Jay y Madison (2001: 498-500).

²² *Watkins vs. United States*, 354 U.S. 178 (1957). De igual modo, véase el *Congressional Oversight Manual* (2022: 8-9), el cual se refiere a diversos precedentes de la Suprema Corte sobre los que el Congreso de EE.UU. fundamenta la constitucionalidad de diversas actuaciones parlamentarias. El documento puede descargarse en: «<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>»

guramiento, al menos jurisprudencialmente (Nava Gomar 2018: 493)²³. Inclusive, en el caso *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer* (1952), la Suprema Corte estableció un *test de constitucionalidad* para analizar las actuaciones del poder ejecutivo²⁴. Este toma como base tres supuestos: 1) la autoridad del Presidente, cuando se fundamenta en una autorización del Congreso, se encuentra en su máximo nivel; 2) cuando actúa en ausencia de su autorización, solamente podrá derivar su autoridad de las facultades explícitas de la Constitución; 3) cuando no tiene ambas y desafía la autoridad del Congreso, carece de toda legitimidad constitucional.

b. Los antecedentes pesimistas sobre el parlamentarismo y la defensa de la Constitución en Europa

En Europa, en cambio, el tratamiento de la Constitución como norma jurídica ocurrirá, de manera general, hasta después de la Segunda Guerra Mundial: los límites normativos a los poderes constituidos fue una exigencia en las nuevas democracias de la posguerra. El nazismo y los abusos del poder habían dejado constancia de los gobiernos sin límites. Por eso el éxito de la democracia

²³ Como lo he destacado, precedentes anteriores, resueltos por la Suprema Corte, establecieron las bases para este reconocimiento. Así, desde el caso *Kilbourn vs. Thompson* (1880), la Suprema Corte señaló que el Congreso podía investigar sobre aquellos asuntos que tiene competencia para legislar, siempre y cuando no *interfiera* en las áreas que corresponde al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial. Posteriormente, en el caso *McGrain vs. Daugherty* (1927), la Corte señaló que “el Congreso no puede legislar efectivamente si no cuenta con la información necesaria sobre la situación que la ley busca regular o cambiar”. Posteriormente, en *Eastland vs. United States Servicemen’s Fund* (1975), la Corte amplió la doctrina establecida en el caso *McGrain*, y estableció que la validez de una investigación parlamentaria no dependía de la obtención de ningún resultado en concreto.

²⁴ *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer* 343 U.S. 579 (1952). El test de constitucionalidad señalado, que la Suprema Corte tomará como precedente en futuros casos, fue establecido por el Juez Jackson, en su voto concurrente de esta sentencia. Al respecto véase Shane y Bruff (2011: 59-65).

constitucional, como nueva forma de Estado en Europa, dependía en gran parte de atajar las causas que habían originado los autoritarismos de la primera mitad del siglo XX. En buena medida, estas se representaron en la obra de Carl Schmitt: previo a la llegada del nacionalsocialismo alemán al poder, el profesor de la Universidad de Bonn había defendido la necesidad de un jefe de estado sin límites —dictadura—, que estuviera por encima del parlamento —Estado de excepción—, para resolver la crisis económica y política en la que estaba sumida Alemania después de la Primera Guerra Mundial (Aragón Reyes 2009: 450)²⁵. Por eso debía cambiarse la democracia representativa, señalaba Schmitt, por una directa o de la *identidad*. Una en la que el pueblo, como unidad de gobernados y gobernantes, se identificara solamente con un líder popular y carismático con decisión soberana²⁶.

Para Schmitt, los principios en los que se había edificado el parlamentarismo habían devenido obsoletos y corruptos (Negretto 1995: 61)²⁷. Sobre todo, la institución parlamentaria había dejado de ser un instrumento útil para resolver los problemas de su tiempo (Schmitt 1990: 7)²⁸. Particularmente, por tres razones. En primer lugar, porque el pluralismo político que caracterizaba al parlamento no representaba a una sociedad homogénea y, por tanto, no era conciliable con la auténtica democracia (Samir Benavides 2006). Para Schmitt (1990), solamente debía hablarse de pluralismo al referirnos a diferentes Estados y no, en cambio, para señalar las diferencias que podían encontrarse dentro de uno. Pues ahí solo

²⁵ Debe decirse que la Alemania de Weimar atravesaba en este momento de la historia una profunda crisis económica y una sensación de humillación, como dice Manuel Aragón, por las imposiciones del Tratado de Versalles.

²⁶ *Ibidem*: 452.

²⁷ También, véase Doncel Luengo y Camisón Yagüe (2011: 138).

²⁸ Schmitt, al principio de su obra, realiza un juicio implacable: “En algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general, de una clase”.

cabía distinguir entre *amigos y enemigos*. El soberano era uno y los contrincantes debían ser destruidos.

En segundo lugar, porque la idea de deliberación parlamentaria se había fraguado en un romanticismo político, propio del liberalismo, que sustituía la decisión por la discusión permanente (Schmitt 2009: 45-47). Sin embargo, esta discusión era imposible, pues no concluía en una auténtica decisión racional y solamente tenía como resultado la imposición de unos intereses sobre otros. Así lo demostraba el dominio interno de los partidos y la obligatoriedad de la disciplina del voto en cada grupo parlamentario (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136)²⁹. La verdadera negociación política ocurría en lugares externos por parte de las élites partidistas y los discursos parlamentarios se habían vuelto inútiles y banales (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136).

En tercer lugar, porque el sistema de gobierno parlamentario solo abonaba a las permanentes crisis gubernamentales. Dado que el pluralismo político en el parlamento provocaba “la confrontación entre el partido en el poder y el adversario”, el control parlamentario solo abonaba “a un gobierno incapaz de gobernar y de ausencia de decisión” (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136).

Por otro lado, Carl Schmitt argumentó también que el Presidente del Reich debía ser el *defensor de la Constitución*; sobre todo por tres motivos. Primero, porque si la justicia constitucional conlleva la interpretación de la Ley Fundamental y, por tanto, a establecer el significado de sus contenidos, ello suponía una actividad legislativa, de naturaleza política, que no podía concluir en resultados neutrales (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 138). Por eso, no podía descansar una actividad política en insti-

²⁹ Como señalan los autores, Schmitt veía un problema en el pluralismo político y, por tanto, en los partidos políticos. Pues al representar diferentes formas de pensamiento en la sociedad, se tergiversaba la voluntad homogénea del Estado. Y, dado que se trataba de entidades fuertemente organizadas, lograban suplantar la lealtad de los ciudadanos. Esto generaba un grave peligro para la unidad estatal.

tuciones como los tribunales, que debieran ser neutrales (Schmitt 1983: 197). Segundo, porque el Tribunal Constitucional se convertiría en una *segunda cámara* o instancia política suprema con atribuciones para reformular preceptos constitucionales. Lo cual priva al poder constituyente de su obra y transforma las pretensiones de los partidos en derechos (Schmitt 1983: 117 y 280). Tercero, porque el Presidente del Reich se encontraba en una posición ideal para defenderla: tenía legitimidad democrática, el mando supremo de las fuerzas armadas, un papel como poder neutral y mediador en los conflictos del Estado; y la posibilidad de dictar legislación de emergencia y suspender derechos para establecer el orden (Doncel Luengo y Camisón Yagüe 2011: 140).

Al final de cuentas, en la teoría schmittiana, quien podía decidir en el Estado de Excepción era el soberano (Schmitt 2009: 17). Y ser soberano, como decía Pedro de Vega (1985: 20), implica ser un poder político —no jurídico—, ilimitado, no regulado, que puede decidir los contenidos de la Constitución.

Por eso Schmitt insistirá tanto con la instauración de una *dictadura presidencial*: suprimir la institución parlamentaria y habilitar al Presidente del Reich, con decisión soberana, para actuar en el nombre de una sociedad homogénea (Aragón Reyes 2009: 452-453). Al final, señalará el profesor alemán, “la dictadura podrá ser incompatible con el liberalismo, pero no con la democracia” (Ferrerres Comella 2009: 68).

c. La garantía jurisdiccional de la Constitución y del control parlamentario del gobierno

Las cosas cambiaron tras la Segunda Guerra Mundial. La derrota del fascismo y el nazismo marcó el inicio de la democracia constitucional en Europa (Ferrerres Comella 2009: 68). La garantía de la Constitución como norma jurídica, así como el papel preponderante del control parlamentario del gobierno, se establecie-

ron como condiciones necesarias del Estado social y democrático de Derecho.

La obra de Hans Kelsen tuvo, por supuesto, una enorme influencia en el contenido de las nuevas constituciones de la segunda posguerra (Ferrerres Comella 2009: 26-28). Particularmente en lo relativo al establecimiento de los nuevos tribunales constitucionales y al *privilegio jurisdiccional* que suponían para enjuiciar las leyes del parlamento (Zagrebelsky 1995: 62)³⁰. Al haberse diseñado el primer Tribunal Constitucional —de 1920 en Austria—, con la misión de controlar al legislador, pero siempre con deferencia al pluralismo político (Kelsen 2001: 100)³¹ y a las otras instituciones de control (Kelsen 2001: 99)³², las nuevas constituciones que recogían el sistema de control de constitucionalidad *kelseniano* hicieron suyos también estos principios (Ferrerres Comella 2009: 27)³³.

Así, por ejemplo, en sus nuevas constituciones, al reconstruirse la democracia tras las dictaduras fascistas, Alemania (1949) e Italia (1947) establecieron un Tribunal Constitucional (Ferrajoli 2008a: 28). Además, como prioridades en el consenso democrático constituyente, se garantizaron las disposiciones constitucionales fren-

³⁰ Como señala el profesor italiano, “el legislador tiene su propio juez (...) capacitado para tener debidamente en cuenta (...) las exigencias propiamente políticas expresadas en la ley”.

³¹ Al respecto, Kelsen señala que la esencia de la democracia no radica en la omnipotencia de la mayoría, sino en el compromiso constante entre las mayorías y las minorías representadas en el parlamento y, por tanto, *en la paz social*. De este modo, señala, “la jurisdicción constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea”.

³² Al respecto, señala Kelsen: “las instituciones de control son una condición de existencia de la República Democrática”, la cual debe defenderse con “todas las garantías posibles de la regularidad de las funciones estatales”. De modo que, mientras más se democratizan, “más fortalecido debe ser el control”.

³³ Como señala Ferrerres, 18 de los 27 Estados que integran la Unión Europea cuentan con un Tribunal Constitucional. Estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

te a los poderes constituidos³⁴ y se detalló la sumisión del poder ejecutivo a la ley y a la confianza del legislador. Así, por un lado, la Constitución alemana señala que “el poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al derecho”³⁵. Por su parte, la italiana establece que “el gobierno debe gozar de la confianza de ambas cámaras” y que “no podrá el gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria”³⁶. También España, después de su transición del franquismo a la democracia, estableció en su Constitución (1978) un Tribunal Constitucional³⁷, como la función de las Cortes Generales para “controlar la acción del gobierno” y la sujeción de este a la confianza de aquellas³⁸.

Naturalmente, el control que realiza el parlamento sobre la acción del gobierno es político (Aragón Reyes 1986: 26). Empero, al fundamentarse en la Constitución, debe entonces realizarse con base en sus contenidos. Así se pronunció el Tribunal Constitucional español, en su *Sentencia 220/1991*, al señalar que las actuaciones del Ejecutivo en réplica a la función de control parlamentario son susceptibles de control político, “no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política”. Sin embargo, el tribunal enfatizó: “los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran [esa] función parlamentaria (...) son, en principio, susceptibles de revisión”³⁹. En efecto, tribunales constitucionales como el de Alemania (Kommers y Russell 2012: 216-219; y Herdegen 2008: 558), España (García Roca 1999: 310-311) e Italia (Groppi 2001: 164) han garantizado jurisdiccional-

³⁴ Véanse las constituciones de Alemania (arts. 93 y 94) y de Italia (arts. 134 a 137).

³⁵ Véase el art. 20.3 de la Constitución de Alemania.

³⁶ Véanse los arts. 94 y 77 de la Constitución de Italia.

³⁷ Véase los arts. 159 a 165 de la Constitución de España. Además, es interesante que en el art. 164.1 se señale, explícitamente, que sus sentencias “tienen plenos efectos frente a todos”.

³⁸ Véanse los arts. 66, 108 y 114 de la Constitución de España.

³⁹ Fundamento Jurídico 5º.

mente la facultad constitucional del control del gobierno, cuando las minorías parlamentarias encuentran obstáculos para su ejercicio. De otro modo, como señalaron en sus sentencias, se vulneraría el principio democrático que establece la Constitución.

En conclusión, debe destacarse que dos elementos en común coinciden en determinadas y sólidas democracias constitucionales: por un lado, que han decidido garantizar jurídicamente su Constitución; por el otro, que han previsto al control parlamentario del gobierno como una función constitucional que debe tutelarse jurídicamente. De modo que si el *indirizzo politico* general del Estado emana de la libre discusión del pluralismo político en el parlamento (Groppi 2001: 164), el gobierno está obligado a ejecutarlo. Por ello, debe decirse que la función de control es necesaria: de ser el caso, puede corregirse el rumbo con la reformulación legislativa.

Tratándose de México, en cambio, la visión del control parlamentario no ha corrido con la misma suerte. Por el contrario, este se ha visto como una función secundaria y represiva de la oposición, sin un fin constructivo. De modo que la posibilidad de mirarla como una oportunidad para mejorar la dirección política del Estado es prácticamente nula. Por ello, a continuación argumentaré sobre un nuevo enfoque que podría abonar en el cambio de perspectiva sobre su utilidad en este país, a partir de un objetivo constitucional que todo poder constituido debe compartir: una mejor satisfacción de los derechos fundamentales.

III. UNA PROPUESTA PARA REIVINDICAR EL *INDIRIZZO POLITICO* DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

Una de las dificultades principales que enfrenta la cultura parlamentaria en nuestro país radica en la creencia general relativa a que la función legislativa y no la de controlar la acción del gobierno, es la más importante del Congreso. Diversas fuentes académicas, como periodísticas, permiten confirmar este problema. Inclusive,

como consecuencia de ello, la productividad del legislador democrático se ha llegado a medir a partir del número de iniciativas presentadas y aprobadas⁴⁰.

Derivado de la preponderancia del papel del poder ejecutivo en la historia del constitucionalismo en México (Cossío Díaz 2001: 94) y, en particular, de su dominio “metacostitucional” (Serrano Migallón 2006: 5) en el siglo XX, la función parlamentaria de control del gobierno se ha mirado como exclusiva de la oposición y, por tanto, como una represiva⁴¹. Inclusive, las facultades

⁴⁰ Así, por ejemplo, Melgar (2024) realizó un estudio titulado “Los diputados concretaron 2% de iniciativas; productividad en la 65 legislatura”. En él señala que de acuerdo con “la plataforma Buró Parlamentario (...) Morena consiguió la mayor productividad de la legislatura, con 2 mil, 365 propuestas y 75 decretos publicados, lo que representa 3.2% de aprobación”. Por otro lado, de acuerdo con el estudio de González-Garfias y del Pilar Pastor Pérez (2017), la *productividad*, en la medición del éxito legislativo, se mide con “el número de iniciativas que cada legislador es eficientemente capaz de presentar y que sean aprobadas”. De igual modo, Mizrahi (2018), en su reportaje “Cuáles son los parlamentos más productivos y los que menos trabajan en América Latina”, señaló que “una forma de estimar qué país tiene los congresistas más activos es calcular el promedio de iniciativas parlamentarias por legislador”. No obstante, señala el diario, “puede ser un criterio algo dudoso, porque es muy difícil saber cuánto esfuerzo hay detrás de cada proyecto. Algunos pueden ser muy complejos técnicamente, pero muchos otros son meramente declarativos”.

⁴¹ Al hablar de las diversas funciones de control parlamentario, debe distinguirse, como sugiere Manuel Aragón, entre el control *por* el parlamento y el control *en* el parlamento. Dentro de la primera categoría, señala el Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional de España, se encuentran aquellas funciones que se llevan a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara. De modo que requieren la manifestación de la voluntad de la mayoría del órgano legislativo. Por ejemplo, puede pensarse en una tradicional función de control parlamentario, propia de los inicios del constitucionalismo moderno: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el art. 74, fracc. IV, de la Constitución. La cual requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de la Cámara. Por otra parte, dentro de la segunda categoría, se encuentran aquellas funciones de control que se manifiestan dentro de la Cámara, a través de las y los parlamentarios en lo individual o de los grupos parlamentarios minoritarios, pero que, al no formar parte de la mayoría, “no culminan con un acto de control”. En este supuesto,

de control que son de especial interés para las minorías parlamentarias —interpelaciones a servidores públicos en comparecencia ante las Cámaras; la formación de comisiones de investigación, o las preguntas a las y los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal—, encuentran un diseño constitucional particularmente complicado para producir resultados eficaces en la dirección política del gobierno⁴². Por estas razones, trataré

y derivado de que las minorías parlamentarias saben de antemano que no reúnen los números suficientes para aprobar o rechazar determinada iniciativa de la mayoría, “aprovechan la discusión parlamentaria para influir en la opinión pública”. Por esta razón, el control parlamentario puede mirarse como represivo y con la intención del “desgaste del gobierno”. Véase, al respecto, Aragón Reyes (2009: 613-614).

⁴² Estas tres funciones de control, al distinguirse de aquellas que se limitan a la ratificación parlamentaria, como sucede con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74, fracc. IV, CPEUM), o a la ratificación de diversos secretarios de Estado, como ocurre con los secretarios de Hacienda y Crédito Público (art. 74, fracc. II, CPEUM) o de Relaciones Exteriores (art. 76, fracc. II, CPEUM), son especialmente utilizadas por las minorías parlamentarias para influir en la opinión pública o en la dirección política del Estado. Sin embargo, su diseño constitucional impide que esto ocurra. Me explico. Tratándose de las interpelaciones en las comparecencias de las y los Secretarios de Estado ante la Cámaras (art. 69 CPEUM), estos funcionarios no tienen ningún incentivo normativo u obligación jurídica para seguir las sugerencias o las críticas constructivas de las minorías —problema que fue abordado, abundantemente, por Woodrow (2002: 151)—. Por lo que se refiere a la formación de Comisiones de Investigación (art. 93, párr. tercero, CPEUM), la Constitución requiere de números muy altos para su conformación, a pesar de tratarse de un instrumento propio de la oposición. En el caso de la Cámara de Diputados se requiere de una cuarta parte de sus miembros —al día de hoy, durante la LXVI Legislatura, ningún grupo parlamentario, por sí solo, tiene los números suficientes para constituirlo—. En el caso del Senado de la República, se requiere la mitad de sus integrantes —de modo que ni la suma total de los grupos parlamentarios de la oposición puede cubrir este requisito constitucional—. Además, la Constitución señala que los resultados de las investigaciones de estas comisiones especiales únicamente “se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”, sin añadir alguna otra consecuencia jurídica. Finalmente, por lo que se refiere a la posibilidad de la oposición de requerir información o documentación de las y los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito (art. 93, párr. cuarto, CPEUM), la Constitución señala que esta función debe

de argumentar a continuación una propuesta de ruta para cambiar esta desafortunada visión de la función prioritaria de nuestro parlamento. Particularmente, propondré una estrategia que pueda servir para que esta facultad pueda mirarse como una *colaborativa*, propia del principio de los pesos y contrapesos de la democracia constitucional. De tal modo que con su ejercicio puedan lograrse dos objetivos: por un lado, una mayor eficacia en el funcionamiento de los órganos de la administración pública federal y, por el otro lado, una mayor satisfacción de los derechos fundamentales que son administrados por ellos.

Para lograr lo anterior, y como precondition de nuestra estrategia, debe reivindicarse primero la función de control del gobierno, como la *más importante* de nuestro parlamento. Para asumir esta afirmación, además del bagaje histórico que la fundamenta, nuestro Congreso podría tomar como base el *Informe Parlamentario Mundial 2017* de la ONU sobre *supervisión parlamentaria*⁴³, que así reconoce esta función. Inclusive, señala el informe, con esta visión la institución parlamentaria puede alcanzar el máximo potencial que señala la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas, en su Objetivo 16: ser una institución sólida que promueva una sociedad justa, pacífica e inclusiva⁴⁴.

ser ejercida por “las Cámaras”. De modo que dichas preguntas y solicitudes de información solamente podrán ser enviadas por el órgano legislativo si son aprobadas por la mayoría. Así que la oposición, en principio, solamente tendrá acceso al Informe del Estado General que guarda la administración pública del país que presenta el Ejecutivo Federal cada año. Sin embargo, no debe soslayarse la normativa en materia de transparencia, la cual puede también ser utilizada por las y los parlamentarios en lo individual para acceder a cualquier información pública en posesión de los órganos de la Administración Pública Federal (APF).

⁴³ Naciones Unidas, *Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, 11 octubre 2017: 8. Disponible en: «https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pg/summary-global-parliamentary-report_EN.pdf»

⁴⁴ *Ibidem*: 7.

Para alcanzar este objetivo, una primera ruta de cambio estriba en asumir que la función de control *debe* llevarse a cabo en todos los procedimientos parlamentarios, y no solo en actuaciones determinadas (Aragón Reyes 1986: 25). Efectivamente, la concepción de que solamente ciertas facultades constitucionales de las Cámaras devienen como la única posibilidad para que las y los parlamentarios controlen al poder ejecutivo en México, ni es útil para nuestra democracia, ni permitirá a nuestro parlamento evolucionar en su función más relevante.

Por el contrario, toda función parlamentaria —donde se incluye el procedimiento legislativo (Aragón Reyes 2009: 613)— ha de mirarse como una oportunidad para llevar a cabo una deliberación objetiva y verificable de la información en posesión de la Administración Pública (Sunstein 2015: 8)⁴⁵. Particularmente para reforzar o reformular la dirección de la voluntad normativa del Estado —la cual es el objetivo principal de la función parlamentaria de control de la acción del gobierno—. Dos factores, además, pueden nutrir esta estrategia: Primero, que el parlamento, derivado de su integración, permite enfoques plurales —políticos, técnicos y especializados— (Waldron 2009: 343). Y esta riqueza deliberativa, como señala Cass Sunstein (2015: 18), no se encuentra en los órganos de la Administración Pública. Segundo, que la mayoría parlamentaria estará interesada, *prima facie*, en coadyuvar en la eficacia de la gobernabilidad. Pues si su origen partidista es coincidente con la del gobierno, esa mayoría tendrá interés en que los órganos de la Administración Pública brinden resultados satisfactorios (Requejo 2000: 133). Sobre todo, que puedan tomarse como referencia en las siguientes elecciones.

⁴⁵ Como señala Cass Sunstein, el Ejecutivo es el poder que más conocimiento tiene sobre el estado que guardan las instituciones que administran el ejercicio de los derechos —como salud, medio ambiente, seguridad, transporte, entre otras—. De modo que el fortalecimiento de la Administración Pública, con los cambios que requiere la legislación, legitima el papel del gobierno en la satisfacción de dichos derechos. Para ello, se requiere que las y los parlamentarios estén constantemente informados sobre el estado que guardan sus órganos.

Por esta razón, el control parlamentario ha de mirarse como *colaborativo*: la ejecución de la ley puede revisarse en sede parlamentaria para mejorarse. De tal modo que su reformulación, estratégicamente racionalizada para unos resultados determinados en su ejecución posterior, deberá tener una dirección particular. Un *indirizzo politico* objetivo y necesario. Veamos, pues, hacia dónde debe dirigirse esa función.

1. El indirizzo politico del control parlamentario en una democracia constitucional: la satisfacción de la Constitución material

El *indirizzo politico* no puede ser otro que la satisfacción de la Constitución material, como señalara Mortati (Mortati 2000: 185; Giménez Sánchez 2008: 91-92). Esto es, de aquellas precondiciones de existencia de una Constitución formal, las cuales fueron enunciadas desde la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, en su artículo 16: “Toda sociedad que no garantice los derechos humanos, ni la separación de poderes, carece de Constitución”. De modo que el *indirizzo politico* principal del parlamento, en su función de control, debe encaminarse a fortalecer los cimientos normativos que, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), habilitan a los órganos de la Administración Pública a satisfacer los derechos que requieren de una actuación positiva por parte del Estado⁴⁶.

De este modo, si bien el legislador democrático se encuentra en una posición propicia para robustecer o cambiar, como señala

⁴⁶ Véase la tesis “CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Primera Sala, 1a. XXII/2012 (10a.). Al respecto, la Suprema Corte señaló que: “se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas (...) precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver”.

la SCJN⁴⁷, el curso de acción de los órganos de la Administración para satisfacer progresivamente los derechos fundamentales⁴⁸, debemos proponer un marco de acción objetivo y estructurado que permita dirigir la función parlamentaria de control a la construcción de políticas públicas, por parte del gobierno, que tengan ese objetivo (Fernández Sarasola 2003: 188)⁴⁹.

En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH), con base en su función de asesoría técnica en la promoción y defensa de los derechos humanos⁵⁰, ha establecido un conjunto de lineamientos para fortalecer las capacidades de los Estados parte del Sistema Interamericano⁵¹ en la implementación de políticas públicas orientadas a la satisfacción

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ Al respecto, véase el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual recuerda el compromiso de México, como Estado parte de esta convención, de “adoptar providencias (...) especialmente económica y técnica, para lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, (...) por vía legislativa u otros medios apropiados”.

⁴⁹ El autor señala que la función de *indirizzo politico* es “la actuación progresiva del fin fundamental del Estado, concretándolo, adaptándolo y completándolo” (...). Una actividad de ejecución de la Constitución material, dotada de auténtica fuerza normativa”. En este contexto, con base en lo que menciona el profesor Fernández Sarasola, ¿no debería nuestro Congreso aprovechar el enorme potencial de su función de control parlamentario para rediseñar en las leyes un *indirizzo politico* dirigido a satisfacer progresivamente los derechos fundamentales, por medio de su ejecución?

⁵⁰ Véase el art. 41, inciso B), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵¹ El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, de acuerdo con el ex juez y vicepresidente de la Corte Interamericana Manuel Ventura Robles, “es el mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América. (...) En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), los Estados americanos adoptaron una serie de instrumentos internacionales que [son] base del Sistema Interamericano. (...) Los órganos [que velan] su observancia, son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Al respecto, véase Ventura Robles (2014: 257).

de los derechos (Comisión IDH 2018: 11)⁵². Para su construcción⁵³, la Comisión señala que deben existir mecanismos de evaluación centrados en los resultados logrados, con base en su planificación inicial⁵⁴. Asimismo, que la institución capaz de generar políticas públicas con enfoque de derechos debe continuamente cuestionar, interpelar y repensar su diseño⁵⁵, con base en los estándares, interpretaciones y sentencias del Sistema Interamericano⁵⁶.

Se ha señalado que el control parlamentario de la acción del gobierno tiene como misión principal, de acuerdo con la historia del constitucionalismo⁵⁷, la de evaluar los resultados logrados de los órganos de la Administración Pública, con base en la normativa que fundamenta su actuación. Más aún, la de *cuestionar, interpelar y repensar* su actuación en la satisfacción progresiva de los derechos fundamentales⁵⁸. De este modo, un estándar objetivo para este fin,

⁵² En el párrafo 10 de este texto se señala su objeto, el cual es “brindar una herramienta efectiva para quienes tienen a su cargo la planificación, formulación, implementación y monitoreo o evaluación de políticas públicas, poniendo a su disposición los principios y estándares interamericanos en la materia”.

⁵³ La Comisión IDH entiende por *políticas públicas* “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (Comisión IDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2009: párr. 143).

⁵⁴ *Ibidem*: párrs. 98 y 99.

⁵⁵ *Ibidem*: párrs. 108 y 109. Inclusive, en el párrafo 112 se advierte que el enfoque de derechos humanos, en la emisión de políticas públicas, no se limita a la existencia de una institución específica, sino que esto permea a todo el aparato estatal, en todos sus niveles.

⁵⁶ *Ibidem*: párrs. 144 y 148.

⁵⁷ Al respecto, como se ha señalado, véase, entre otros: Locke (1689:171); Montesquieu (1748: 127); *Watkins vs. United States*, cit., (1957); Kelsen (2001: 99); así como los artículos 20.3 de la Constitución de Alemania, 94 y 77 de la Constitución de Italia, y 66.2 de la Constitución de España.

⁵⁸ Al respecto, véase el art. 26 de la Convención ADH. Aunque la obligación de “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” aplica para todos los órganos del Estado parte.

como señala la Comisión Interamericana, pueden ser las interpretaciones y sentencias vinculantes en materia de derechos humanos.

2. *La jurisprudencia constitucional como estándar objetivo en el análisis y monitoreo de efectividad de políticas públicas, en el control parlamentario*

La Comisión Interamericana señala que la construcción de políticas públicas enfocadas en derechos debe comenzar, entre otros supuestos, en “la identificación de las fuentes de información que puedan brindar un diagnóstico sobre los obstáculos específicos [para su] acceso”⁵⁹. Asimismo, que “el Poder Judicial tiene un rol fundamental en el monitoreo y control” sobre la protección de los derechos⁶⁰. Inclusive, que tratándose de los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales (DESCA), su análisis jurisprudencial puede funcionar como un elemento clave de evaluación sobre si se garantizan sus mínimos esenciales de manera progresiva e igualitaria⁶¹.

En esta línea, de acuerdo con la Comisión IDH, las sentencias del Poder Judicial de la Federación podrían utilizarse en sede parlamentaria, en la función de control, como una fuente de evaluación de las políticas públicas que, en materia de derechos DESCAs, el gobierno ejecuta a partir de lo establecido en la ley. De modo que ante una vulneración de esos derechos, ya sea por defecto o exceso de discrecionalidad administrativa⁶², o por omisión legislativa

⁵⁹ *Ibidem*: párr. 175.

⁶⁰ *Ibidem*: párr. 133.

⁶¹ *Ídem*.

⁶² Véanse, al respecto, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2020 (10ª), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “TURISMO. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”; así como la tesis aislada 1a. XXX/2021 (10ª.), de la Primera Sala, de rubro: “MEDIDAS FITOSANITARIAS. LOS ARTÍCULOS 54, 55 Y NOVENO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL QUE LAS PREVIEN SON VÁLIDAS

relativa⁶³, el Congreso puede tomar como *f fuente de información* o *monitoreo* la inconstitucionalidad de los obstáculos que impiden su ejercicio. En consecuencia, determinar un nuevo *indirizzo politico*, en la ley de la materia, para la satisfacción de la Constitución material a través de su ejecución.

Esta propuesta podría abonar en resolver el problema denunciado por Luigi Ferrajoli sobre la falta de técnicas jurídicas idóneas, de muchos ordenamientos, que permitan a los poderes públicos garantizar eficazmente la satisfacción de los derechos sociales (Ferrajoli 2008: 113). Pues bien, la función del control parlamentario de la acción del gobierno, en este contexto, podría utilizarse como un mecanismo colaborativo, y no represivo, para mejorar la eficacia de la administración pública en la satisfacción de esos derechos, a partir del diagnóstico que permite la jurisprudencia constitucional.

Veamos a continuación tres ejemplos que nos permitan reforzar esta propuesta:

a) El derecho a la educación inclusiva.

En el Amparo en Revisión 714/2017, la Segunda Sala de la SCJN analizó si personas con espectro autista podían ser segregadas en su educación, dentro de un sistema especializado “separado, pero igual”⁶⁴. La SCJN señaló que las herramientas de atención especializada que prevé la Ley General de Educación (art. 41), no colmaban la obligación convencional, ni constitucional (art. 3º, segundo párrafo, CPEUM), del Estado mexicano de adoptar ajustes razonables para que el sistema educativo ordinario tienda

CONFORME AL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO APLICABLE”.

⁶³ Véase, al respecto, la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”.

⁶⁴ SCJN, *Amparo en Revisión 714/2017*, 3 octubre 2018: 51.

a la inclusión de las personas con discapacidad⁶⁵. Por ello, “debía emprender acciones concretas para poner fin a la segregación en los entornos educativos y garantizar que la enseñanza se imparta en aulas inclusivas”⁶⁶. Asimismo, que las autoridades educativas debían “tomar las medidas reformativas necesarias para transformar el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de educación” para eliminar los obstáculos a los que puedan enfrentarse las personas con discapacidad para una educación inclusiva⁶⁷.

De este modo, la Suprema Corte estableció, principalmente, un parámetro interpretativo del derecho a la educación inclusiva para prevenir futuras violaciones. Ahora bien, la Convención Americana obliga al accionar público progresivo del Estado, para la plena efectividad del derecho a la educación⁶⁸. En este contexto, ¿no debería el Congreso clarificar los supuestos que señaló la Corte en las leyes reglamentarias del derecho a la educación⁶⁹ para

⁶⁵ *Ibidem*: 45.

⁶⁶ *Ibidem*: 34. Posteriormente, la Segunda Sala reforzó esta idea al señalar que “las autoridades estatales debían fortalecer la educación inclusiva dentro del sistema regular, y no así robustecer la educación especial” (*Ibidem*: 38).

⁶⁷ Al respecto, véanse las tesis aisladas: 2a. VII/2019 (10a.), de rubro “ESPECTRO AUTISTA. EL ARTICULO 10, FRACCIONES IX Y X, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE UNA ENSEÑANZA INTEGRADORA E INCLUSIVA”, y la 2a. V/2019 (10a.), de rubro “EDUCACIÓN. LA EXISTENCIA DE HERRAMIENTAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL RELATIVA, NO POSIBILITA LA SEGREGACIÓN DE ALUMNOS CON DISCAPACIDAD U OTRAS NECESIDADES ESPECIALES”. Inclusive, en esta última tesis, la Segunda Sala realizó una interpretación conforme del art. 41 de la Ley General de Educación y señaló que dichas herramientas de atención especializadas no debían interpretarse en el sentido de que pueden coexistir dos sistemas educativos (uno regular y otro especial). Pues ello resultaría “contradictorio con la esencia de la educación inclusiva”.

⁶⁸ Véase el art. 26 de la Convención ADH.

⁶⁹ Al respecto, véase el sitio web “La Educación y sus Normas Jurídicas”, en donde se incluyen todas las normas jurídicas que regulan el derecho a la educación y sus autoridades a nivel federal: «https://sep.gob.mx/es/sep1/sep1_I_La_Regulacion».

que la autoridad educativa federal actúe progresivamente? ¿No sería más eficaz dicha autoridad con este *indirizzo politico*, en el ordenamiento jurídico, a partir de su función de control del gobierno?

b) El derecho a la salud y el deber de garantizar el suministro de medicamentos

En el Amparo en Revisión 82/2022, la Primera Sala de la SCJN garantizó el derecho al reembolso del pago de medicamentos adquiridos a un paciente, derivado de la omisión y suministro tardío por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ante la urgencia de ponerse en riesgo su salud⁷⁰. Al suspenderse el suministro del medicamento a un derechohabiente para su tratamiento contra el cáncer pulmonar, la Corte señaló que se vulneró su derecho al disfrute de la salud física y mental. Más aún, que “ante enfermedades que implican el suministro de medicamentos de forma periódica, el Estado tiene un deber de diligencia que debe potencializarse con carácter reforzado”⁷¹.

La Suprema Corte estableció que el derecho a la salud se vulnera desde que el medicamento no es suministrado al paciente oportunamente, por las instituciones públicas de salud, al ya conocerse su necesidad permanente⁷². Asimismo, que “el deber reforzado de diligencia” consiste en que “las autoridades deben planear y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que no ocu-

⁷⁰ SCJN, *Amparo en Revisión 82/2022*, 29 marzo 2023: párr. 166.

⁷¹ Al respecto, véase la jurisprudencia 1ª./J.151/2023 (11a.), de rubro: “DERECHO HUMANO A LA SALUD. ANTE ENFERMEDADES QUE IMPLICAN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DE FORMA PERIÓDICA, EL ESTADO TIENE UN DEBER DE DILIGENCIA QUE DEBERÁ POTENCIALIZARSE CON UN CARÁCTER REFORZADO”.

⁷² Al respecto, véase la jurisprudencia 1ª./J.153/2023 (11ª.), de rubro: “DERECHO HUMANO A LA SALUD. PROCEDE REEMBOLSAR EL PAGO DE MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS POR EL PACIENTE, DERIVADO DE LA OMI-SIÓN Y SUMINISTRO TARDÍO POR PARTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), ANTE LA URGENCIA DE NO PONER EN RIESGO SU SALUD”.

rra una situación de desabasto”⁷³. En este contexto, con base en la información disponible sobre el porcentaje de derechohabientes en tratamiento de cáncer pulmonar, y una planeación financiera adecuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ¿no resultaría eficaz establecer un mecanismo colaborativo entre las comisiones de salud de las cámaras del Congreso con el Instituto de Seguridad Social, de continuo diálogo sobre las necesidades institucionales, para fortalecer las reservas que ordena el Capítulo VII de la Ley de Seguridad Social? Si la satisfacción del derecho a la salud de las y los ciudadanos debe ser una dirección política prioritaria de toda democracia constitucional, ¿por qué no involucrar en este contexto al parlamento de manera permanente para fortalecer la ejecución de las leyes en materia de salud?

c) El derecho a la salud y el suministro de vacunas COVID-19

Derivado de la *Contradicción de Tesis 8/2022*, el Pleno de la Suprema Corte determinó que ante la omisión de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) de aplicar vacunas contra el virus SARS-CoV-2 a niñas y niños de entre cinco y once años de edad, como a adolescentes de entre doce y diecisiete años, que no sufren de alguna comorbilidad, procedía conceder la suspensión en el juicio de amparo, para el efecto de que se les aplicara el esquema completo de vacunación⁷⁴. Esta medida

⁷³ *Ídem*.

⁷⁴ Al respecto, véanse las jurisprudencias P./J.8/2022 (11ª.) “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS)”; y P./J.7/2022 (11ª.) “SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA

privilegiaba la necesidad de que todos los grupos de población, contemplados en la política nacional, tuvieran acceso a las medidas diseñadas para prevenir el COVID-19. En su jurisprudencia, la Corte garantizó el derecho a la salud de las y los niños y adolescentes que, en juicio de amparo, solicitaran suspender la omisión de vacunación por la autoridad sanitaria.

Ahora bien, para asegurar la distribución equitativa de las vacunas, sin necesidad del juicio constitucional, correspondía al poder ejecutivo cambiar la política nacional, pues la COFEPRIS es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud. En este contexto, la Ley General de Salud ordena la promoción de la vacunación oportuna para niñas y niños⁷⁵ y el abasto y distribución gratuita de los insumos necesarios para ello⁷⁶. Con base en la información que brindó la jurisprudencia constitucional, ¿no hubiera beneficiado a las y los menores de edad que el Congreso deliberara sobre los obstáculos que enfrentaban en su derecho a la salud, y legislara que las autoridades sanitarias se abstuvieran, en estos supuestos, de tratos discriminatorios?⁷⁷ En suma, ¿no sería más eficaz el gobierno en garantizar ese derecho si debiera ejecutar esa disposición de ley?

Estos tres casos tienen un elemento en común. Como lo señala la Comisión IDH, se trata de sentencias que identifican actos administrativos que obstaculizan el ejercicio de derechos sociales. De este modo, si el Congreso en su función de control, al analizar

RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERIODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL”.

⁷⁵ Véase el art. 61, fracc. II, de la Ley General de Salud.

⁷⁶ Véase el art. 157 bis 12 de la Ley General de Salud.

⁷⁷ Al respecto, en el párrafo 78 de la *Contradicción de Tesis 8/2022*, la Suprema Corte se refiere a la *resolución 1/2021* de la Comisión IDH, adoptada el 6 de abril de 2021, la cual estableció que: “Los Estados deben asegurar la distribución de las vacunas y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un plan nacional de vacunación; y (...) abstenerse de tratos discriminatorios a través de la remoción de obstáculos normativos, regulatorios o de cualquier tipo que podrían propiciar esta práctica”.

la ejecución de la ley en los rubros de educación y salud, en su libertad deliberativa introduce como supuestos de atención las razones de estas resoluciones, encontrará tres rutas adecuadas y objetivas para reformular la dirección política general del Estado. Particularmente, un *indirizzo politico* orientado a satisfacer mejor esos derechos, con la corrección explícita de la legislación, asegurando una nueva actuación de la autoridad administrativa.

La propuesta de agregar al análisis parlamentario, en su función de control del gobierno, la jurisprudencia constitucional, es solamente una ruta más, de las múltiples con las que cuenta el parlamento, para decidir sobre su *indirizzo politico*. Finalmente, dos argumentos deben añadirse para resaltar las bondades de esta propuesta en particular. Primero, que las sentencias de la jurisdicción constitucional, al dedicar sus contenidos, en buena parte, a la garantía progresiva de los derechos, permitirían al parlamento eficientar tiempos de análisis, en su función de control. Particularmente cuando una sentencia se ha referido a la actuación de un órgano administrativo —que ha obstaculizado el ejercicio de un derecho—, y que el mismo legislador democrático busca corregir o mejorar. Segundo, que las tres funciones del Estado, en una operación conjunta, estarían encaminadas a la satisfacción de los derechos fundamentales. Y de eso, al final, se trata la democracia constitucional.

IV. CONCLUSIONES

La democracia constitucional se caracteriza, principalmente, por la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Esta función no es solamente propia de la justicia constitucional. Sino de todos los poderes constituidos. En este contexto, como primer intérprete de la Constitución, al parlamento le corresponde deliberar sobre el desarrollo legislativo necesario para el mejor ejercicio posible de los derechos y las libertades. Además, derivado de su legitimidad democrática, puede verificar que en la administración

de ese ejercicio, las leyes sean ejecutadas con base en los principios y directrices que establece la Ley Fundamental.

Una de las grandes áreas de oportunidad del constitucionalismo mexicano radica en su cultura parlamentaria. Particularmente en asumir que la función más importante del Congreso es la de controlar al gobierno, como lo informa su origen liberal. Más aún, la de mejorar la eficacia de la Administración Pública, en la ejecución de la ley. Por eso su análisis constante en sede parlamentaria deviene siempre necesario para reformular nuevas direcciones normativas —*indirizzo politico*— encaminadas a la satisfacción de la Constitución material.

De este modo, para mejorar esta función constitucional, debe considerarse un enfoque de control parlamentario colaborativo, propio de un sistema de pesos y contrapesos, cuyo objetivo se centre en aumentar la eficacia de las políticas públicas del gobierno, en materia de derechos fundamentales. Particularmente los DESCAs, que requieren una actuación positiva estatal.

Como señala la Comisión IDH, la jurisprudencia constitucional brinda un diagnóstico objetivo sobre los obstáculos que deben ser removidos, por políticas públicas eficaces, para el disfrute de los derechos fundamentales. Si el *indirizzo politico* del control parlamentario debe ser la satisfacción de la Constitución material, las sentencias del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte —como última instancia en interpretación constitucional sobre el alcance de los derechos—, pueden ofrecer la información necesaria sobre los cambios normativos que se requieren en la ley, para el diseño de nuevas y más garantistas políticas públicas por parte de la Administración, en su ejecución.

Al final, la esencia de la democracia constitucional radica en garantizar la paz social. Por eso, mirar las funciones de los órganos del Estado desde un enfoque colaborativo y no represivo, nos acerca más al ideal que todas y todos buscamos: encontrar los mejores

caminos que nos permitan desarrollarnos en libertad, para la búsqueda de nuestra felicidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce (1991): *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge.
- Aragón Reyes, Manuel (2009): *Estudios de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Aragón Reyes, Manuel (1986): “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 9-39.
- Bobbio, Norberto (1990): *Contribución a la teoría del derecho*, Editorial Debate, Madrid.
- Comisión IDH (2018): *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos.
- Congressional Research Service (2018): *Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies*, Congreso de los Estados Unidos de América, Estados Unidos.
- Cossío Díaz, José Ramón (2001): *Cambio social y cambio jurídico*, Editorial Porrúa, México.
- De Vega, Pedro (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid.
- De Vergottini, Giuseppe (1980): “Opposizione parlamentare”, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. 30, Giuffrè, Milán.

- Doncel Luengo, Juan Antonio y Camisón Yagüe, José Ángel (2011): “La polémica Kelsen-Schmitt sobre quién debe ser el defensor de la Constitución”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIX, 129-149.
- Encyclopedic liberty (2016): *Political articles in the Dictionary of Diderot and d’Alembert*, Clark, Henry C. (ed. y trad.), Liberty Fund Inc., Indianápolis.
- Feldman, David (2004): *English Public Law*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2003): “Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional”, en *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 4, 151-195.
- Ferrajoli, Luigi (2016): *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna.
- Ferrajoli, Luigi (2008a): *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2008b): “Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías”, en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Ferrajoli, Luigi, et al. (eds.), Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- Ferreres Comella, Víctor (2009): *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid.
- Ferreres Comella, Víctor (1997): *Justicia constitucional y democracia*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Friedrich, Carl J. (1950): *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, Estados Unidos.

- García de Enterría, Eduardo (1981): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Thomson Civitas, Navarra.
- García Roca, Javier (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- Garzón Valdés, Ernesto (2021): “Representación y democracia”, en *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*, Aragón Reyes, Manuel, et al. (coords.), Tirant lo blanch, Valencia.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2008): “Indirizzo politico, dirección política, impulso político: El papel del Parlamento”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 18, 83-108.
- Gómez Montoro, Ángel J. (2005): “El control jurisdiccional del Gobierno”, en *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J. (coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Gonzalez-Garfias, Rocío y del Pilar Pastor Pérez, María (2017): “Gobierno abierto y transparencia: un estudio de caso de la productividad legislativa en México”, en *Latindex*, año 3, núm. 1, 69-81. Disponible en: «<http://www.web.facpya.uanl.mx/Vinculategica/Revistas/R3/69%20-%2081%20-%20Gobierno%20abierto%20y%20transparencia%20un%20estudio%20de%20caso%20de%20la%20productividad%20legislativa%20en%20Mexico.pdf>».
- Groppi, Tania (2001): “La forma de gobierno italiana en la jurisprudencia constitucional: ¿La Corte en defensa del ‘monismo parlamentario’?”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 111, 159-171.

- Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James (2001): “The Federalist No. 78”, en *The Federalist. A commentary on The Constitution of the United States*, Robert Scigliano, Robert (ed.), The Modern Library, Nueva York.
- Herdegen, Matthias (2008): “Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Tomo VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial IDPC y Marcial Pons, México.
- Jefferson, Thomas (1801): *Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*, Sec. 1, U.S. Government Printing Office, Estados Unidos.
- Kelsen, Hans (2006): *De la esencia y valor de la democracia*, Requejo Pagés, Juan Luis (trad.), Mohr Siebek, Mohr (ed.), 2ª edición, Tubinga, Oviedo.
- Kelsen, Hans (2001): *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, Tamayo y Salmorán, Rolando (trad.), Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Klarman, Michael J. (2016): *The Framers Coup: The Making of the United States Constitution*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kommers, Donald P. y Miller, Russell A. (2012): *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3ª edición, Duke University Press, Durham.
- Locke, John (1689): *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Segundo Ensayo, Londres. Disponible en: «<https://www.yorku.ca/com-ninel/courses/3025pdf/Locke.pdf>».

- López Guerra, Luis (1988): “Funciones del Gobierno y dirección política”, en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, 15-40.
- Manzella, Andrea (1974): “Le funzioni del Parlamento in Italia”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 375-408.
- McIlwain, Charles Howard (1947): *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Melgar, Ivonne (2024) “Los diputados concretaron 2% de iniciativas; productividad en la 65 legislatura” en *Excelsior*, 5 mayo. Disponible en: «<https://www.excelsior.com.mx/nacional/los-diputados-concretaron-2-de-iniciativas-productividad-en-la-65-legislatura/1650270>».
- Mizrahi, Darío (2018): “Cuáles son los parlamentos más productivos y los que menos trabajan en América Latina” en *Infobae*, 26 agosto. Disponible en: «<https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/26/cuales-son-los-parlamentos-mas-productivos-y-los-que-menos-trabajan-en-america-latina/>».
- Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de (1748): *El espíritu de las leyes*, Estevanez, Nicolás (trad.), Biblioteca Digital Minerd-Dominicana Lee, Paris. Disponible en: «<https://ministeriodeeducacion.gob.do/docs/biblioteca-virtual/idcX-montesquieu-el-espiritu-de-las-leyespdf.pdf>».
- Mortati, Constantino (2000): *La Constitución en sentido material*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Nacarino Bravo, Aurora (2018): “Los enemigos de la democracia liberal”, en *Letras Libres*, 4 septiembre.

- Naciones Unidas (2017): *Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, UNDP, Inter-Parliamentary Union, Nueva York.
- Nava Gomar, Luis Felipe (2018): *Parlamento democrático y justicia constitucional*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México.
- Negretto, Gabriel (1995); “¿Qué es el decisionismo? Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 40, núm. 161, 49-74.
- Pritchett, Virgil J. (1918): “Origin and Growth of Parliamentary Government”, en *Kentucky Law Journal*, vol. 6, núm. 5, 360-378.
- Requejo, Paloma (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel Derecho, Barcelona.
- Samir Benavides, Farid (2006): “Excepción, decisión y derecho en Carl Schmitt”, en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, vol. 19, núm. 52, 125-145.
- Schlesinger, Arthur Jr. y Burns, Roger (eds.) (1975), *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, volumen 1, Chelsea House, Nueva York.
- Schmitt, Carl (2009): *Teología Política*, Editorial Trotta, Madrid.
- Schmitt, Carl (1990): *Sobre el parlamentarismo* Nelsson, Thies y Rosa Grueso, Rosa (trads.), Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl (1983): *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Serrano Migallón, Fernando (2006): *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Shane, Peter M. y Bruff, Harlod H. (2011): *Separation of Powers Law: Cases and Materials*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- Stone, Geoffrey R. *et al.* (2009): “*Marbury vs. Madison* 5 U.S. 137, (1803)”, en *Constitutional Law*, Stone, Geoffrey R. *et al.* (eds.), 6ª edición, Wolters Kluwer, Nueva York.
- Sunstein, Cass R. (2015): “The Most Knowledgeable Branch”, en *University of Pennsylvania Law Review*, 1607-1648.
- Sunstein, Cass R. (2006): “Beyond Marbury: The Executive’s Power to Say What the Law is”, en *The Yale Law Journal*, núm. 115, 2582-2610.
- Sunstein, Cass R. (1999): *Nondelegation Canons*, University of Chicago Law School, Chicago.
- Sunstein, Cass R. (1993): “Changing Constitutional Powers of the American President”, en *East European Constitutional Review*, núm. 99, 99-103.
- Várnagy, Tomás (2000): “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo” en *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Várnagy, Tomás (ed.) , CLACSO, Buenos Aires.
- Ventura Robles, Manuel E. (2014): “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” en *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, vol. 14, núm. 14, 257-279.
- Vile, Maurice J. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2a. edición, Liberty Fund, Indianapolis.
- Waldron, Jeremy (2009): “Representative Lawmaking”, en *Boston Law Review*, vol. 89, núm. 2, 335-355.

Wilson, Woodrow (2002): *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Zagrebelsky, Gustavo (1995): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta, Madrid.

Cambio constitucional, órganos garantes y acceso a la información: Análisis de la reforma mexicana de 2024

Constitutional Reform, Oversight Bodies, and Access to Information: An Analysis of Mexico's 2024 Reform

VÍCTOR S. PEÑA

El Colegio de Sonora

[ORCID: 000-003-1451-0020](https://orcid.org/000-003-1451-0020)

Fecha de recepción: 12 mayo 2025

Fecha de aceptación: 12 junio 2025

Sumario: I. Introducción. II. Contexto necesario para comprender el episodio. 1. La burocracia dorada. 2. El INAI. III. El episodio del cambio constitucional. 1. La iniciativa. 2. El dictamen. 3. La operación del cambio. IV. Enseñanzas y reflexiones.

RESUMEN: Se analiza la reforma constitucional aprobada en México en diciembre de 2024, presentada bajo el título de *simplificación orgánica* con el objetivo de eliminar varios organismos autónomos y transferir sus funciones al Ejecutivo. El texto examina, enfocándose en el órgano garante del acceso a la información y la transparencia, los antecedentes de esta iniciativa, el contexto político tras las elecciones de junio de 2024 que permitieron su aprobación, y las implicaciones de eliminar organismos clave para la democracia y la rendición de cuentas. El análisis crítico lleva a señalar que la reforma es endeble en su sustento técnico toda vez que su principal argumento, el ahorro económico que significarían estos cambios, no fue respaldado por la instancia responsable de las finanzas públicas del país —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—. A pesar de intentos de diálogo y propuestas de reestructuración interna, el organismo fue eliminado sin mayor modificación al texto original. El artículo concluye cuestionando la justificación y consecuencias de la

reforma, alertando sobre su impacto en el federalismo y los mecanismos de control democrático en México.

ABSTRACT: The constitutional reform approved in Mexico in December 2024, presented under the title of “organic simplification” with the aim of eliminating several autonomous agencies and transferring their functions to the Executive, is analyzed in this article. The text examines, focusing on the body responsible for guaranteeing access to information and transparency, the background of this initiative, the political context following the elections in June 2024 that allowed for its approval, and the implications of eliminating key agencies for democracy and accountability. The critical analysis leads to the conclusion that the reform is weak in its technical foundation as its main argument, the economic savings that these changes would represent, was not supported by the agency responsible for public finances in the country —the Ministry of Finance and Public Credit—. Despite attempts at dialogue and proposals for internal restructuring, the agency was eliminated with little modification to the original text. The article concludes by questioning the justification and consequences of the reform, warning of its impact on federalism and the mechanisms of democratic control in Mexico.

PALABRAS CLAVE: *acceso a la información, transparencia, organización pública, México.*

KEYWORDS: *access to information, transparency, public organization, Mexico.*

I. INTRODUCCIÓN

En febrero de 2024, dentro del marco del aniversario de la Constitución mexicana, el entonces titular del Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador, presentó una serie de reformas constitucionales. Siendo que su administración terminaría unos meses después y que, como promovente, la posición que representaba no contaba con las mayorías requeridas para aprobarlas, aquel acto se interpretó entonces como algo simbólico. Pasadas las elecciones de junio de 2024 —en las que se renovó la titularidad

del Ejecutivo Federal, se reorganizaron las mayorías parlamentarias en las Cámaras de Diputados y Senadores, cambiaron varias gubernaturas y Congresos Locales—, las condiciones estaban dadas para que, lo propuesto, fuese aprobado.

En México, de acuerdo con su Constitución en su artículo 135, la adición o reforma “requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México”.

El presente artículo explora la reforma constitucional como una decisión política presentada como una decisión técnica, es decir, la prevalencia del poder por encima de los argumentos. Para hacerlo se reconstruye el proceso legislativo y el posicionamiento de actores considerando una porción de una de las dos decenas de iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas, como se mencionó en el párrafo de apertura, en febrero de 2024.

El episodio tiene su antecedente, al menos, en lo sucedido en enero de 2021 cuando el entonces titular del Ejecutivo anunció en una de sus ruedas de prensa matutinas el análisis que se estaba realizando dentro de su gobierno para desaparecer al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y asumir, vía alguna de las Secretarías del Poder Ejecutivo —el equivalente a los Ministerios en otros países—, las funciones de este organismo. Ese pudiera identificarse como el más álgido momento de una tensa relación entre la Presidencia de la República y el organismo garante nacional al cual calificó como “toda una farsa” (López Obrador 2021), o incluso antes como “floreros” por aquello de ser un objeto decorativo (López Obrador 2020), por mencionar algunos¹.

¹ Para más información se pueden consultar las versiones estenográficas en el sitio de Presidencia de la República, en «<https://presidente.gob.mx/secciones/version-estenografica/>».

Las dos decenas de documentos presentados por el Ejecutivo Federal en febrero de 2024 incluyeron reformas al Poder Judicial, la Guardia Nacional y materias como la penal, protección y cuidado animales, derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho al agua, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, atención médica integral, universal y gratuita, entre otros. Por sus alcances, en diversos foros se le ha señalado que lo que deriva de todas ellas es, en realidad, un cambio de régimen. Sea por la extensión de los documentos presentados o la rapidez con la que las mayorías parlamentarias y quienes integran el constituyente permanente —o ambas—, un análisis pormenorizado de lo aprobado tendrá que esperar.

En particular, la iniciativa presentada como Anexo 18 el 5 de febrero de 2024 — contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados, la que interesa para los fines del presente trabajo— se denominó *en materia de simplificación orgánica*. En términos de la iniciativa, esa simplificación orgánica se traducía en “regresar las atribuciones”² ejercidas por una diversidad de instancias al Ejecutivo. En la iniciativa se enlistaron: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión para la Mejora Continua. El presente artículo se enfoca principalmente en uno de los siete organismos señalados, el INAI, al considerarle como el más representativo de la transición mexicana de inicios de siglo.

² Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, 05 febrero 2024, Gaceta parlamentaria número 6457-18: 1.

Las organizaciones, los arreglos institucionales dentro y entre ellas, deben entenderse como un medio para coordinar el heterogéneo conjunto de personas que ahí se desempeñan y alinearlas con propósitos establecidos para trascender el peso específico de liderazgos, asegurando la generación de bienes o la prestación de servicios aún en su ausencia o a pesar de los cambios. En palabras de Jepperson “la estructura formal racional es el instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en las actividades técnicas o de trabajo modernas” (1999: 194). De aquí la importancia de que el análisis se centre en ellas.

Que la reforma constitucional pueda entenderse como una decisión política presentada como una decisión técnica implica, como hipótesis de trabajo, que las fuerzas políticas disimulan decisiones de poder construyendo narrativas alrededor de elementos o argumentos técnicos, aun cuando estos no se sostienen.

¿Era necesario modificar la Constitución en los términos que argumenta la reforma?, ¿Cómo incidirá este cambio en el ejercicio del derecho? A estas preguntas se formularán respuestas, desde el enfoque de la hipótesis de trabajo, a partir del episodio que significó la reforma constitucional y que reconfigura normativa e institucionalmente la transparencia y el acceso a la información en México.

II. CONTEXTO NECESARIO PARA COMPRENDER EL EPISODIO

Al denominarse la iniciativa como *de simplificación orgánica*, es pertinente hacer un breve recorrido por las instancias que resuelve derogar. Como se verá, cada una de ellas tiene una trayectoria particular, por lo que sus diseños varían. Aun así, en la *Exposición de Motivos*, se decidió tener como referencia primaria a los organismos constitucionales autónomos.

La propia iniciativa, página 10, identifica ocho. Un primer asunto que no se explica es por qué, siendo que la iniciativa descalifica a los organismos constitucionales autónomos, no todos son incluidos en la reforma; tampoco se explica por qué otros organismos que no cumplen con las características para ser considerados dentro de la categoría sí se incluyen con la intención de derogarlos, desaparecerlos.

De acuerdo con la iniciativa, los organismos constitucionales autónomos creados a partir de 1990, son:

Ilustración 1. Organismos constitucionales autónomos (reconocidos en la iniciativa)

N	Nombre	Creación	Fecha
1	Instituto Nacional Electoral	22 de agosto	1996
2	Banco de México	20 de agosto	1994
3	Comisión Nacional de Derechos Humanos	13 de septiembre	1999
4	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7 de abril	2006
5	Comisión Federal de Competencia Económica	11 de junio	2013
6	Instituto Federal de Telecomunicaciones	11 de junio	2013
7	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	7 de febrero	2014
8	Fiscalía General de la República	29 de enero	2016

Fuente. A partir del Anexo 18 de la iniciativa presentada el 05 de febrero de 2024, contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados: 10.

Resulta que en la iniciativa no están todos los que se mencionan y en ella se incluyen algunos que no lo son. No están en la lista, pero sí en la iniciativa, por ejemplo, el CONEVAL, la CRE, la CNH y la Comisión para la Mejora Continua; están en la lista, pero no en la iniciativa: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Fiscalía General de la República.

Si bien se puede decir que “los organismos constitucionales son consecuencia de las deficiencias del Estado de derecho latinoamericano” (Cárdenas Gracia 2020:13) es pertinente aclarar que dentro de la literatura, no hay un consenso sobre cuáles son las características de las organizaciones autónomas. Por ejemplo, Hernández (2003), Carbonell (2004) y López Acosta (2005) identifican cinco características, a saber: 1) su configuración inmediata por la Constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia; 2) se les puedan considerar organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de derecho; 3) inciden en la voluntad estatal “toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones” (Hernández 2003: 82); 4) se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales lo que implica ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con garantías para evitar “la asfixia en el suministro de los recursos económicos” (Carbonell 2004: 105), y 5) cuentan con autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Por su parte, Arévalo, Ortega Álvarez y Gil Martínez (2004) proponen diez características: 1) inmediatez: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; 2) esencialidad: son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo; 3) dirección política: participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales contribuyendo a la toma

de decisiones del Estado; 4) paridad de rango: mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; 5) autonomía: generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria; 6) apoliticidad: son órganos técnicos y no políticos; 7) inmunidad: los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades; 8) transparencia: los actos y decisiones de los órganos autónomos pueden ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado; 9) intangibilidad: deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y 10) funcionamiento interno apegado al Estado de derecho: es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Refiriendo la Tesis *P. /J. 20/2007* publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Zeind Chávez (2018) desarrolla que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las características principales de los organismos constitucionales autónomos son: 1) que surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder; 2) que su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes; 3) que la actuación de estos organismos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público siendo que se les han conferido funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia, 4) atienden necesidades torales del Estado y 5) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantener relaciones de coordinación, contar con autonomía e independencia funcional y financiera y atender funciones primarias u originarias del Estado.

Sobre los organismos constitucionales autónomos puede también destacarse que su legitimidad “es tecnocrática y se justifica

por su carácter técnico y la corrección jurídica de sus decisiones” (Cárdenas Gracia 2020: 7).

Miguel Parra Beltrán, por su parte, considera que “la autonomía es la figura jurídica más completa para lograr la efectividad de ciertas instituciones del Estado: en materia electoral, bancaria, educativa y de derechos humanos ha funcionado muy bien”, y agrega “esperemos que pronto contemos con más instituciones con esta característica, la que hará a México un país más democrático, menos centralista y por ende más libre” (Parra Beltrán 2004).

1. *La burocracia dorada*

El término *democracia dorada* describe un sistema político en el que una clase aristocrática disfruta de amplios derechos y privilegios, controlando las instituciones clave del estado, acuñándose en Polonia a mediados de 1500. En la iniciativa presentada no se ofrece una explicación, pero por el contexto puede inferirse que se trata de un calificativo relacionado con el privilegio o una clase por encima de la burocracia tradicional —si es que dicho término pudiera aplicarse—. En todo caso, la iniciativa no hace distinciones y califica a quienes laboran dentro de la COFECE, el IFT, el INAI, el CONEVAL, la CRE, la CNH y la Comisión para la Mejora Continua de esta manera.

Si bien el enfoque del presente texto refiere un caso particular, el del INAI, es pertinente identificar algunos elementos de cada una de las instancias mencionadas.

La existencia de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) deriva de una adición constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2013. En ella se establece, como párrafo del artículo 28, que el Estado contaría con esta instancia que actuaría como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es “ga-

rantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”. En esa misma reforma se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cargo “la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales”³. De acuerdo con la iniciativa aquí analizada, la autonomía de estas instancias se alcanza en el marco del *Pacto por México*.

La COFECE, que garantiza la libre competencia y concurrencia, contribuyó a cumplir con el capítulo 21 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que obliga a mantener una autoridad nacional de competencia, mientras que el IFT al tener la facultad para conducir procesos de licitación para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información y a la libertad de expresión, además de contribuir al ejercicio de otros derechos como a la salud, la educación y los derechos de asociación, entre otros. Asimismo, da cumplimiento al artículo 18.17 del T-MEC que establece la obligación de contar con un organismo regulador de telecomunicaciones.

Aquí resulta pertinente precisar que el *Pacto por México* es un acuerdo político firmado por el titular del Ejecutivo —Enrique Peña Nieto, 2012-2018— y las dirigencias de las entonces tres principales fuerzas electorales, como lo fueron el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) del que se derivaron *reformas estructurales*, eventualmente criticadas por la posición política que representa el partido Movimiento de Regeneración

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28, párrafo décimo sexto.

Nacional (MORENA). De igual manera, resulta de utilidad tener en cuenta que el T-MEC es la manera en que se conoce al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá en vigor desde julio de 2020 que remplazó al Tratado de Libre Comercio —conocido como TLC o TLCAN— muy propio de lo que ahora se ha denominado periodo o modelo neoliberal.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue creado por decreto en agosto de 2005 como “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines”⁴. En 2014, en apartado adicional en febrero, se incluye en el inciso C del artículo 26, que:

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Tanto la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) pueden clasificarse como órganos reguladores —estrictamente hablando, y no como constitucionales autónomos— derivados de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como puede observarse, no todas las instancias que se incluyen en la iniciativa pertenecen a los organismos constitucionales autónomos. Acoplarlas ahí requeriría un ejercicio amplio de flexibilidad conceptual. ¿Caben todas estas organizaciones en el calificativo

⁴ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social*, 24 agosto 2005, artículo 1.

de *democracia dorada*? Lo que debe llamar la atención es cómo, en una iniciativa promovida desde el Ejecutivo, se promueven las etiquetas y los calificativos sobre personas en el servicio público.

2. *El INAI*

Como se ha dicho, el enfoque del presente artículo centra su atención en el INAI y por ello es que se presenta una más amplia referencia.

Lo primero que debe decirse sobre su pertenencia a la categoría de organismos constitucionales autónomos es que hay quien ha señalado que no cumple con la característica de inmediatez, es decir, no se encontraba expresamente incluido en la Constitución. Esa situación, de hecho, fue motivo de debate en foros que se realizaron en 2014 en el marco de lo que terminó siendo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, tal y como lo señaló Peña (2019) cuando identifica la postura de María Marván Laborde, entonces ex comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos quien, sobre el cambio de su carácter Federal a Nacional, dijo: “creo honestamente que se excede el mandato constitucional”.

Así visto, debe señalarse que anterior a la reforma de 2024, lo que establecía la Constitución en su artículo 6to era que:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano

u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

La determinación de que se trataba de una instancia Nacional —y no federal, como se menciona en el texto constitucional— derivó de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

El órgano garante conocido como INAI —reducción de lo que sería *Instituto Nacional de Acceso a la Información* aun cuando el nombre oficial es Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales— tiene su antecedente en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública —entonces llamado IFAI— creado a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental —junio de 2002— y un decreto particular de diciembre de ese mismo año. Se creó como un “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”⁵.

El entonces IFAI —junto con el Instituto Federal Electoral; después Instituto Nacional Electoral— ha sido calificado como el primer “resultado tangible de la transición: la primera institución

⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, 11 junio 2002, artículo 33.

política que surgió del nuevo régimen” (Merino, 2013:76), es decir, un emblema que acompañó el cambio en el origen partidista del titular del Ejecutivo — del Partido Revolucionario Institucional prevaleciente prácticamente en todo el siglo XX, al Partido Acción Nacional—, un símbolo de “la mudanza del siglo XX hacia el XXI” (Merino, 2013:74).

Entre las notas características alrededor de la creación del IFAI se encuentra aquella que recuerda la distancia con la dinámica de la clase política. De acuerdo con Escobedo (2006), el punto de inflexión a partir del cual se desencadena la oleada que significó la colocación de la transparencia en la agenda pública puede ubicarse en mayo de 2001, momento en el cual tuvo verificativo un seminario académico para reflexionar algunos de los principales temas relacionados con el derecho de acceso a la información que cobraba notoriedad por decisiones judiciales (Orozco Henríquez 2015) y logros del activismo cívico.

Aquél primer movimiento académico de mayo de 2001 sería alimentado por distintos actores provenientes de medios de comunicación, la academia, la sociedad civil organizada que, más tarde, constituyeron lo que es conocido como *Grupo Oaxaca*. La aludida distancia implica que no hay gobierno o partido político que pueda adjudicarse la creación del IFAI pues, por el contrario, fue consecuencia de un contexto propicio y el trabajo de múltiples actores lográndose “una feliz comunión entre legalidad y legitimidad” (Nava Gomar 2006: 56). Lo novedoso de la temática y el proceso para la construcción de acuerdos propició la cautela en términos del diseño legislativo, siendo jurídicamente posible crear una Ley General, y por lo mismo un organismo con ese alcance, se optó por un esquema de ley federal y un órgano garante para la administración pública federal (Carmona Tinoco 2015). De esta manera, se consideró, podía irse demostrando la factibilidad del cambio (Corzo Sosa 2006) al tiempo en que se estimulaba la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo (Escobedo 2006).

Que cualquier persona acceda a la información en poder de las oficinas gubernamentales contradice el núcleo de la organización pública tradicional cuyos elementos se han dispuesto de acuerdo con el modelo burocrático, donde las personas se dedican exclusivamente al servicio público y se especializan en su ámbito de competencia debido a la repetición de actividades y el conocimiento de información que se genera, resguarda o administra. En este modelo, la opinión del agente externo es limitada o inexistente debido a que el monopolio de la información y el conocimiento de los procedimientos es patrimonio de unos pocos quienes, además, se sujetan a una cadena de comunicación y disciplina basada en otro modelo de organización pública, el castrense.

Vista así, a la transparencia se le puede entender como un atentado contra el modelo burocrático y por eso hasta habrá quien lo considere un problema (Vergara 2008). Y, aquí, mucha atención, no es que deba inferirse que la resistencia burocrática se debe a algo corrupto o vergonzoso; entiéndasele como una reacción normal al cambio.

Por ello, la transparencia importa, coloca al interés público por encima del interés de una clase, la burocrática. Por ello, contar con una ley de acceso a archivos públicos, como ya sucedía en Suecia en 1776 (Ackerman y Sandoval 2008), pudiera ser un avance en términos democráticos, de rendición de cuentas, de responsabilidad pública; facultar a una organización pública para que garantice la transparencia, o crearla *ad hoc*, es algo que no puede ignorarse.

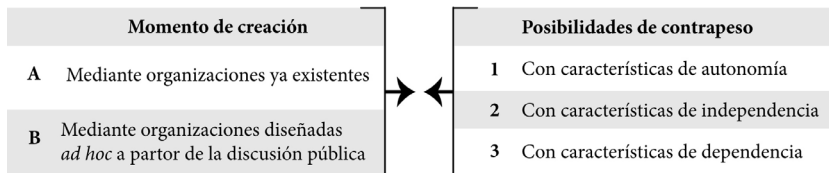
A principios de la década pasada, cuando los organismos garantes comenzaban su funcionamiento, un cuestionamiento recurrente en la práctica fue por qué, si el asunto era la garantía de un derecho, no se creaban tribunales o instancias integradas por juristas (Peña 2009). La respuesta que prevaleció enfatizó la lógica alrededor de las decisiones de la transparencia —que no es sinónimo de derecho de acceso a la información— y la *ciudadanización* de su órgano máximo de gobierno, término empleado para describir

una trayectoria profesional con elementos bastantes para suponer la garantía de la autonomía. En esa primera década de funcionamiento de organismos de transparencia ya se había cuestionado, también, su propia existencia.

Para el momento en que la iniciativa fue presentada, el INAI ya tenía años trabajando con dificultades, en particular, por la falta de renovación de quienes integraban su Pleno, instancia superior de decisión. Esta situación llevó a la comisionada Blanca Lilia Ibarra a promover una controversia constitucional a efecto de que la SCJN permitiera que el INAI pudiera sesionar con cuatro de sus integrantes ante la falta de nombramientos de comisionados por parte del Senado.

Peña (2021) comparte una tipología de las organizaciones garantes del derecho de acceso a la información considerando el momento de creación de la organización y su posibilidad de convertirse en contrapeso.

Gráfico 1. Base para la tipología de organizaciones garantes.



Fuente: Peña, 2021.

Ambos se consideraron esenciales en la composición de tipos de organizaciones garantes, toda vez que: 1) el momento de su creación permite identificar si la instancia responsable de la promoción y la defensa de la transparencia se crea como consecuencia de la discusión pública bajo el supuesto de que una organización creada en un contexto de exigencia frente al poder será más corresponsable de sus decisiones que si se trata de una organización

ya existente; 2) su posibilidad de servir como contrapeso, a partir de tres esquemas: uno de dependencia directa del poder, uno de independencia o distancia para con el poder y un esquema total denominado de autonomía que se desarrolla a detalle más adelante.

Una organización garante creada *ad hoc* a las discusiones tendría como principal ventaja la de corresponder a las necesidades sociales en un contexto de exigencia lo que se traduciría en un desempeño más apegado al considerado como ideal en su creación. Entre las desventajas se encuentra que los procedimientos y reglas tendrán que irse construyendo conforme se requieren —lo que se traduce en un trabajo inicial deficiente—, la percepción de que representa un costo adicional a lo que ya está operando y, como su creación depende de un contexto particular, cuando éste cambia necesariamente lo hará la organización.

III. EL EPISODIO DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL

Para una mejor exposición, el episodio se ha estructurado en tres apartados consecutivos.

1. *La iniciativa*

Como quedó apuntado al inicio del presente artículo, el documento que se tiene a vista es la iniciativa presentada como Anexo 18 el 05 de febrero de 2024⁶, contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados, la que interesa para los fines del presente trabajo. Salvo anotación diferente, las referencias que se incluyen en esta sección pertenecen a este documento.

⁶ Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, 05 febrero 2024, Gaceta parlamentaria número 6457-18.

El primer párrafo de su sección *Exposición de Motivos* expresa:

En congruencia con los principios constitucionales de economía, racionalidad, honradez y transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, la presente administración ha conducido su actuar con estricto apego a la política de austeridad republicana con el objetivo de acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y así, destinar todos estos al combate de la desigualdad social, al desarrollo y a la construcción de un México justo, pacífico, libre, solidario, democrático, próspero, feliz.

Son tres las ideas contenidas en ese párrafo, a saber: 1) quien promueve la iniciativa es una administración pública que identifica la implementación de su llamada política de *austeridad republicana* como la manera en que pueden materializarse los principios constitucionales de economía, racionalidad, honradez y transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos; 2) consecuente de lo anterior, se promueve acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y 3) que los recursos que hasta entonces se hayan ejercido en esos lujos, gastos superfluos, duplicidad de funciones —dice el párrafo “destinar todos estos”— se reconducirían en otras acciones para un mejor país.

Estas ideas se mantienen y alimentan a lo largo de la *Exposición de Motivos*, extractos que a continuación se entrecorren. Se afirma, por ejemplo, que durante muchos años “se fue creando una burocracia dorada”⁷ para el sostenimiento de organismos impulsados desde una perspectiva que denominan en este apartado “modelo neoliberal”⁸ cuyos impulsores “consideran que el problema de la gestión es un problema técnico de eficiencia con características homogéneas” por lo que se optó por la “fragmentación de organismos públicos con la implantación de agencias especia-

⁷ *Ibidem*: 1.

⁸ *Ibidem*: 2.

lizadas, otorgando mayor poder de influencia a actores privados en detrimento de los públicos”⁹.

Otro argumento esgrimido en la iniciativa es que, en gobiernos anteriores “el cumplimiento de las normas legales fue asumido por los gobernantes como optativo y discrecional” lo que generalizó “la ilegalidad en algunos sectores de la población y la simulación en el actuar del gobierno”¹⁰. Esta línea argumentativa no se sigue posteriormente si se encuentra, en el mismo documento, mayores elementos para conocer con mayor claridad cuándo, dónde o quién actuó de manera optativa, discrecional, ilegal.

El argumento que sí se mantiene es el ambiente que se identifica como consecuencia del llamado modelo neoliberal caracterizado por “robos monumentales de recursos acompañados por el despido, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario”¹¹. Aquí, la iniciativa señala como referencia textual lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

¿De dónde viene esa línea argumentativa del modelo neoliberal? Por el dicho de la propia iniciativa, “parte de esas reflexiones están contenidas”¹² en un texto de Jaime Cárdenas Gracia, de 2014, denominado *Las pruebas y resoluciones electorales* publicado por Porrúa donde el autor señalaría “que varios de los organismos constitucionales autónomos debieron su origen a recomendaciones y/o imposiciones de organismos financieros internacionales”¹³. En lectura de quien esto escribe, lo que el autor afirma en el texto que la iniciativa señala como fuente no tiene los alcances que se le quieren dar; es decir, aun cuando el sentido de lo afirmado por Cárdenas Gracia se percibe crítico del modelo que analiza, la redacción de la iniciativa pretende responsabilizarle de ideas que no expresa y de acusaciones que el académico no formula ahí.

⁹ *Ibidem*: 2.

¹⁰ *Ibidem*: 5.

¹¹ *Ibidem*: 5.

¹² *Ibidem*: 6.

¹³ *Ibidem*: 6.

No es su texto de 2014, sino en otro publicado en 2020 denominado *Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos*, es donde Cárdenas Gracia desarrolla su argumento de la lógica republicana en la que se quiere y necesita que estas instancias funcionen “para que no se constituyan como burocracias doradas controladas por sus titulares —una especie de mandarinatos— sin tener contacto efectivo con la sociedad, a la que no suelen rendirle cuentas de sus importantes tareas” (Cárdenas Gracia 2020: 3). Ahí puede entenderse que el interés del autor es que los organismos constitucionales autónomos “no deben responder a los intereses de los partidos sino al interés general” (2020:15).

Continuando con la *Exposición de Motivos*, con un panorama que inicia desde 1917 con la expedición de la Ley de Secretarías, la iniciativa reconstruye lo que denomina *Modelos de administración pública en México del siglo XX*. El primer hito que se destaca se ubica en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado —1982-1988— cuando “se introdujo el modelo neoliberal a nuestro país”¹⁴. Posterior a eso, el recuento que sigue señala un proceso de *desconcentración administrativa* donde los organismos constitucionales autónomos.

Fueron creados para garantizar intereses privados de diversa índole en su beneficio, lo que fue evidente en distintos casos en que surgieron a partir de la separación de funciones de algunas secretarías, sin relación con necesidades de la sociedad. Incluso, en varios casos, su objetivo fue expresamente clientelar, es decir, existieron órganos creados deliberadamente para cooptar núcleos académicos, políticos, económicos y de representación social¹⁵.

En particular, sobre el INAI, la iniciativa señala:

Pese a la promesa de que el INAI garantizara mayor transparencia en el gasto público y abriría al escrutinio ciudadano los actos de gobierno, en la práctica ha sido una institución onerosa,

¹⁴ *Ibidem*: 7.

¹⁵ *Ibidem*: 9.

con una estructura burocrática obesa, que no ha garantizado el acceso a la información y ha solapado la corrupción, e incluso la ha encubierto cuando involucra a sus comisionados¹⁶.

2. El dictamen

Por incluir el procedimiento, los razonamientos y argumentos relacionados con la eventual aprobación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo en febrero de 2024, el *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica de la Comisión de Puntos Constitucionales*¹⁷ es el documento que debe analizarse. Salvo anotación diferente, las referencias que se incluyen en esta sección pertenecen a este documento.

El dictamen se estructura a partir de lo siguiente: 1) trámite legislativo, 2) contenido de las iniciativas, 3) opinión sobre el impacto presupuestario, 4) consideraciones, 5) resultado del dictamen, 6) texto constitucional reformado y régimen transitorio.

Sobre el trámite legislativo, el dictamen da cuenta de:

- 1) La fecha y circunstancias en las que la iniciativa fue presentada;
- 2) La existencia de otras dos iniciativas relacionadas, a saber: una, de mayo de 2023 promovida por el partido político Movimiento Ciudadano con el objetivo de reformar el artículo 49 constitucional para mejorar la cooperación y coordinación de los organismos constitucionales autónomos con el resto de los órganos

¹⁶ *Ibidem*: 12.

¹⁷ Cámara de Diputados, *Dictámenes a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, 13 noviembre 2024, Gaceta parlamentaria número 6659-VI.

estatales; la otra de febrero de 2022 por la que el Partido Acción Nacional (PAN) promovía la reforma del artículo 135 constitucional con el objetivo de establecer una votación agravada de las tres cuartas partes de las personas presentes en la Cámara de Diputados para eliminar o disminuir la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.

De la primera de ellas, se señala que la prórroga para dictaminar la iniciativa había ya fenecido en abril de 2024. De la segunda se indica que “la iniciativa fue desechada, pero se menciona como un antecedente importante en la materia”¹⁸.

De acuerdo con la iniciativa de mayo de 2023, es importante señalar, la existencia del INAI da cumplimiento al artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prevé el derecho a la información como elemento esencial para garantizar la democracia. Asimismo, dice el documento, “es un instrumento para cumplir con obligaciones previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción”¹⁹.

3) La realización de foros, dentro del marco denominado *Diálogo Nacional*, efectuados del 21 de febrero al 18 de abril de 2024. De ellos, cinco fueron organizados alternadamente por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cinco más clasificados como *Diálogos Regionales* y 32 *Diálogos Estatales*.

En esta cantidad de espacios se habrían abordado todos los temas de las iniciativas presentadas el 5 de febrero de 2024. Esta sección, que daría cuenta de mecanismos participativos para la dis-

¹⁸ *Ibidem*: 4.

¹⁹ Cámara de Diputados, *Iniciativa que reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y recibida en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 3 de mayo de 2023*, 12 mayo 2023, Gaceta Parlamentaria número 6274.

cusión y análisis, se repite en los dictámenes de otras iniciativas, es decir, fue preparado para calzar con la totalidad de las iniciativas. En este sentido, el elemento de importancia para conocer los posicionamientos alrededor del Anexo 18, el de la *simplificación orgánica*, que puede ubicarse es la que refiere que el *Diálogo Estatal* celebrado en la ciudad de San Luis Potosí, el 21 de marzo, versó sobre organismos constitucionales autónomos. Pero no hay muchos más elementos para conocer los pormenores del debate o diálogo que ahí sucedió.

4) Acuerdos para la discusión y votación, así como la celebración de reuniones de Comisiones.

Sobre el contenido de las iniciativas, segundo de los apartados en los que se estructura el dictamen, no se desarrolla más en este apartado debido a que el anterior, en este mismo artículo, se cuenta de ello.

El apartado del dictamen denominado *Opinión* debe destacarse a la luz de que el principal argumento construido en la iniciativa para justificar la supresión de los organismos constitucionales autónomos fue el del costo. Ahí en la iniciativa, como ya se señaló, se dice haberla presentado “con el objetivo de acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y así, destinar todos estos”²⁰ a un mejor país.

La opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue en el sentido de que el cambio institucional pretendido

Carecía de impacto, porque no se crean o modifican entidades públicas, plazas, los programas que llevan adelante las dependencias y entidades públicas en sentido presupuestal, ni se establecen

²⁰ Cámara de Diputados, *Dictámenes a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica.*: cit. opinión.

destinos específicos de gasto público, ni se prevén atribuciones o funciones para las dependencias y entidades públicas que exijan por sí, mayor asignación de recursos públicos, ni hay disposiciones que incidan en la regulación de la materia presupuestal²¹.

La opinión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, referida en el dictamen, fue en el mismo sentido.

Sobre los apartados dentro del dictamen Consideraciones, Resultado del dictamen, Texto constitucional reformado y régimen transitorio, no se identifican elementos que aporten en el análisis de la iniciativa, pues refieren más sobre el procedimiento.

3. La operación del cambio

De parte del INAI, el cambio constitucional fue planteando diferentes escenarios y posturas a lo largo del tiempo. El primero de ellos, el rechazo.

En agosto de 2024, en sesión del Pleno del INAI, cada uno de los cuatro comisionados compartió su postura. La institución destacó como ideas principales:

- 1) De Adrián Alcalá Méndez, Comisionado Presidente del INAI: queremos reiterar el llamado al diálogo interinstitucional que hemos hecho. Las instituciones dialogan para mejorar y este diálogo que hemos hecho, que hemos llamado, incluye un ejercicio auténtico de parlamento abierto, basado en la pluralidad de voces e ideas de diversos sectores de la sociedad para que no sólo sean escuchadas, sino invitados a construir en conjunto con las y los legisladores, así como con las autoridades, el nuevo andamiaje normativo e institucional para asegurar la garantía plena de estos dos derechos.

²¹ *Ibidem*: 76.

- 2) De Norma Julieta del Río Venegas, Comisionada del INAI: no es un aferramiento a un cargo, no es un aferramiento a un edificio en la avenida Insurgentes Sur, es simplemente el aferramiento que tuvimos hace 22 años quienes estuvimos en esta historia a que sigamos con esta defensa de los dos derechos. Desde el INAI, nuevamente, reiterar la apertura a la autocrítica y también a la mejora que se deba de hacer.
- 3) De Blanca Lilia Ibarra Cadena, Comisionada del INAI: este organismo garante tiene un origen ciudadano y es patrimonio de todas y todos los mexicanos. Su autonomía constitucional y su especialización en la materia le permiten garantizar con eficacia dos derechos que son la base de cualquier democracia moderna: el derecho a saber y el de la protección de datos personales. Sin privacidad, las personas carecen de una esfera necesaria para desarrollar plenamente su personalidad y, sin información, la participación social, que redundaría en el beneficio colectivo, no sería posible.
- 4) Finalmente, de Josefina Román Vergara, Comisionada del INAI: las discusiones y deliberaciones que se lleven a cabo deben considerar a la protección de los datos personales como un baluarte de la democracia mexicana. México merece que los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales se mantengan intocados y garantizados²².

En todo evento organizado posterior a ello las inauguraciones fueron empleadas para fijar nuevas posturas, todas en el mismo sentido. En noviembre, fue dentro del marco de la Semana Nacional de Transparencia, por ejemplo, que el INAI publicó un comunicado para la prensa donde se resumieron las posturas de diversos actores, entre ellos:

²² INAI, *Posicionamiento del Pleno del INAI emitido en la sesión de hoy respecto a la iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación orgánica que se procesa en la Cámara de Diputados*, 21 agosto 2024, INAI/218/24.

- 1) Adrián Alcalá Méndez, Comisionado Presidente del INAI, habría reiterado el llamado a los legisladores a considerar la posibilidad de establecer una instancia con autonomía técnica e imparcialidad;
- 2) Blanca Lilia Ibarra Cadena, Comisionada del INAI, dijo: “Las y los mexicanos están a punto de perder un mecanismo eficaz de control, cuya actividad se centra en la defensa de dos libertades y derechos cruciales para el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y la participación política para la conformación de un auténtico Estado democrático”²³.

Y es que, dada la manera en que el ejercicio del derecho de acceso a la información fue evolucionando a lo largo de dos décadas en el país, no es sencillo pensar en un modelo alternativo: “Las instituciones que garantizan el derecho a la protección de datos personales y a la privacidad deben permanecer autónomas, independientes, sólidas y robustas”, dijo Alcalá Méndez durante la inauguración de la cuarta edición del Taller Nacional del Aviso de Privacidad, agregó “lo que está en juego son los derechos fundamentales que nos han costado mucho y que el poder público, el poder político, no le dio a la gente sino que fueron conquistas sociales”²⁴.

El rechazo se debió a los mínimos elementos considerados en la reforma constitucional que tan solo desaparecía la base de donde se desprendía el INAI. No se mencionó, por ejemplo, qué sucedería con la Plataforma Nacional de Transparencia, un sistema de gestión basado en internet por el que se daba seguimiento a las solicitudes de información, interposición de recursos y publicación de información. “La reforma constitucional que plantea la desaparición del INAI no prevé el destino de esta herramienta”, advirtió a finales

²³ INAI, *El ejercicio de derechos y libertades está en riesgo con una eventual desaparición del INAI*, 13 noviembre 2024, Inai/329/2024.

²⁴ INAI, *El INAI y los organismos garantes deben permanecer autónomos para proteger el derecho a la privacidad*, 14 agosto 2024, INAI/210/2024.

de noviembre de 2024, Norma Julieta del Río Venegas, Comisionada del INAI²⁵.

La idea era clara y se repitió en varias ocasiones:

la iniciativa de reforma constitucional que busca eliminar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un golpe a la transparencia y un retroceso que afectará gravemente el ejercicio pleno de los derechos humanos en México²⁶.

Posterior al rechazo, el discurso cambió hacia el reconocimiento de la voluntad política del Ejecutivo. Un comunicado del mes de octubre de 2024 reconoce “la apertura al diálogo de la Presidenta de México” y anuncia una próxima reunión con la Secretaria de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez, “para presentar diferentes planes de modernización del INAI como organismo autónomo y especializado en la tutela de estos derechos”²⁷.

Finalmente se entró en un periodo de negociación. Toda vez que el principal argumento de la iniciativa en virtud de la cual el INAI desaparecería señaló los costos que reportaba mantener al organismo, la principal estrategia de la propia institución fue la de encontrar maneras de costar menos. La Comisionada Del Río Venegas dijo que la Secretaria de Gobernación les “pidió que hiciéramos un esfuerzo por ir a un adelgazamiento mayúsculo. Nos pidió algunos datos y quedamos que de manera colegiada elaboraremos un documento que le haremos llegar la semana que entra”²⁸.

²⁵ INAI, *Los 15,000 millones de archivos de la Plataforma Nacional de Transparencia están en riesgo con la desaparición del INAI: Norma Julieta del Río*, 20 noviembre 2024, INAI/335/2024.

²⁶ INAI, *Desaparecer al INAI es un retroceso para México y sus derechos humanos*, 23 agosto 2024, INAI/222/2024.

²⁷ INAI, *El INAI reconoce la apertura al diálogo de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo*, 15 octubre 2024, INAI/289/2024.

²⁸ INAI, *El Pleno del INAI abre diálogo con la Secretaría de Gobernación para fortalecer los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales*, 16 octubre 2024, INAI/291/2024.

Por diversos reportes en medios de comunicación se conoce que las conversaciones siguieron y algunas propuestas se hicieron. Sin embargo, no es posible conocer oficialmente sobre qué versó la propuesta, cuál pudo ser el camino para que el INAI costara menos. Usando los mecanismos propios de la transparencia se presentó la *solicitud 330031324002400* que versó sobre la documentación que se haya entregado por parte del INAI vía sus comisionados al Ejecutivo Federal —principalmente, la Secretaría de Gobernación— y al Poder Legislativo —Cámara de Senadores y Diputados— a manera de propuesta de reducción de presupuesto del propio INAI como estrategia o razonamiento para evitar su desaparición. ¿Qué se respondió?

- 1) La ponencia del Comisionado Presidente Adrián Alcalá Méndez, informó que no se localizaron documentales que cumplan con precisión con las indicaciones previstas en los planteamientos transcritos; sin embargo, en atención al principio de máxima publicidad, se ubicó un pronunciamiento público suscrito por los Comisionados de este Instituto, así como de los Organismos.
- 2) La ponencia de la Comisionada Blanca Lilia Ibarra Cadena, indicó que después de una búsqueda exhaustiva en sus archivos, no arrojó expresión documental alguna de la información de interés de la persona solicitante, por lo que no existe obligación de contar con la información materia de la solicitud y no hay elementos de convicción que permitan suponer que obre en los archivos.
- 3) La ponencia de la Comisionada Josefina Román Vergara, realizó una búsqueda exhaustiva y razonable de la información en los archivos físicos y electrónicos, sin embargo, no se localizó documento o expresión documental alguna que haga referencia a la materia de la solicitud.
- 4) La ponencia de la Comisionada Norma Julieta del Río Venegas, informó que en su momento entregó la propuesta de reinge-

nería a la Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional, toda vez que, dicha Dirección es el área encargada de integrarla, así como de realizar estudios, investigaciones e informes para valorar el desempeño institucional, dar seguimiento a las evaluaciones externas que se realicen a las mismas, y emitir recomendaciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación del desempeño, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 43, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Por lo anterior, señaló le era aplicable el *Criterio SO/007/2017* emitido por el Pleno de este Instituto, pues no se advierte obligación alguna de contar con esa información y no hay elementos de convicción que permitan suponer que ésta debe obrar en sus archivos.

Aun con todo el esfuerzo que pudo realizarse desde el INAI, el cambio constitucional procedió prácticamente sin cambios con respecto a lo presentado en febrero de 2024.

IV. ENSEÑANZAS Y REFLEXIONES

En el recorrido realizado se pretendió analizar críticamente la iniciativa de reforma constitucional presentada en febrero de 2024 y aprobada en diciembre de ese mismo año ya bajo una nueva presidencia. La propuesta contenida en el Anexo 18 de un conjunto de iniciativas presentadas en el marco de un acto simbólico se traduce en la desaparición de diversos organismos a los que, de manera inadecuada y sin hacer distinciones necesarios, califica como autónomos; esta iniciativa se denominó de *simplificación orgánica*. En particular se aborda aquí el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En México, de acuerdo con la norma, reformar la Constitución implica una votación coincidente, en dos terceras partes, de las

personas presentes del Congreso de la Unión y el aval de la mayoría de las legislaturas de los Estados y la Ciudad de México. Es, en términos literales, una decisión política. Si quisiera encontrarse el aspecto racional de la decisión, atendiendo al texto constitucional, éste descansaría en el supuesto de que las mayorías no toman decisiones arbitrarias. Lo observado en el episodio reconstruido, sin embargo, muestra cómo el argumento técnico principal de la reforma no se sostiene y la decisión termina siendo, posterior al proceso legislativo y administrativo, coincidente con la posición —política— expresada por el promovente, incluso antes que la propia iniciativa.

¿Era necesario modificar la Constitución? En principio la respuesta pudiera ser que no, porque la existencia del organismo no derivaba de ahí faltando al principio de inmediatez, característico de los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, la decisión fue reformar la redacción del artículo 6to —principalmente— para que quedara claro que el INAI no tenía cabida en el panorama nacional ¿Es un cambio justificable? No, porque la principal razón esgrimida —el costo del organismo— no es sostenible; pero, debe señalarse, a fuerza de que una fuerza política tiene la mayoría no requirió sostenerse.

Si bien, el episodio analizado pudiera no ser representativo, sí ilustra cómo se insistió en una narrativa técnica siendo que la decisión fue política.

La reforma, que finalmente fue aprobada sin modificaciones sustanciales, se cuestiona tanto por su justificación política como técnica. El argumento principal, centrado en la austeridad y eliminación de una *burocracia dorada*, carece de sustento según opiniones técnicas de instituciones como la Secretaría de Hacienda, que determinaron que la eliminación del INAI no generaría impacto presupuestario real. Además, se señala que la reforma omite alternativas viables para garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, mismos que debieron resolverse en legislación secundaria.

¿Cómo incidirá en el ejercicio del derecho? Los efectos son, al momento en que esto se escribe, inciertos. En principio puede pensarse que no incide de manera significativa en el desarrollo de dos procedimientos, a saber: el de la publicación de la información y el de la solicitud de información; lo hace, sin embargo, en la naturaleza de los mecanismos que la persona tiene para garantizar su derecho a la información.

Es por eso que el texto destaca que el INAI fue resultado de una evolución institucional de más de dos décadas, derivada de un contexto democrático y ciudadano, no de imposiciones partidistas o internacionales como sugiere la narrativa oficial. El organismo, con sus luces y sombras, no solo facilitó el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, sino que se consolidó como contrapeso del poder estatal, con legitimidad ciudadana.

En el horizonte, como agenda pendiente de investigación, se encuentra cómo es que la reforma constitucional incidirá en los diseños normativos e institucionales de las entidades federativas. La historia de la transparencia en México es, en muchos aspectos, la historia del federalismo que fue conformando un mosaico de posibilidades y realidades.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John Mill y Sandoval, Irma Eréndira (2008): *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI, México.

Arévalo, Miguel Ángel, Ortega Álvarez, Óscar y Gil Martínez, José (2004): “Propuesta de creación de un organismo autónomo de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuentas públicas”, en *Memorias de la Primera Convención Hacendaria*, Cámara de Diputados, México, 215-238.

Carbonell, Miguel (2004): *Elementos de teoría constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (2020): “Soberanía popular vs. Organismos constitucionales autónomos”, en *PodereS tradicionales y organismos constitucionales autónomos*, López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), Insituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 3-26.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2015): “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos” en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), INAI, México, 33-78.

Corzo Sosa, Edgar (2006): “En busca de la armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información” en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e INAI, México, 199-233.

Escobedo, Juan Francisco (2006): “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e Inai, México, 63-77.

Hernández, María del Pilar (2003): “Autonomía de los órganos electorales”, en *Revista Mexicana de Justicia*, núm 1, 79-90.

Jepperson, Ronald L. (1999): “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, DiMaggio, Paul J. Y Powell Walter W. (coords.), Fondo de Cultura Económica, México, 193-215.

López Acosta, Santiago (2005): “El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”, en *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Esta-*

do, Gámiz Parral, Máximo y Rivera Rodríguez, Enrique (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 545-559.

López Obrador, Andrés Manuel (2021): “11.01.21. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, en *AMLO. Presidente*. Disponible en: « <https://amlo.presidente.gob.mx/11-01-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/> » [Consultado el 19 de junio de 2025].

López Obrador, Andrés Manuel (2020): “07.12.20 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, en *AMLO. Presidente*. Disponible en: « <https://amlo.presidente.gob.mx/07-12-20-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/> » [Consultado el 19 de junio de 2025].

Merino, Mauricio (2013): “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia”, en *10 años de transparencia en México*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 73-94.

Nava Gomar, Salvador O. (2006): “El derecho de acceso a la información en el Estado México. Apuntes para su constitucionalización”, en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e INAI, México, 45-62.

Orozco Henríquez, J. (2015): “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México. Nuevos paradigmas para su garantía*, Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), INAI, México, 17-32.

- Parra Beltrán, M. Á. (2004): “Los derechos humanos, neoliberalismo y reforma constitucional”, en *LEX. Difusión y Análisis*, núm. 110, 29-34.
- Peña, Víctor Samuel (2009): “Ganadores sin perdedores: Reflexión sobre la transparencia en el Caso Querétaro”, en *Constitucionalidad de los órganos especializados y autónomos garantes del derecho de acceso a la información pública*, Comisión Estatal de Información Gubernamental, Querétaro, 143-168.
- Peña, Víctor Samuel (2019): “INAI”, en *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Cejudo, Guillermo (coord.), Inai, México, 162-170.
- Peña, Víctor Samuel (2021): “Transparencia y sus organizaciones garantes. Debates recientes”, en *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional*, Jove Villares, Daniel (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 145-162.
- Vergara, Rodolfo (2008): *La transparencia como problema*, INAI, México.
- Zeind Chávez, Marco Antonio (2018): “El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado Mexicano”, en *Revista del Posgrado de la UNAM*, 69-91.

La prisión preventiva oficiosa. ¿Encarcelamiento automático?

Mandatory pre-trial detention: automatic incarceration?

JOSÉ LUIS VALDÉS RIVERA

Academia Interamericana de Derechos Humanos

Universidad Autónoma de Coahuila ORCID:

[0000-0002-4944-7829](https://orcid.org/0000-0002-4944-7829)

Fecha de recepción: 23 mayo 2025

Fechas de admisión: 16 junio 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. Prisión preventiva oficiosa ¿castigo anticipado? 1. ¿Qué es la prisión preventiva? 2. Prisión preventiva y castigo. 3. Prisión preventiva y fraude de etiquetas. III. Prisión preventiva oficiosa y prisión preventiva justificada: ejercicio de desambiguación. 1. Prisión preventiva oficiosa y prisión preventiva justificada: diferencias. 2. Catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. 3. Interpretación de la prisión preventiva oficiosa. IV. ¿Es la prisión preventiva oficiosa encarcelamiento automático? 1. El análisis de los elementos del delito para vincular a proceso. 2. El estándar probatorio requerido para vincular a proceso. 3. Tasa de vinculación a proceso. V. Conclusiones.

RESUMEN: Desde el año 2008 se introdujo en el artículo 19 constitucional un catálogo de delitos sobre los que debería imponerse de forma oficiosa la prisión preventiva. Recientemente se modificó —nuevamente— dicho precepto constitucional, con la finalidad de agregar más delitos a la lista referida. La existencia misma de la prisión preventiva oficiosa, y ahora su modificación, suscitan el debate sobre su legitimidad a la luz del resto de normas del ordenamiento jurídico mexicano, incluyendo las del bloque de convencionalidad. Sin embargo, más allá de esas discusiones —que son de gran relevancia—, es oportuno cuestionarse sobre los mecanismos que se encuentran al alcance de la persona imputada para evitar la imposición del encarcelamiento preventivo. Si la medida de prisión preventiva oficiosa no puede frenarse mediante la argumentación sobre

el cumplimiento de ciertos fines procesales, entonces se vuelve necesario encontrar otras salidas —aunque sea provisionales— para evitar la aplicación de lo que sería una pena anticipada.

ABSTRACT: Since 2008, article 19 of the Mexican Constitution has included a catalogue of criminal offenses for which mandatory pre-trial detention must be imposed. Recently, this constitutional provision was amended—once again—to expand the list of such offenses. The very existence of mandatory pre-trial detention, and now its extension, has reignited debate over its legitimacy, considering the broader norms within the Mexican legal system, including those derived from the corpus of conventionality. However, beyond this highly relevant legal discussion, it is worth examining the mechanisms available to the accused to prevent the imposition of automatic pre-trial incarceration. If mandatory detention cannot be avoided through arguments concerning the fulfillment of legitimate procedural purposes, then it becomes necessary to identify alternative—albeit provision

PALABRAS CLAVE: *reforma constitucional, prisión preventiva, proceso penal, pena anticipada.*

KEYWORDS: *constitutional reform, preventive detention, criminal proceedings, pre-trial punishment.*

I. INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre del año pasado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El decreto de reforma lleva por nombre *Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la CPEUM* y fue publicado en la edición vespertina del medio y en la fecha indicadas.

La reforma tuvo por objetivo agregar más delitos al catálogo contenido en el artículo 19 constitucional párrafo segundo, y que se refiere a los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Los argumentos que sustentaron la reforma desde la Comisión

de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se centraron en indicar que los delitos que se agregan al catálogo afectan gravemente diversos bienes jurídicos, como la vida, el patrimonio, la salud, etc.¹. Asimismo, se señaló que la prisión preventiva oficiosa se constituye como una herramienta capaz de lograr un control de la criminalidad, con lo que se contribuiría al establecimiento, entre otras cosas, de la paz social².

En el debate en la cámara de Diputados, en torno a la reforma constitucional que ahora se comenta, tuvo cabida de forma abundante la discusión sobre la idoneidad de la prisión preventiva oficiosa para combatir problemas de seguridad, lo cual, aunque es un tema de gran relevancia, no será el objeto del presente trabajo. Más bien, aquí lo que se analizará es la automaticidad de la figura, y para ello es oportuno mencionar que desde el diario de los debates antes referido la diputada Ofelia del Socorro Jasso Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), afirmó que “[l]a prisión preventiva oficiosa es una herramienta que, aplicada de manera automática, se convierte en una pena anticipada”³.

Luego abundó sobre el punto señalando que “el encierro automático de personas acusadas, sin una revisión judicial profunda, no es una solución a los problemas de seguridad”⁴.

Lo anterior da cuenta de un posicionamiento relevante sobre la prisión preventiva oficiosa, que es el de valorar su automaticidad para distinguirla o asociarla con una pena anticipada y, con ello, ilegítima. Hasta ahora el debate se ha centrado más en —como ya se dijo— valorar su idoneidad, o su armonía con otros preceptos del ordenamiento mexicano o contenidos en tratados internacionales vinculantes para México. Desde luego que esas discusiones son oportunas y abonan pertinentemente a un tema crucial de la

¹ Cámara de Diputados, Diario de los debates, año 1, sesión 29 anexo II-I, 13 noviembre 2024.

² *Ídem*.

³ *Ídem*.

⁴ *Ídem*.

impartición de la justicia penal. Sin embargo, en este trabajo se busca redirigir la mirada a otro tópico relacionado con la prisión preventiva oficiosa: su automaticidad.

Además de las discusiones a nivel legislativo con la intervención de diputadas y diputados, también han participado diversos actores políticos y jurídicos, que desde sus contextos y por su relevancia política, han presentado argumentos y afirmaciones que pueden tener mayor o menor peso. Por ejemplo, en una de sus entrevistas como candidata presidencial, la actual Presidenta refirió que la prisión preventiva oficiosa no es automática, sino que, para su imposición, dijo que era necesario que un juez lo determine a partir de una serie de pruebas presentadas por el ministerio público (Sheinbaum 2024). Este es un punto importante, porque colocaría una serie de requisitos probatorios a las y los juzgadores para la imposición de esa medida restrictiva.

Lo anterior podría entenderse bajo el hecho de que la prisión preventiva oficiosa requiere la existencia de un proceso penal para su imposición. Es decir, que sigue la suerte de aquel, ya sea que al terminar el proceso penal se dicte una sentencia condenatoria y entonces la prisión preventiva oficiosa pase a considerarse pena de prisión⁵ o que se dicte una sentencia absolutoria y la prisión preventiva quede sin efectos.

Por otro lado, y en contraposición a lo afirmado por la actual Presidenta⁶, en un informe de la IBERO Puebla⁷ a propósito del aná-

⁵ También implicaría algunos cambios administrativos y materiales respecto a la privación de la libertad en un centro penitenciario, pues de acuerdo con el primer párrafo del artículo 18 constitucional, el sitio de privación de quienes se encuentren bajo la figura de la prisión preventiva sea oficiosa o justificada, será diferente de aquel en el que se encuentren bajo el cumplimiento de la pena de prisión derivada de una sentencia condenatoria.

⁶ No porque los argumentos hayan sido expresamente para refutar lo dicho, sino porque en esencia son contrapuestos.

⁷ Cuya pertinencia se resalta por el hecho de que fue anexado al Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que se indicó al inicio de este trabajo.

lisis de la iniciativa presidencial que dio pie al decreto de reforma constitucional ya señalado, se destaca a la prisión preventiva oficiosa como automática. De forma textual se menciona que la prisión preventiva oficiosa “no se aplica bajo una valoración judicial y mediante la acreditación de su necesidad, sino que es impuesta de manera automática” (Sánchez y Hernández 2024: 6).

Finalmente, es importante puntualizar que los posicionamientos a favor de la iniciativa, que redundó en el decreto de reforma constitucional, no atienden al tema de la automaticidad de la prisión preventiva oficiosa, sino que más bien se colocan bajo una línea argumentativa de lucha contra la inseguridad y prevención del delito. De ahí que el objetivo de este trabajo es profundizar sobre si la prisión preventiva oficiosa es o no automática, considerando que entra en colisión con aspectos de gran relevancia para el ordenamiento jurídico mexicano, y de forma especial para el sistema de justicia penal, como lo es la presunción de inocencia.

Para el desarrollo de este trabajo, se parte de la idea de que la respuesta a este tipo de interrogantes no siempre puede realizarse de forma binaria, bajo una negación o afirmación, sino que en ocasiones es importante destacar en qué grado sí o en qué grado no una cosa sucede como sucede. Para ello se tomarán en consideración los aspectos que concurren en el dictado o prolongación de esta figura jurídica, ya que, si bien hay una diferencia sustancial entre el dictado de una medida cautelar y su prolongación, en el fondo la prolongación es una forma de afirmar que lo que se resolvió —imponer la prisión preventiva oficiosa— debe mantenerse en la trama procesal penal, de reafirmar la medida, dicho en breve.

En primer lugar, se trabajará sobre lo que es la prisión preventiva en general, en qué medida puede implicar o no un castigo, ya que de ahí se deriva la importancia sobre que la medida sea automática o no. Es decir, si la prisión preventiva en general mantiene restricciones de derechos de forma similar a otras medidas restrictivas como lo sería la pena de prisión, la necesidad de su justificación

se colocaría en franco enfrentamiento con la posible automaticidad a la que se ha hecho referencia.

En segundo lugar, se abordará el tema de la diferencia entre la prisión preventiva oficiosa y la denominada *prisión preventiva justificada*⁸, lo cual es crucial para señalar que la prisión preventiva requiere de ciertas condiciones de necesidad en algunos casos que para otros casos no resulta necesario, lo cual abre paso a su distinción en las dos formas antes anunciadas. Es posible que parezca un tema bastante trabajado para las y los juristas en México, pero en otros lugares la existencia de estas dos figuras no resulta común, ya que la prisión preventiva no se regula de esa manera, y de ahí la importancia de hacer el análisis, aunque sea de forma breve.

En tercer lugar, se abre un apartado sobre la pregunta central del trabajo ¿es automática la prisión preventiva oficiosa? y para dar respuesta se echará mano de tres aspectos fundamentales: ¿cuáles son las condiciones para su imposición o prolongación? ¿se exige un análisis jurídico exhaustivo de esas condiciones? ¿cuál es el estándar probatorio necesario? ¿existen datos sobre la frecuencia de la medida?

Finalmente cierra el artículo con un apartado de conclusiones, en el que se retoman algunos aspectos desarrollados en el trabajo y se plantean interrogantes que merecen ser tenidas en cuenta para discusiones con un mayor grado de profundidad sobre el tema. Principalmente, en este apartado, se ensaya una respuesta puntual a la pregunta sobre la automaticidad de la prisión preventiva oficiosa y, de forma correlativa, a si esa figura jurídica implica un encarcelamiento instantáneo para la persona imputada.

⁸ Si bien la expresión de prisión preventiva justificada no se señala de forma expresa en la legislación mexicana, ni en la CPEUM ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), sí ha sido adoptada en la práctica para distinguirla de la prisión preventiva oficiosa. Ejemplo de ello es la tesis jurisprudencial con número de registro 2030174, a cargo del Pleno regional en materias penal y de trabajo de la región centro-norte, con residencia en la Ciudad de México.

II. PRISIÓN PREVENTIVA ¿CASTIGO ANTICIPADO?

1. ¿Qué es la prisión preventiva?

El lenguaje suele tener la potencialidad de configurar al mundo, ya que influye de forma importante en la forma en la que pensamos (Frenkel y Warren 2022). De ahí que sea importante nombrar las cosas de tal forma que representen lo que efectivamente son⁹, como el caso de la prisión preventiva, que formalmente es considerada una medida cautelar, y de esa manera es diferenciada de la pena de prisión propiamente, que —se supone— no puede ser impuesta de forma previa al dictado de una sentencia condenatoria.

En el artículo 153 del CNPP se dispone que las medidas cautelares responden a tres fines procesales: asegurar la presencia de la persona imputada en el proceso penal, evitar la obstaculización de ese proceso y proteger a víctimas y testigos. Además, en el artículo 155 fracción XIV, en el mismo dispositivo se dispone que la prisión preventiva —en general, sin distinguir la oficiosa de la justificada— es un *tipo de medida cautelar*. La Primera Sala, por su parte, se ha referido a la prisión preventiva como una medida cautelar, a la que ha tildado de medida excepcional, la cual, por su *especial gravedad* puede ser sujeta a revisión, con la finalidad de resolver si es susceptible de mantenerse o no cuando ya haya sido impuesta¹⁰. Asimismo, en diverso criterio judicial, la Primera Sala ha reiterado que las medidas cautelares deben ceñirse a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para el cumplimiento de los fines anunciados en el artículo 155 del CNPP ya referido¹¹.

⁹ Mauricio Beuchot dice que los signos, como parte del lenguaje, son aquello que representa otra cosa, “que hace sus veces” (Beuchot 2004: 7). Por eso es importante determinar si los signos de la expresión *prisión preventiva*, entendida muchas veces como medida cautelar, en realidad hacen las veces de una medida cautelar, o si, por su parte, conllevan elementos diversos o propios de otros signos del lenguaje, como el relativo a la expresión *pena* o *castigo*.

¹⁰ SCJN, Primera Sala, Tesis 1a./J. 44/2022 (11a.), julio 2022: 2299.

¹¹ SCJN, Primera Sala, Tesis 1a./J. 113/2024 (11a.), junio 2024: 1455.

En el mismo orden de ideas, pero desde un punto de vista doctrinal, se ha dicho que: “[l]a prisión preventiva busca asegurar la consecución del proceso jurisdiccional del imputado al proceso penal a través de la privación de su libertad debido a un elevado peligro de fuga o posibles afectaciones para la víctima” (Mateos 2024: 248). En esa tesitura, la prisión preventiva también ha sido entendida “como una auténtica medida cautelar a fin de adecuarla a los principios constitucionales, en particular el de inocencia y el derecho del imputado a esperar la sentencia en libertad, y el consecuente carácter excepcional que debe revestir la privación de la libertad durante el proceso penal” (Garderes y Valentín 2007: 133).

Bajo los argumentos de carácter legal, judicial y doctrinales, se puede decir que la prisión preventiva es una medida cautelar, pero no sin más, sino bajo la exigencia de ceñir su imposición al cumplimiento de las necesidades procesales antes anunciadas, y no solo eso, sino que también resultaría indispensable que sea impuesta bajo parámetros de intervención mínima, plegándose a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En pocas palabras, la prisión preventiva consistiría en una medida cautelar que conlleva la privación de la libertad de una persona durante el curso del proceso penal.

2. Prisión preventiva y castigo

De acuerdo con lo señalado, si bien la prisión preventiva ha sido desarrollada con intenciones cautelares, lo cierto es que también coincide con la pena de prisión en algo esencial: privar a una persona de su libertad; solo que, a diferencia de la prisión preventiva, en el castigo la privación de la libertad se materializa como consecuencia de la culpabilidad de una persona¹², y no como medida

¹² Bajo la teoría de la retribución, la pena es la consecuencia del delito que busca compensar el mal causado por el delito (Cerezo 2008: 12). Esta postura coincide con una más reciente que ve en la pena al mecanismo idóneo para restablecer la vigencia de la norma y, en ese sentido, se considera importante que no se im-

durante el proceso penal. Si se acude al Código Penal Federal, en el artículo 24, se ubica a la *prisión* dentro del catálogo de penas y medidas de seguridad y, posteriormente, en el artículo 25 se le define como:

“La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.”

De esa forma, la prisión preventiva y la pena de prisión —considerada como castigo— coinciden en que implican la privación de la libertad de una persona, distinguiéndose en que la pena de prisión se impone como consecuencia de la comisión de un hecho delictivo, mientras que la prisión preventiva se impone durante el proceso penal, es decir, durante la trama bajo la cual se decide la responsabilidad penal de la persona procesada (Sautner 2014: 53).

De hecho, en el último párrafo del artículo 155 del CNPP —antes mencionado— se dispone que las medidas cautelares no pueden ser utilizadas como sanción penal anticipada, y dentro de la lista de medidas cautelares, tal como se dijo, se incluye a la prisión preventiva. Por tal razón, la pregunta anotada en el título de este apartado es pertinente, porque desde la legislación hay un esfuerzo para establecer que prisión preventiva y pena son cosas diametralmente diversas, de entrada, porque se les denomina con diferentes expresiones. No obstante, quedarse satisfecho con el nombre que se les proporciona para argumentar sus diferencias, equivaldría a decir que basta con que se asigne la palabra *robo* a la conducta de privar de la vida a una persona¹³, porque lo importante es el

ponga una sanción a una persona que no es responsable, ya que de esa manera se propiciaría una justa indignación social, con la consecuencia de que la pena se convierta en un medio *devaluado* debido al uso injustificado (Freund 2014: 29).

¹³ Con esto se quiere resaltar que el nombre puede tener efectos persuasivos, ya que con las expresiones se trata de dar un adelanto de aquello que se designa.

nombre que se le asigna a una conducta y no lo que la conducta representa en la realidad.

Identificar en qué medida la prisión preventiva representa un castigo no es una cuestión de *estética jurídica*, sino que permite establecer cuál es la justificación necesaria para la materialización de una restricción de derechos, que en el fondo es lo que acarrea la aplicación de una pena o castigo¹⁴ en forma diferente a lo que debería hacerlo una medida cautelar. Por lo anterior, no basta concluir que una medida es cautelar solo porque se le coloca en un listado de medidas cautelares, sino que se debe analizar con especial atención qué es lo que efectivamente conlleva, como en este caso sería la privación de la libertad de una persona en la prisión preventiva.

3. Prisión preventiva y fraude de etiquetas

La problemática radica en que, si se normaliza, por el uso del lenguaje, la aplicación de una medida que conlleva restricciones propias de una pena, y se le denomina medida cautelar, las justificaciones para su aplicación serán las de una medida cautelar, que esencialmente son menos rigurosas que para la aplicación de un castigo o sanción que, tal como se dijo, resulta posterior a la acreditación de la responsabilidad en la comisión de un delito de una o varias personas¹⁵. Sobre ese punto es importante mencionar que, si bien el CNPP vincula a las medidas cautelares al cumplimiento

Sin embargo, es posible incurrir en un fraude de etiquetas, y utilizar la actividad de designación mediante el nombre para convencer de que algo es diferente a lo que se adelanta mediante el nombre o, incluso, de las propuestas de definición.

¹⁴ Si a la pena de prisión se le pusiera el nombre de *sanción civil* no por ello consideraríamos que basta con un incumplimiento de contrato para privar a alguien de la libertad.

¹⁵ Esta cuestión ha sido tratada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del centro auxiliar de la segunda región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en la tesis con número de registro 2027127, en la que se establece como criterio que para determinar la falta de arraigo como justificación para la imposición de la prisión preventiva, es necesario que esa falta de arraigo quede

de ciertas finalidades, también es cierto que para el análisis de esos fines toma en consideración una cuestión que más bien sería relevante si la persona fuera efectivamente culpable de la comisión de un delito, lo que en ese momento se ignora porque justamente se encuentra dentro de la discusión principal del proceso penal. Lo anterior es así, ya que, para la consideración del peligro de fuga, la norma procesal penal autoriza que se considere el máximo de la pena por el delito que pudiera llegar a imponerse. Lo cual es criticable bajo una perspectiva de un proceso penal que se guíe, entre otros derechos, por el de presunción de inocencia, pues no debería ser relevante la cantidad de pena con la que un tipo penal amenaza en su regulación legal, si se supone que la persona debería ser considerada inocente de la comisión de ese delito, y más bien el riesgo de fuga debería apoyarse en un análisis objetivo libre de prejuicios. Otra vez, el punto medular de *andar con tiento* sobre las expresiones utilizadas en la designación de ciertos eventos de la realidad tiene que ver no con un tema de *estética jurídica*, sino con la preocupación de que las justificaciones en torno a la restricción de derechos y, especialmente, de la libertad de una persona, no se solapen a partir de un fraude de etiquetas. Llamar las cosas como son permite actuar en consecuencia, enfrentando las derivaciones reales que las cosas implican¹⁶.

Sobre la prisión preventiva, en un extenso análisis contenido en una sentencia contra el Estado mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) puntualizó que cualquier restricción de la libertad —como la que se ejercita mediante la prisión preventiva— que no se motive adecuadamente, implica

justificada más allá de duda razonable, justamente porque, entre otras razones, incide de forma *superlativa* en la libertad de las personas.

¹⁶ Sobre ese punto, Ferrajoli señala que se cae en una falacia al argumentar que la prisión preventiva no contradice el principio de *no hay pena sin juicio* por el solo hecho de que la prisión preventiva, al ser medida cautelar, no requiere de uno, ya que con ello se incurre en un fraude de etiquetas (Ferrajoli 2009: 556), del cual se ha hablado al resaltar la importancia de entender de que más allá del nombre o la definición de algo, lo importante es identificar lo que efectivamente designa en la realidad el nombre o su definición.

una restricción arbitraria¹⁷. Y en ese punto es importante hacer la distinción entre prisión preventiva y pena, ya que la pena es legítima en tanto se acredite la responsabilidad de una persona en un hecho delictivo, mientras que la prisión preventiva lo es en tanto se dirija al cumplimiento de fines procesales y no haya otras medidas idóneas para alcanzarlos¹⁸.

En síntesis, la pena de prisión y la prisión preventiva coinciden en la restricción de la libertad personal, pero las bases para su justificación son diferentes, aunque esas diferencias no son óbice para exigir una rigurosidad similar en tales justificaciones. De hecho, en la medida en que la prisión preventiva no se motive de forma suficiente y a partir del cumplimiento de ciertas finalidades y condiciones, no sólo pasará a convertirse en una pena *a secas*, sino en una arbitraria al carecer de razonabilidad¹⁹.

¹⁷ Corte IDH, *García Rodríguez y otro vs. México*, 25 enero 2023: párr. 163.

¹⁸ *Ibidem*: párr. 159.

¹⁹ Sobre este tema, además del caso *vs México* citado en el cuerpo del texto, la Corte IDH también se ha pronunciado en la sentencia sobre el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, en donde indicó que para que la prisión preventiva no tuviera carácter punitivo, era necesario que la libertad no se restringiera “más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia” (Corte IDH, *Suárez Rosero vs. Ecuador*, 12 noviembre 1977: párr. 77). Asimismo, en el caso *López Álvarez vs. Honduras*, la Corte IDH sostuvo que “[l]a prisión preventiva está limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Constituye la medida más severa que se puede imponer al imputado, y por ello debe aplicarse excepcionalmente. La regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal” (Corte IDH, *López Álvarez vs. Honduras*, 1 febrero 2006: párr. 67). Finalmente, la exigencia de motivar las resoluciones que restrinjan la libertad personal fue puntualizada por la Corte IDH en la sentencia del caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, en la que destacó que “[l]a Corte ha establecido en su jurisprudencia que son arbitrarias las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas. En el presente caso, las órdenes de prisión preventiva emitidas en los dos procesos penales militares, analizadas en los párrafos precedentes, no contienen fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia

Entonces, ¿son lo mismo la prisión preventiva y el castigo? No, pero es importante entender su coincidencia: la privación de la libertad, ya que eso evita caer en un fraude de etiquetas, que se pase por alto a partir de un encubrimiento mediante el uso del lenguaje, al designar como medida cautelar procesal a una medida que, si bien puede tener fines cautelares, también tiene una consistencia punitiva. Y es precisamente ese impacto restrictivo de derechos lo que obliga a que en ambos casos los razonamientos para la imposición de la pena o de la prisión preventiva, sean suficientes para que gocen de legitimidad.

Lo apuntado sirve para poner en perspectiva la prisión preventiva en general, entendida como una medida sumamente restrictiva de derechos que, por ser antes de la determinación de responsabilidad, requeriría de una sólida justificación para reducir, aunque sea gradualmente, su irracionalidad. No es óbice que se le llame de cierta forma o se le agrupe dentro de un catálogo de medidas cautelares, porque más allá de eso, del nombre que se le proporcione, es una medida materialmente punitiva, en tanto afecta de forma notoria los derechos de las personas, en especial la libertad ambulatoria.

III. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA Y PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA: EJERCICIO DE DESAMBIGUACIÓN

1. Prisión preventiva oficiosa y prisión preventiva justificada: diferencias

El anterior apartado ha servido para colocar a la prisión preventiva en una dimensión más genuina por lo que representa, aunque de todos modos resulta oportuno anotar que cuando se habla de prisión preventiva en México, se vuelve necesario distinguir si se

de dicha medida cautelar que acreditaran y motivaran su necesidad, de acuerdo a los supuestos legales y convencionales que la permitían y a los hechos del caso” (Corte IDH, *Palamara Iribarne vs. Chile*, 22 noviembre 2005: párr. 216).

trata de prisión preventiva oficiosa o de prisión preventiva justificada. En esa tesitura, en su comparecencia ante la Corte IDH, dentro de las audiencias relativas al caso *García Rodríguez y otro vs. México*, el exministro José Ramón Cossío Díaz fue enfático en señalar que la prisión preventiva oficiosa y la prisión preventiva justificada son cosas diferentes (Cossío 2022). Si bien ambas implican la privación de la libertad de una persona durante su procesamiento, el camino para la imposición de tal medida cambia si se trata de la prisión preventiva oficiosa o de la prisión preventiva justificada.

Si bien en el fondo comparten múltiples similitudes, como el hecho de privar de la libertad a una persona durante el proceso penal, lo cierto es que también guardan diferencias que es necesario resaltar, sobre todo en el entendido de que la reforma constitucional ha profundizado la lista de los delitos sobre los que recaerá la prisión preventiva oficiosa. Para decirlo en pocas palabras, la prisión preventiva oficiosa no necesita justificarse, más allá de que lo que la activa es el hecho de que el delito que se impute en la audiencia inicial sea parte de la lista que se señala expresamente en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional²⁰.

En cambio, la prisión preventiva justificada —como su nombre lo indica— exige que, para su imposición, exista una justificación que tome en cuenta las finalidades procesales que se quieren alcanzar con la privación de la libertad de una persona durante el proceso penal. De esta forma, Roxin y Schünemann puntualizan que la prisión preventiva sirve a tres fines: asegurar la presencia del imputado en el proceso penal; que la investigación de los hechos no sea obstaculizada y, asegurar que la pena que eventualmente se im-

²⁰ Es importante mencionar que la prisión preventiva oficiosa también encuentra sitio en el artículo 167 del CNPP, en el que se contiene un catálogo de delitos por los que resulta procedente esa restricción de la libertad que, aunque guarda algunas diferencias, es bastante similar al texto constitucional. En todo caso, en este trabajo se tomará como referencia el precepto constitucional que la regula.

ponga pueda ser efectivamente ejecutada (Roxin y Schünemann 2019: 373)²¹.

Por su parte, el tratadista italiano Luigi Ferrajoli se ha pronunciado sobre la figura de la prisión preventiva en su obra *Derecho y razón*, y ahí discute sobre si es un *mal necesario* o una *injusticia inevitable*. Sin embargo, es importante remarcar que al hacer estas reflexiones se refiere a la prisión preventiva justificada y no a la prisión preventiva oficiosa²². Es decir, de acuerdo con el desarrollo de las reflexiones, Ferrajoli se pregunta ¿cuáles son las necesidades que justificarían una prisión sin juicio? (Ferrajoli 2009: 555)²³.

Esta distinción también resulta clara desde la lectura de la CPEUM, ya que en el artículo 19, segundo párrafo²⁴, se separa por un punto y seguido la figura de la prisión preventiva justificada de la prisión preventiva oficiosa. En la primera parte, antes del punto, se establece que la prisión preventiva [justificada] se impondrá

²¹ En este punto parece que tal finalidad coincide en manera importante con la primera, ya que la presencia del imputado en el proceso, que también se ha identificado con la necesidad de evitar la fuga, puede tener efectos importantes en la finalidad del cumplimiento o ejecución de la pena que, según sea el caso, se le imponga a la persona procesada.

²² Entre otras cosas, por el simple hecho de que la prisión preventiva oficiosa no existe en Italia, de hecho, es una figura que en sus términos es exclusiva del ordenamiento jurídico mexicano.

²³ En sus reflexiones, Ferrajoli señala que la prisión preventiva tendría dos finalidades: evitar el peligro de alteración de las pruebas y el peligro de fuga de la persona imputada (Ferrajoli 2009: 555). Nuevamente, no es cuestión menor hacer este apunte, ya que incluso en la prisión preventiva justificada, el tratadista italiano ve problemáticas para compatibilizarla con la presunción de inocencia, y esto tiene importancia ya que la reforma constitucional no ha acrecentado las posibilidades de *más prisión preventiva justificada* —si se permite la expresión— sino de una lista más abultada de delitos bajo los cuales se podría imponer la prisión preventiva oficiosa, que acarrea mayores problemas de justificación, tal como se verá más adelante.

²⁴ Artículo que ha sido objeto de reforma en múltiples ocasiones desde el año 2008, con la finalidad de incrementar los casos en los cuales resultaría procedente la prisión preventiva oficiosa y que, precisamente, motiva las reflexiones del presente trabajo.

cuando otras medidas no sean suficientes para cumplir con ciertas finalidades procesales, algunas de las cuales ya se han mencionado, como lo son: la comparecencia del imputado al proceso, protección de la comunidad y de la víctima, el desarrollo de la investigación, etc.

Mientras que la prisión preventiva oficiosa aparece después del punto y seguido, la cual, con independencia de los fines mencionados, ésta se impondrá²⁵ en los casos enunciados en el propio precepto, por ejemplo, cuando el hecho que se impute sea considerado como homicidio doloso, violación, secuestro, etc. Además, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2024, estableció de forma enfática que la interpretación de estos preceptos debe ser literal, limitando el paso a otras posibles interpretaciones que generen armonía con otros preceptos como el que regula el principio *pro persona*.

2. Catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa

La reforma al artículo 19 constitucional en su párrafo segundo, publicada en el DOF con fecha 31 de diciembre de 2024, no ha sido la única, sino que se suma a varios intentos²⁶ de incrementar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y que han conformado esa lista de delitos hasta llegar a la extensión actual. Para explicitar lo anterior, en los siguientes párrafos, se intentará dar cuenta de ello de forma breve, pero precisa.

Cuando se publicó la reforma constitucional del año 2008, los delitos que ameritaban —según la CPEUM— prisión preven-

²⁵ De hecho, con un sentido más enérgico, el precepto puntualiza “el juez ordenará”.

²⁶ Hablando solamente de ese precepto constitucional, porque a esos intentos de incrementar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa podrían sumarse los llevados a cabo a partir de reformas al mencionado artículo 167 del CNPP.

tiva eran: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Actualmente, con la referida reforma del año 2024, la lista de delitos bajo los cuales procede la prisión preventiva oficiosa quedó de la siguiente manera:

“abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales”.

El incremento de los delitos que obligan a la persona juzgadora a ordenar el encarcelamiento preventivo es palpable, pero, más allá de eso, deja constancia de que la prisión cautelar justificada y la oficiosa son cosas diferentes. Si no fuera así, entonces no habría motivo para incrementar la lista —incluso no debería de haber una lista tal cual— de delitos con cada reforma desde el año 2008, ya que bastaría que en cada caso se justificara la actualización de un riesgo procesal con la suficiente fuerza como para privar a una persona de su libertad previo al dictado de una sentencia condenatoria.

En pocas palabras, a diferencia de la justificación necesaria para imponer la *prisión preventiva justificada*, la *oficiosa* deberá ser ordenada por el juez o jueza de control cuando se trata de alguno de los delitos de la larga lista del artículo 19 constitucional párrafo segundo. Lo anterior, a pesar de los intentos de entender el término *oficiosa* en un sentido que sea congruente con otros principios de rango constitucional, como el de presunción de inocencia o el *pro persona*.

3. Interpretación de la prisión preventiva oficiosa

El martes 6 de septiembre del año 2022 tuvo lugar una de varias sesiones públicas ordinarias del Pleno de la SCJN, en las que se discutieron el proyecto de resolución del entonces ministro Luis María Aguilar Morales, mediante el que se intentaba dar respuesta a las acciones de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, promovidas, entre otros, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En el contexto de la discusión se argumentó preponderantemente sobre la legitimidad de la figura de la prisión preventiva oficiosa en el ordenamiento jurídico mexicano, ya que si bien se encuentra regulada en el multicitado artículo 19 constitucional en su párrafo segundo, y en el párrafo tercero del artículo 167 del CNPP —con contenido bastante similar al del precepto constitucional aludido—, la legitimidad o validez se ha discutido en contraste con la regulación en el derecho internacional vinculante para el Estado mexicano²⁷ y en otros preceptos de la propia CPEUM²⁸.

²⁷ El artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que la prisión preventiva no debe ser la regla general, y en todo caso sujeta la libertad de los individuos procesados a que aseguren su comparecencia a las actuaciones procesales.

²⁸ Como ya se ha mencionado, la propia Constitución mexicana contiene en su artículo primero la regulación del principio *pro persona*, el cual exige que las normas sean interpretadas favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos, como lo sería la libertad en el caso que aquí se trata.

Aunque la discusión no llevó a buen puerto el proyecto respecto a pronunciarse por la inconventionalidad del artículo 19 constitucional²⁹, sí se vertieron diversos criterios sobre la forma en la que debería entenderse la prisión preventiva oficiosa. De forma especial vale la pena mencionar el posicionamiento de la ministra Ríos Farjat, quien proponía reencauzar el entendimiento de la *oficiosidad* de la prisión preventiva, para generar un panorama de convencionalidad de la figura³⁰.

En su argumentación, la ministra destacó que a la fecha se había dado una interpretación restrictiva al término *oficiosa*, lo que conllevaba la aplicación de la prisión sin analizar la razonabilidad de la medida, y con ello sin analizar el cumplimiento de los fines que deben observarse para la imposición de medidas cautelares en general³¹. En cambio, ella propuso que el término referido se entendiera como la obligación del juez de control de abrir el debate sobre la prisión preventiva, aún y cuando el ministerio público no la solicitara, siempre que se tratara de delitos que por su importancia así lo ameritaran, y que de forma puntual son lo que forman parte del catálogo del artículo 19 párrafo segundo de la CPEUM³².

Sin embargo, y este es el punto medular sobre la interpretación, la medida de prisión preventiva oficiosa solo se impondría si el

²⁹ Esto hubiera supuesto un hito dentro de la jurisprudencia en México, pues se hubiera hecho prevalecer la normativa internacional sobre la prisión preventiva en contra de lo dispuesto de forma expresa por un artículo 19 de la CPEUM, lo cual, además, hubiera supuesto dejar de lado el criterio contenido en la Contradicción de tesis 293/2011, en la cual se estableció que, aunque las normas de derecho internacional que tratan sobre derechos humanos se encuentran a la par de la CPEUM, cuando en este último dispositivo se contenga de forma expresa una restricción, dicha restricción estará por encima de las normas de derechos humanos reguladas en tratados internacionales (Pleno SCJN, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria, 6 septiembre 2022: 67).

³⁰ SCJN, Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 6 de septiembre de 2022: 21.

³¹ *Ídem*.

³² *Ibidem*: 21-22.

juez considerara su conveniencia a partir de los fines cautelares ya descritos en este trabajo: evitar el riesgo de fuga, la obstaculización del proceso penal y la protección de las víctimas y testigos³³. De esa forma, además, la ministra salvaba el texto constitucional y esquivaba la necesidad de pronunciarse sobre la convencionalidad, ya que, de acuerdo con la interpretación propuesta, la norma constitucional tendría una armonía convencional³⁴.

Finalmente, es importante mencionar que en la discusión hubo varios posicionamientos en el sentido de considerar la automatización de la medida como una circunstancia que la impregnaba de inconventionalidad, por convertirla en una medida contraria a la presunción de inocencia³⁵. Esto conduce al planteamiento original del trabajo, ya que el determinar si la medida es automática o, en su caso, en qué medida lo es, sirve de base para determinar su apego o no con derechos como el de presunción de inocencia con la correlativa convencionalidad al observar o no ese derecho.

En un sentido similar a la ministra Ríos Farjat, y a propósito de la discusión en el Pleno de la SCJN, profesor español Jordi Ferrer Beltrán intentó posicionar una interpretación de la prisión preventiva oficiosa, y para ello partía de la idea de que entenderla como automática implicaba caer en un falso dilema y, en su lugar, proponía una interpretación del término *oficiosa* en el sentido de que, igual que con la prisión preventiva justificada, estuviera encaminada a cumplir con los fines procesales señalados expresamente por la Constitución. Sin embargo, la diferencia entre la prisión preventiva justificada y la oficiosa, estribaría en que el debate debería abrirse con independencia de que el ministerio público solicitara la imposición de esa medida cautelar, ya que para los delitos de la lista del segundo párrafo del artículo 19 constitucional, el debate,

³³ *Ibidem*: 22.

³⁴ *Ibidem*: 23.

³⁵ *Ibidem*: 56.

y no la imposición, debía ser automático, obligatorio³⁶. Es decir, en esencia es el mismo argumento propuesto en su momento por la ministra Ríos Farjat.

Sin embargo, el criterio se ha vuelto más complicado en la actualidad, pues como ya se ha dicho, con la reforma de 2024 se intenta cerrar la puerta a una interpretación diversa a la literal, que conduce a entender la prisión preventiva oficiosa como automática. Además, la automaticidad ya había sido señalada en la sentencia derivada del Amparo en revisión 315/2021, resuelto por la Primera Sala de la SCJN, ya que en el párrafo 51 de la referida sentencia se puntualizó que el Poder Reformador de la Constitución ordenaba al juez de control la imposición automática de la medida en aquellos delitos previstos en la multirreferida lista del artículo 19 constitucional³⁷.

Si bien el intento de una interpretación que armonice con la presunción de inocencia es bastante loable y reduce los riesgos de inconventionalidad de la figura, lo cierto es que dicha figura fue creada con la intención de una imposición automática, y eso es importante tenerlo en cuenta, no solo porque así ha sido trabajado en diversos documentos jurídicos como el que se cita en el párrafo precedente, sino porque permite redirigir la discusión al cuestionamiento sobre qué límite existe entre la persona imputada y su encarcelamiento preventivo. Es decir, si volvemos al punto inicial que intentaron sortear sin suerte algunos ministros y ministras de la SCJN, sobre que el término oficioso es equivalente a automático, ¿qué límites hay entre una persona imputada y su encarcelamiento instantáneo, por así decirlo?

³⁶ Estas reflexiones se encuentran disponibles en la página de la red social X, pues fue en la cuenta personal del profesor, a través de una serie de videos explicativos, donde compartió su reflexión sobre el tema, los cuales se pueden ubicar directamente en su perfil, en una publicación hecha por él en fecha 2 de septiembre de 2022.

³⁷ Cabe señalar que este criterio fue publicado de forma previa a la publicación de la reforma constitucional de fecha 31 de diciembre de 2024.

Recapitulando por ahora, sobre este punto, se puede decir que la prisión preventiva oficiosa es prisión preventiva automática, siempre que a la persona se le impute uno de los delitos del artículo 19 constitucional³⁸ que contiene una lista cada vez más abundante, lo que desdibuja su carácter excepcional. Dicho esto, que podría provocar perplejidad a personas ajenas a nuestro ordenamiento jurídico, cabe analizar si efectivamente la imposición de la prisión preventiva oficiosa es encarcelamiento automático o si, en realidad, las personas tienen oportunidad de defenderse ante esa medida.

IV. ¿ES LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA ENCARCELAMIENTO AUTOMÁTICO?

En el apartado anterior se ha destacado que una de las diferencias entre prisión preventiva oficiosa y justificada sería que la primera constituye una forma de prisión automática. Ante esa afirmación es oportuno aclarar en qué medida la prisión preventiva oficiosa sería automática³⁹, para entender el impacto que tiene sobre los derechos de la persona sujeta a un proceso penal.

Como ya es conocido, esta figura de prisión preventiva oficiosa ha sido defendida e impulsada por el grupo gobernante y por las personas pertenecientes a los partidos políticos que componen ese grupo. De forma especial y actual, la Presidenta Claudia Sheinbaum se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la figura de la prisión preventiva oficiosa y ha intentado, a través de estos pronunciamientos, dar a conocer las razones bajo las cuales su existencia y expansión estaría justificada.

³⁸ Así como los señalados en el artículo 167 del CNPP.

³⁹ El uso de esta expresión no pasa por alto que, o la medida es automática o no lo es, pero más bien se quiere resaltar que se pueden distinguir grados en la dificultad o viabilidad de que una persona sea sometida a una privación preventiva de la libertad.

De acuerdo con lo dicho, si para la prisión preventiva oficiosa no es necesario que la argumentación se vincule con el cumplimiento de los fines procesales que sí son exigibles en la denominada prisión preventiva justificada, entonces ¿qué barrera jurídica queda en pie para que la persona imputada evite su encarcelamiento instantáneo? La respuesta a esa pregunta se encuentra en el auto de vinculación a proceso. Sin proceso no hay medidas cautelares, y lo que permite el flujo del trámite penal es precisamente la existencia de un auto que vincula a la persona imputada a dicho proceso penal.

Es cierto que en principio son figuras jurídicas que no deberían encontrarse en ese grado de relación, y de hecho así se ha dicho en criterios judiciales importantes como el que se mencionará un poco más adelante. Sin embargo, ante el desfundamiento de la exigencia de argumentar la existencia y cumplimiento de los fines procesales en la imposición de la prisión preventiva oficiosa, lo único que quedaría es que no haya proceso penal⁴⁰.

Si bien es cierto hay otros momentos en el proceso penal donde puede discutirse la modificación de medidas cautelares⁴¹ como la prisión preventiva y las medidas cautelares en general, la exigencia para su modificación es que las condiciones que dieron pie a su imposición cambien, y a menos que haya una reforma cons-

⁴⁰ No se pasa por alto la posibilidad más bien remota de seguir intentando que tal figura sea declarada inconvencional o que sea reinterpretada en los términos antes expuestos, y que de hecho han sido utilizados en el Pleno de la SCJN. Sin embargo, de acuerdo con el estado de las cosas, esa sería por ahora la barrera jurídica más inmediata para frenar el encarcelamiento automático.

⁴¹ Lo señalado se dispone en el artículo 161 del CNPP. “Revisión de la medida. Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia”.

titucional que elimine la figura⁴² o, por lo menos, algunos de los delitos del catálogo del artículo 19 constitucional, para el caso de la prisión preventiva oficiosa, donde no se discute sobre los riesgos, poca relevancia tendría una modificación de las condiciones fuera de la reforma antes dicha.

En ese orden, la única barrera inmediata y con cierta idoneidad para ponerle freno a la prisión preventiva oficiosa⁴³ es la decisión de vincular o no a proceso, y esa decisión no es automática, sino que requiere del suficiente caudal probatorio para establecer la probabilidad de que se cometió un delito y de que la persona imputada lo cometió⁴⁴. En ese sentido, los requisitos para vincular a proceso servirían como filtro para imponer la prisión preventiva oficiosa, pues si no se dicta un auto de vinculación a proceso, tampoco podría ordenarse la imposición de aquella medida⁴⁵.

⁴² Ya que, dicho de forma clara, lo que da pie a la imposición de la prisión preventiva oficiosa es que se encuentre regulada en un artículo constitucional.

⁴³ Claro que una sentencia absolutoria o un sobreseimiento en una etapa posterior a la de investigación también darían por finalizada la prisión preventiva oficiosa, pero para ese momento es posible que la persona vinculada a proceso ya haya pasado meses o incluso años en prisión. Lo que no ocurre si se dicta un auto de no vinculación a proceso, pues para ese entonces, como máximo, la persona habría estado en prisión 144 horas, y eso si decide utilizar el plazo duplicado que le otorga la CPEUM para preparar su defensa en esa etapa del proceso: específicamente en la audiencia inicial.

⁴⁴ De acuerdo con lo señalado en el artículo 19 constitucional, párrafo primero, ese sería el estándar para dictar un auto de vinculación a proceso.

⁴⁵ No obstante, también es importante considerar que es posible que se imponga prisión preventiva oficiosa antes del dictado de un auto de vinculación a proceso. Lo anterior ocurre cuando la defensa pide que el tema se decida luego del plazo constitucional de setenta y dos horas o la duplicidad de ese plazo, y antes de reanudar la audiencia inicial se verifica una discusión de medidas cautelares, abriendo paso a la aplicación de la prisión preventiva oficiosa de forma previa al dictado del auto de vinculación. Si bien es por un tiempo acotado de menos de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro horas, sigue siendo una medida restrictiva de la libertad de una persona que no se sujeta a mayores requisitos más que la formulación de imputación.

Sin embargo, ese argumento debe ser posicionado bajo el contexto jurídico actual, para verificar en qué medida es o no aplicable por las personas juzgadoras. Para tal efecto, se deben identificar los criterios judiciales que han servido de base para dictar un auto de vinculación a proceso, dentro de los cuales se mencionan los requisitos y estándares probatorios necesarios para ese efecto.

1. El análisis de los elementos del delito para vincular a proceso

Como punto de partida, se puede señalar la Contradicción de tesis 87/2016, que fue resuelta por la Primera Sala de la SCJN en el año 2017, en la cual se planteó la problemática sobre cuáles deben ser los requisitos para dictar un auto de vinculación a proceso. En forma concreta, la pregunta versaba en si era o no necesario entrar al análisis de los elementos del delito para la resolución de la vinculación a proceso, ya que existían dos posturas contendientes: una que consideraba como requisito el entrar al análisis de los elementos subjetivos, descriptivos y normativos del delito, mientras que una postura diversa puntualizaba que no era necesario ese análisis exhaustivo⁴⁶.

De forma concreta, la Primera Sala resolvió el cuestionamiento en el sentido de que no es necesario el análisis exhaustivo de los elementos del delito para el dictado de un auto de vinculación a proceso, sino que basta con que de forma abstracta se encuadren los hechos en alguna de las figuras típicas penales⁴⁷. Asimismo, puntualizó la Primera Sala que la consecuencia del dictado de un auto de vinculación a proceso es que a la persona imputada se le sujete a una investigación formalizada⁴⁸.

⁴⁶ SCJN, Primera Sala, contradicción de tesis 87/2016, 1 febrero 2017: párr. 45.

⁴⁷ *Ibidem*: párr. 111.

⁴⁸ *Ibidem*: párr. 94. La afirmación de la Primera Sala pasó por alto que si bien el efecto procesal es que, una vez que se dicte un auto de vinculación a proceso, se abra el plazo de investigación complementaria, lo cierto es que también conlleva la prolongación de la prisión preventiva oficiosa. Aquí radica una diferencia

Lo anterior, es de gran relevancia por diversos motivos. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que si el análisis jurídico para la emisión de un auto de vinculación a proceso no es exhaustivo, eso acarrea como consecuencia que su dictado conlleve un grado mayor de viabilidad y, por ende, que la *medida cautelar* sea prolongada bajo la emisión de una resolución judicial —auto de vinculación a proceso— en la que se hace un análisis superficial de los elementos del delito, sin entrar a consideraciones *técnicas*⁴⁹.

Es importante mencionar que el proceder judicial descrito en el párrafo anterior, y que se contiene en la resolución de la contradicción de tesis referida, tiene una razón de ser racional: que en la audiencia inicial no se discuta lo que debería ser propio de una audiencia de juicio oral. A esto se le suma una particularidad del sistema penal mexicano: el auto de vinculación a proceso que, en los términos en los que existe en México, es una institución jurídica sin parangón (Gómez 2023: 88-89).

En el tránsito del llamado sistema penal tradicional al actual sistema penal acusatorio, se mantuvieron resabios que seguían una lógica que normativamente ya no se respalda como se hacía antes. En el sistema penal tradicional, existía una figura denomi-

substancial entre la prisión preventiva oficiosa y la prisión preventiva justificada, porque cuando se analiza y decide la imposición de la prisión preventiva justificada, no se toma como referencia que se haya dictado el auto de vinculación a proceso, es decir, se justifica por aparte, mientras que en la prisión preventiva oficiosa no es así, ya que se sigue la suerte de la vinculación a proceso. De todo lo dicho surge la duda: ¿es legítimo encarcelar a alguien, aún bajo la etiqueta de preventivamente, sin una resolución que de forma rígida analice las condiciones necesarias para su pronunciamiento?

⁴⁹ De hecho, es el propio artículo 316 del CNPP el que puntualiza los requisitos para el dictado del auto de vinculación a proceso, dentro de los que se encuentra el que no haya una causa de exclusión penal o excluyente del delito. Sobre este último requisito entonces cabe la pregunta: ¿cómo se establece que hay una excluyente del delito sin hacer un análisis de los elementos del delito? Al final de cuentas las excluyentes del delito son la otra cara de los elementos del delito, al decir que se actualiza alguna excluyente se afirma la inexistencia de uno o varios elementos del delito.

nada *auto de formal prisión*, en el que las categorías que se analizaban para su dictado tomaban en cuenta que la finalidad era no solamente procesal, sino que implicaba la restricción de la libertad de la persona contra quien se dictaba.

Con lo señalado, el panorama queda así: por un lado se puede discutir sobre la posibilidad de eliminar el auto de vinculación a proceso, ya que otros países con modelos procesales penales similares al de México, han demostrado funcionar sin esa figura, como el caso de Chile o Argentina (Gómez 2023: 90), en los que además las medidas cautelares se discuten de forma independiente y bajo los requisitos ya señalados cuando se abordó el tema respecto a la decisión de la Corte IDH contra el Estado mexicano. Por otro lado, se podría decir que la existencia del auto de vinculación a proceso es necesaria, porque de eliminarse se quitaría toda barrera para la imposición de la prisión preventiva oficiosa.

Así las cosas, el proceso penal mexicano se abraza a dos figuras jurídicas problemáticas, por un lado, la prisión preventiva oficiosa, que implica el encarcelamiento de una persona sin sentencia condenatoria y sin analizar la existencia de riesgos procesales para su imposición. Asimismo, el auto de vinculación a proceso, que se aprecia incómodo ya que se erige como requisito para dar paso al trámite penal, pero que al mismo tiempo intenta no adelantar el debate que es propio de una audiencia de juicio oral y, por otro lado, también se trata de constituir en un límite para la prisión automática que surge de la prisión preventiva oficiosa.

En ese orden de ideas, la prisión preventiva oficiosa se constituye como una posibilidad para encarcelar a una persona por un plazo de hasta dos años⁵⁰, mediante un análisis genérico de la figura

⁵⁰ En el párrafo segundo del artículo 20 apartado B, fracción IX de la CPEUM se dispone que “[l]a prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado.” Si bien la disposición constitucional hace referencia a la prisión preventiva en general y no de forma específica a la oficiosa, en el

delictiva imputada, lo cual la convierte en una figura francamente gravosa de la libertad, y que, además, no está sometida a una metodología que la dote de racionalidad o que la sujete a un estándar estricto. Las declaraciones de la actual presidenta sí encuentran sustento, porque para la aplicación⁵¹ de esa medida restrictiva sí se requiere la emisión de un auto, que en este caso es el de vinculación a proceso, pero al mismo tiempo parece no ser un requisito suficiente dada la dañosidad de la medida.

2. El estándar probatorio requerido para vincular a proceso

En las páginas previas se adelantó que se podría argumentar que el estándar de prueba para emitir un auto de vinculación a proceso, según la CPEUM, es el de probabilidad, ya que se preceptúa que para que el juez de control emita esa resolución de forma legítima, es necesario que se establezca que se cometió un delito, así como la probabilidad de que la persona imputada lo cometió o participó en su comisión. Sin embargo, a la fecha sigue habiendo división en cuanto a cuál debería ser el criterio para emitir una resolución en ese sentido.

En primer lugar, vale la pena señalar lo que debe entenderse por estándar de prueba y, parafraseando al profesor Jordi Ferrer Beltrán, se puede decir que es el grado de corroboración o suficiencia probatoria requerida para tener una hipótesis por cierta (Ferrer 2021: 23-24). En ese orden y en conexión con lo que se está analizando, el estándar probatorio para la vinculación a pro-

amparo en revisión 315/2021, la Primera Sala de la SCJN determinó que una vez transcurridos los dos años de imposición de la prisión preventiva oficiosa, es susceptible de revisión, con la finalidad de resolver si la medida debe ser o no prolongada.

⁵¹ En algunos casos sería para la prolongación, lo cual depende de que la persona imputada se haya acogido o no al plazo constitucional o su duplicidad para preparar su defensa en la audiencia inicial.

ceso será el grado de exigencia probatoria para que se apertura un proceso penal.

Sobre este tema se pronunció el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en la ciudad de San Andrés Cholula, Puebla, al puntualizar cuál debería ser el estándar de prueba para dictar un auto de vinculación a proceso. De forma específica resolvió que, para emitir esa resolución, un juez de control debe considerar, para tener una hipótesis por probada, que sea la más probablemente verdadera, así como que el peso de ese cuadro probatorio sea completo⁵².

El anterior criterio guarda armonía con lo dispuesto por la CPEUM, en el sentido de que la hipótesis que prevalece es la que sea más probable y, además, añade que el cuadro probatorio sea completo, de lo que puede entenderse que la hipótesis se encuentre probatoriamente sustentada en cada una de sus partes. Sin embargo, se trata de un criterio judicial que no es vinculante, en primer lugar, porque proviene de un Tribunal Colegiado de Circuito que, en todo caso, solo alcanzaría para obligar a los órganos judiciales del circuito correspondiente, pero adicionalmente se trata de una tesis aislada y no de una jurisprudencial.

Sobre el mismo punto se había pronunciado antes el Segundo Tribunal Colegiado en materias penal y administrativa del décimo octavo circuito, pero en esa ocasión el criterio tomaba como referencia que el estándar probatorio para el dictado del auto de vinculación a proceso se había reducido. Además, y de forma específica sobre el estándar probatorio, refirió en su razonamiento judicial que “conforme al actual estándar probatorio, para el dictado del auto de vinculación a proceso no se requiere la acreditación de la totalidad de los elementos del delito”⁵³.

⁵² Primer Tribunal Colegiado de Circuito del centro auxiliar de la segunda región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, Tesis (II Región)1o.8 P (11a.), abril 2022: 2717.

⁵³ Segundo Tribunal Colegiado en materias Penal y Administrativa del décimo octavo circuito, Tesis XVIII.2o.P.A.3 P (10a.), julio 2018: 1439. Llama la aten-

En sentido similar al anterior se pronunció el Séptimo Tribunal Colegiado en materia penal del primer circuito, ya que al reflexionar sobre el estándar probatorio de un auto de vinculación a proceso, precisó que “[e]l estándar probatorio para el dictado de un auto de vinculación a proceso se redujo de manera importante porque no se requiere un cúmulo probatorio amplio, en razón de que el Ministerio Público no presenta pruebas formalizadas para acreditar el hecho y menos la responsabilidad del indiciado”. De lo que se desprende nuevamente esta *reducción* del estándar probatorio exigido para dictar un auto de vinculación a proceso y, además, se cierra la afirmación con la puntualización de que no es necesario que el cúmulo probatorio sea amplio, que también podría entenderse como *contundente*⁵⁴.

Finalmente, se puede mencionar la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno Regional en materia penal de la región centro-norte, con residencia en la Ciudad de México, en la que se estableció que el estándar de prueba exigido supone que se aporten datos de prueba por la parte acusadora que alcancen un nivel de *suposición razonable*⁵⁵. Sin embargo, en el criterio no se explica lo que

ción ese criterio sobre el estándar probatorio no solo por la afirmación de que se trata de un estándar que se ha reducido, sino porque parece confundir entre estándar probatorio y grado de análisis de los elementos del delito, ya que en el criterio se precisa de forma literal que “es indispensable que los datos de prueba permitan concluir que el hecho imputado encuadra en alguna descripción típica”. Lo anterior es así ya que un caso penal, si seguimos la literatura clásica, se compone de proposiciones o circunstancias fácticas, jurídicas y probatorias (Moreno 2012: 42-43); y en ese sentido es posible distinguir entre el encuadramiento de las proposiciones fácticas en las jurídicas (juicio de tipicidad) y el grado de fundamentación probatoria que debe tener una proposición fáctica para tenerla por verdadera. En el criterio en cuestión se confunden los dos ejercicios, ya que el encuadramiento de las proposiciones fácticas en las jurídicas no depende del estándar probatorio, sino de la interpretación de la norma que, a partir de eso, facilitará o no el referido encuadramiento.

⁵⁴ Séptimo Tribunal Colegiado en materia penal del primer circuito, Tesis I.7o.P.130 P (10a.), noviembre 2019: 2188.

⁵⁵ Pleno Regional en materia penal de la región centro-norte, con residencia en la Ciudad de México, Tesis PR.P.CN. J/21 P (11a.), diciembre 2023: 2394.

debe entenderse por suposición razonable, aunque parece sugerir que no se trata de un estándar de prueba rígido.

Todo lo mencionado hasta ahora sobre el estándar de prueba para dictar un auto de vinculación a proceso, y especialmente los criterios que se han expuesto que tratan de clarificar o darle soporte a la interrogante sobre su identificación, más que ayudar a discernir el punto, dan cuenta de que no queda muy claro el nivel de exigencia probatoria necesario para tal resolución. Ya que pasan de confundir juicio de tipicidad con estándar probatorio, o a establecer estándares de prueba diversos o con concepciones poco transparentes como el de *suposición razonable*.

3. Tasa de vinculación a proceso

Hasta ahora se ha insistido en la dinámica que se sigue para dictar un auto de vinculación a proceso porque, tal como se ha dicho, se encuentra estrechamente ligada a la prisión preventiva oficiosa. Por un lado, se ha hablado del nivel de análisis respecto al juicio de tipicidad, tomando como referencia el posicionamiento de la Primera Sala que precisa que el análisis no debe ser exhaustivo.

Asimismo, se ha comentado lo referente al estándar probatorio necesario para que se dicte legítimamente un auto de vinculación, sin que haya claridad o unanimidad, por parte del poder judicial federal, respecto a cuál debe ser ese estándar, más allá de establecer que el estándar es reducido o se ha reducido. Dicho y analizado eso, es importante colocar algunos datos sobre la frecuencia con la que se dictan autos de vinculación a proceso, porque, aunque las condiciones señaladas con anterioridad podrían sugerir tasas de vinculación elevadas, restaría verificar si eso ocurre así y en qué medida.

Por tasas de vinculación a proceso se puede entender el porcentaje de resoluciones que vinculan a proceso en contraste con la

cantidad de solicitudes en ese sentido que se hacen en audiencia inicial. No obstante, es importante mencionar que los datos sobre el tema no son necesariamente abundantes, ya que dependen de la organización y transparencia con la que se conduzcan los diferentes centros de justicia del país, aunque de todas maneras sí es posible extraer alguna información que permita alcanzar algunas reflexiones sobre el tema.

Por ejemplo, de acuerdo con datos de México Evalúa⁵⁶, en el año 2021, la tasa de vinculación a proceso en el estado de Coahuila fue de 97.8%, con un distrito judicial en el que la tasa de vinculación alcanzó un porcentaje de 98.8% (México Evalúa 2022: 41). Lo que daría una muestra contundente sobre que la emisión de un auto de vinculación a proceso en realidad no implicaría un obstáculo o condición rígida para la imposición de la prisión preventiva oficiosa. De hecho, si estiramos más el argumento, podríamos casi afirmar que, en los lugares con tasas de vinculación del 98.8%, la prisión preventiva oficiosa es prácticamente automática.

Sin embargo, tomando como referencia lo anterior, no pasan desapercibidas dos consideraciones: la primera sobre la actuación de la fiscalía en las solicitudes de vinculación a proceso y la segunda sobre los delitos bajo los cuales se emitió el auto vinculatorio. Respecto al primer punto, se podría alegar que la tasa de vinculación en dicha entidad es tan alta porque la actuación de la fiscalía es sobresaliente, no obstante, eso quedaría en entredicho si se considera la alta carga laboral de las y los agentes del ministerio público que, según datos de la misma fuente, asciende a un promedio de 141 carpetas de investigación por cada agente (México Evalúa 2022: 30).

La segunda cuestión es aún más fácil de combatir, ya que justamente esa es una de las críticas que se pueden enderezar contra

⁵⁶ Es importante destacar que los datos con los que trabaja México Evalúa provienen de las propias instituciones del sistema de impartición de justicia penal: órganos jurisdiccionales, fiscalías, etc. Tales datos son los que resultan luego de solicitudes directas o de solicitudes tramitadas por medio de los mecanismos de transparencia.

la reforma constitucional de la prisión preventiva oficiosa. Si se incrementa considerablemente el listado de delitos que permiten su procedencia, es evidente que, supongamos, aunque haya un escrutinio probatorio y argumentativo estricto para los casos de homicidio, violación o secuestro, pues en algún punto la lista será —de hecho ya lo es— tan extensa que difícilmente se podrá colocar un grado de rigidez suficiente para que ese momento procesal sea una condición que, por un lado, evite el encarcelamiento de personas inocentes y, por el otro, no adelante el debate que debería ventilarse en la audiencia de juicio oral⁵⁷.

De acuerdo con datos más recientes, los porcentajes de vinculación a proceso en Coahuila en el año 2022, cuando las personas imputadas fueron representadas por la defensoría pública, fueron del 84.1% en comparación con la media nacional de 72.2%. (México Evalúa 2023a: 26). Si bien no son datos que rozan el 100% como en el año anterior, sí dan cuenta de niveles muy altos de vinculaciones a proceso que, nuevamente, ponen en duda que ese auto sea un límite adecuado para no hablar de una prisión automática cuando se hable de la prisión preventiva oficiosa.

Aunado a lo anterior, cabe decir que esta dinámica se reproduce en otras entidades, por ejemplo, en Nuevo León, en el año 2022, la tasa de vinculación a proceso alcanzó el 97.5%, en Ciudad de México 87% y Baja California 93.9% (México Evalúa 2023b: anexo 8). Por su parte, la media nacional se ubicó en 76.9% (México Evalúa 2023b: anexo 8), que no se debe confundir con la referida párrafos antes, ya que aquella indicaba solo los casos que habían tenido representación de la defensoría pública y este porcentaje se refiere a los casos en general.

⁵⁷ De cierta manera, la existencia de la prisión preventiva oficiosa y del auto de vinculación a proceso se colocaría en una situación paradójica: ya que en la medida en la que la resolución exige un análisis rígido y cumple con ello con la garantía de la libertad personal, también deforma los momentos procesales creando una especie de *mini juicio*; y si se decide por un análisis superficial, como parece que es actualmente, se emiten privaciones de la libertad bajo un estándar poco rígido.

Los datos anteriores no son exhaustivos, pero sí sirven para identificar que, a lado del contexto jurídico, que incluye el análisis jurídico y el estándar probatorio, la realidad, al menos de acuerdo con estos datos presentados, nos informan sobre que el auto de vinculación a proceso si bien podría constituir un límite para que la prisión preventiva oficiosa no sea automática, lo cierto es que es un límite endeble. Sin embargo, como ya se dijo en varias ocasiones, dotar de mayor rigidez a las condiciones para su dictado, también acarrea el inconveniente de deformar el proceso penal, porque perdería —al menos de forma gradual— razón de ser la discusión en la audiencia de juicio oral.

Finalmente, también resulta oportuno determinar en qué medida se aplica la medida de la prisión preventiva oficiosa en los procesos penales en México, para cerrar el tema de su automaticidad o grado de automaticidad, según lo expuesto. De acuerdo con el comunicado de prensa 414/24, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al cierre del año 2023 se contabilizaban 233,277 personas privadas de su libertad en los ámbitos estatales y federales, de las cuales, el 44.3% habían sido encarcelados mediante la figura de la prisión preventiva oficiosa.⁵⁸ Con esos datos, que por supuesto podrían ser profundizados, se da cuenta de la aplicación copiosa de la medida, ya que poco menos de la mitad de las personas privadas de la libertad, se encuentran así por haberles sido impuesta. Para entender mejor ese dato que —aunque puesto en términos concretos— resulta útil, habría que considerar que en el comunicado se habla de personas privadas de la libertad, dentro de las que se encuentran las ya condenadas, lo que nos conduce a caer en cuenta que ese poco más del 44% son personas que resintieron su encarcelamiento bajo presupuestos bastante laxos, de acuerdo con lo visto hasta ahora.

⁵⁸ INEGI, Censos nacionales de sistemas penitenciarios en los ámbitos estatal y federal (CNSIPEE-F) 2024, Comunicado de prensa 414/24, 18 julio 2024: 1.

V. CONCLUSIONES

La figura de la prisión preventiva en general debe ser aplicada con precaución, ya que, por su carácter restrictivo de la libertad, choca con derechos como el de la presunción de inocencia. Si bien el castigo y la prisión preventiva guardan diferencias, en el fondo ambas conllevan la restricción de derechos más grave que puede hacer el Estado contra una persona: la privación de la libertad dentro de un centro penitenciario, lo que vuelve necesaria su justificación, en aras de no constituirse en penas o restricciones graves, anticipadas y arbitrarias.

Sin embargo, el asunto se vuelve más delicado cuando se trata de la prisión preventiva oficiosa, ya que, a pesar de los esfuerzos judiciales, dicha medida se ha entendido y aplicado de forma automática contra una persona imputada. De ahí la importancia de diferenciar con claridad la prisión preventiva justificada de la oficiosa, pues en el primer caso se requiere proveer al juez de control de argumentos que deberá valorar en la determinación de la pertinencia de la medida, mientras que en el otro caso esta se aplicará de forma automática, a pesar de, como ya se dijo, los esfuerzos de jueces y juezas que —mediante criterios y razonamientos judiciales— han intentado reinterpretar la medida para que guarde armonía con la protección de derechos reconocidos a nivel nacional e internacionalmente.

La automaticidad a la que se hace alusión se verifica no solo en los datos anotados con anterioridad sobre las estadísticas de personas en prisión debido a la prisión preventiva oficiosa, sino también a partir de entender que el margen de defensa para evitar la prisión en esos casos es bastante acotado. Lo anterior al grado de que —por ahora y de forma inmediata— solo queda como opción combatir el auto de vinculación a proceso para evitar ser privado de la libertad por un plazo de dos años o más, dependiendo de las circunstancias.

La prisión preventiva oficiosa, como figura de imposición automática, solo encuentra límites —además del catálogo de delitos que permiten su imposición— en la existencia o no de un proceso penal, el cual se consolida con el auto que vincula a una persona a proceso. De ahí que se haya insistido en analizar las condiciones para su dictado, aunque dicho auto —*a priori*— debiera tener efectos diversos, como el de aperturar el plazo de investigación complementaria y, con ello, favorecer el ejercicio de defensa de la persona imputada.

Lamentablemente el panorama coloca las circunstancias de tal forma que el auto de vinculación a proceso —aunque no fuera esa la intención de su existencia— conlleva —en el caso de los delitos de prisión preventiva oficiosa— que el encarcelamiento preventivo sea ejecutado sobre la persona imputada. Sí, a la vez puede ser visto como un límite, pero parece ser insuficiente ante el porcentaje de personas privadas de la libertad sin haber recibido sentencia condenatoria y, en un escenario aún peor, sin que ese encarcelamiento se haya justificado en el caso concreto como parte del cumplimiento de diversos fines procesales, como los que ya se han señalado en páginas anteriores.

La prisión preventiva oficiosa, si bien no resulta en un encarcelamiento instantáneo de la persona imputada, sí lo es luego de que resulta vinculada a proceso. Ese es justamente el tema, la única barrera al alcance —que no dependa de una larga reflexión y litigio como lo sería la denuncia de inconventionalidad— resulta muy endeble. De ahí que las manifestaciones de la Presidenta, al menos desde el contexto actual, deban ser matizadas, ya que, es cierto, la prisión preventiva oficiosa no se le aplica a cualquier persona, pero el camino para su aplicación se transita con mucha facilidad para las autoridades, especialmente para la fiscalía.

Es necesario seguir trabajando caminos desde el plano jurídico e insistir en la inconventionalidad de la figura de prisión preventiva oficiosa, además de su falta de idoneidad para el cumplimiento de fines de seguridad que generalmente son enunciados cuando

se defiende su existencia. Sin embargo, también valdría la pena replantearse el estándar para vincular a proceso a una persona, así como el análisis que debiera seguirse para que se dicte o no un auto de vinculación a proceso.

Incluso, se podría pensar en un sistema diferenciado para vincular o no a proceso a una persona, porque la carga restrictiva de derechos también es diferenciada según sea vinculada o no por un delito que se encuentra dentro del catálogo del artículo 19 constitucional. De esa manera se reafirma el principio de equidad a la hora de juzgar, al atender las particularidades relevantes para quedar en una mejor posición para impartir justicia.

De lo contrario, si no se vincula la prisión preventiva oficiosa con los fines a los que sí se encuentran vinculadas las demás medidas cautelares, pero tampoco se refuerza la rigidez de los requisitos para la vinculación a proceso, poca diferencia habrá entre un encarcelamiento instantáneo y la prisión preventiva oficiosa. Toda persona sería inocente hasta que se demuestre lo contrario, o hasta que se le impute un delito de prisión preventiva oficiosa.

En consecuencia, lo que se propone —como medida provisional, pero inmediata— es que se replanteen los requisitos para vincular a proceso cuando el delito o delitos objeto de la imputación sean de los que se contienen en el catálogo de la prisión preventiva oficiosa. El replanteamiento deberá incluir dos circunstancias que resultan clave en las discusiones dentro del proceso penal en general, y especialmente en la discusión sobre vincular o no a una persona a proceso: el nivel de análisis de las categorías del delito para determinar si los hechos revisten no cualquier ilícito, sino uno penal; y posicionar como estándar de prueba para dictar el auto de vinculación a proceso el de la probabilidad y su consecuente explicitación mediante criterios judiciales.

Respecto al primer punto, es necesario recordar, de acuerdo con lo visto, que la contradicción de tesis 87/2016 —resuelta por la Primera Sala de la SCJN— dispone que no es necesario entrar a un

análisis exhaustivo de los elementos del delito. Sin embargo, lo que acá se propone no es desatender ese criterio, sino que se establezca como exigencia que, en los casos del 19 constitucional, y siempre que la defensa plantee un caso de falta de tipicidad, causa de justificación o de inculpabilidad —por mencionar algunos ejemplos— sí sea exigible al juez de control entrar al análisis de las categorías del delito puestas en duda por la argumentación de la excluyente del delito invocada por la defensa.

De esa manera también cobra sentido el artículo 316 fracción IV del CNPP, en el que se dispone que cuando se actualice una excluyente de delito no se emitirá auto de vinculación a proceso. Por lo tanto, y como se ha dicho, en esos casos sí resultaría necesario que se analicen los elementos o subelementos del delito, ya que las excluyentes no son más que los indicadores de la ausencia de esos elementos o subelementos.

Respecto al estándar probatorio, resulta necesario que se homologuen los criterios sobre el nivel de suficiencia, y que se ciñan a lo que se dispone por vía constitucional, en el sentido de que se deba acreditar con un grado de probabilidad que se cometió el hecho que luego se analizará para determinar si constituye o no delito, así como la participación de la persona imputada en ese hecho. Las aportaciones actuales y no vinculantes que —vía judicial— intentan posicionar estándares reducidos, o estándares de razonabilidad —sin que se explique en qué consistiría esa razonabilidad— poco aportan y contribuyen más a la confusión. De ahí que se vuelva indispensable el establecer con claridad cuál es el parámetro probatorio que se debe seguir.

El estándar de probabilidad, a diferencia de uno de más allá de duda razonable, radicaría en el grado de confirmación probatoria de la hipótesis de acusación. Puesto en términos numéricos —aunque en el análisis de las pruebas dentro de un proceso penal, la vía estadística sea inviable— que sirva para ilustrar el tema, el estándar de probabilidad, conocido como estándar de preponderancia de la prueba en otros ordenamientos, implicaría un grado

de creencia superior al 50% la hipótesis acusatoria. Es decir, que el acontecimiento de la hipótesis fáctica es más creíble que sí a que no (Laudan 2013: 94-95).

De esa forma se salva —al menos esencialmente— el adelantamiento del juicio oral en la audiencia inicial, pues el estándar de prueba en aquel caso debe alcanzar un grado de convicción mayor, que puesto en términos numéricos sería superior al 90% o 95% de probabilidades de que los hechos hayan ocurrido de acuerdo con lo presentado en la acusación (Laudan 2013: 95). Además, ese tipo de análisis debería operar respecto de los delitos contenidos en el multicitado catálogo de la prisión preventiva oficiosa.

Bajo ese escenario, si aún se pensara que un análisis con ese grado de rigidez desnaturalizaría la audiencia inicial y la finalidad del auto de vinculación a proceso, la carga de la solución también podría trasladarse a la reducción de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y no a la renuncia de rigidez en el análisis para emitir el auto de vinculación a proceso. Es decir, este problema no existiría si la figura que ha sido protagonista en el análisis de este trabajo no careciera de límites ligados a fines procesales y que nos deja con la necesidad de encontrar soluciones para evitar el encarcelamiento automático de las personas imputadas.

Finalmente, debe de reconocerse que lo que aquí se propone depende de la voluntad de las y los jueces de control, pues si estos criterios no se adoptan dentro de directrices legales o judiciales vinculantes, quedará dentro del margen de decisión de las y los juzgadores el aplicarlo. Si la redacción literal limita —aunque no elimina— la posibilidad de interpretaciones diferentes a la literal para la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, la solución que aquí se propone no entra en conflicto con esa disposición, ya que lo que se interpretaría no es la prisión preventiva oficiosa, sino los requisitos para la emisión del auto de vinculación a proceso, que de hecho puede armonizarse con disposiciones existentes en el ordenamiento jurídico mexicano y en ausencia de criterios jurisprudenciales vinculantes que, por ahora, les cierren el paso.

La lucha por la seguridad en México es un tema que, si no interesa a todas las personas que vivimos aquí, interesa por lo menos a la inmensa mayoría. Sin embargo, proponer un combate mediante figuras jurídicas que representan un riesgo contra derechos que se deben defender —y no sacrificar— en la lucha por la seguridad, parece un sinsentido, que en el mejor de los casos sirve de paliativo discursivo que difícilmente redundará en soluciones reales. El derecho penal y el poder punitivo del Estado deben estar al servicio de procurar ambientes de seguridad y libertad, no de restricción de la segunda bajo el pretexto de la lucha por la primera.

BIBLIOGRAFÍA

- Beuchot, Mauricio (2004): *La semiótica. Teorías del signo y el lenguaje en la historia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cerezo, José (2008): *Derecho penal parte general*, B de F, Buenos Aires.
- Cossío, José (2022): “Audiencia pública del caso García Rodríguez y otro vs. México”, participación como perito experto del ordenamiento jurídico mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 agosto, intervención a partir de las 2 horas, 18 minutos y 30 segundos del video de la audiencia. Disponible en: «<https://www.youtube.com/watch?v=bEYQx7esidI&t=25472s>» [Consultado el 30 de marzo de 2025]
- Ferrer, Jordi (2021): *Prueba sin convicción. Estándares de prueba y debido proceso*, Marcial Pons, Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2009): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Novena edición, Trotta, Madrid.
- Frenkel, Miriam y Warren, Matt (2022): “Cómo el lenguaje influye en la forma en la que pensamos el tiempo y el espacio”

en *BBC news mundo*, 13 noviembre. Disponible en: «<https://www.bbc.com/mundo/vert-fut-63516423>» [Consultado el 31 de marzo de 2025].

Freund, George (2014): “Peligros y peligrosidades en el derecho penal y en el derecho penal de las medidas de seguridad. Contra la imparcialidad en el pensamiento y en la actuación” en *Delincuentes peligrosos*, Garro, Enara (coord.) Trotta, 25-48.

Garderes, Santiago y Valentín, Gabriel (2007): *Bases para la reforma del proceso penal*, Konrad Adenauer, Uruguay.

Gómez, Javier (2023): “Obedézcase, pero no se cumpla. El caso de la jurisprudencia 1a./j. 35/2017 que establece que en el auto de vinculación a proceso no es exigible el análisis de los elementos objetivos, normativos y subjetivos del tipo penal” en *Ciencia jurídica*, vol. 12, núm. 23, enero-junio, 87-112. Disponible en: «<https://doi.org/10.15174/cj.v12i23.438>» [Consultado el 12 de mayo de 2025].

Laudan, Larry (2013): *Verdad, error y proceso penal*, Marcial Pons, Madrid.

Mateos, Arnulfo (2024): “La prisión preventiva oficiosa a través de la dogmática de los derechos fundamentales. Fundamentos y desarrollo de su test de proporcionalidad” en *Revista penal México*, núm. 25, julio-diciembre, 247-274.

México Evalúa (2023a): *Hallazgos desde lo local 2022. Evaluación de la justicia penal en Coahuila de Zaragoza*, USAID. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/hallazgos2022-coahuila-1.pdf>» [Consultado el 14 de mayo de 2025].

México Evalúa (2023b): *Hallazgos 2022. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, USAID. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/>

HALLAZGOS2022.pdf» [Consultado el 16 de mayo de 2025].

México Evalúa (2022): *Hallazgos desde lo local 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Coahuila*, USAID. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021-coahuila-31oct-vf-2.pdf>» [Consultado el 13 de mayo de 2025].

Moreno, Leandro (2012): *Teoría del caso*, Didot, 2a edición, Argentina.

Roxin, Claus y Schünemann, Bernd (2019): *Derecho procesal penal*, 29ª ed., Didot, Argentina.

Sánchez, Jesús y Hernández, Simón (2024): *Análisis de la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia de prisión preventiva*, IBERO Puebla, México.

Sautner, Lyane (2014): “¿Seguridad a través de la pena? Nuevas líneas de evolución en el derecho de sanciones austriaco” en *Delincuentes peligrosos*, Garro, Enara (coord.) Trotta, 49-60.

Sheinbaum, Claudia (2022): “Claudia Sheinbaum justifica permanencia de la prisión preventiva oficiosa en México”, entrevista en el programa Tercer grado de noticieros televisa, 21 mayo. Disponible en: «<https://www.youtube.com/watch?v=4puoGaAAK2U>» [Consultado el 14 de mayo de 2025]

Los órganos públicos autónomos en México y su relevancia en la protección de los derechos humanos*

Autonomous public bodies in Mexico and their relevance in the protection of human rights

JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ CANALES**

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila

[ORCID: 0009-0006-6971-0926](https://orcid.org/0009-0006-6971-0926)

Fecha de recepción: 05 junio 2025

Fecha de aceptación: 12 junio 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. Los organismos públicos autónomos en México. III. El papel de los organismos autónomos para la protección de los DDHH. IV. El monitoreo de la actuación de los órganos públicos autónomos. V. Reflexiones finales.

RESUMEN: El presente capítulo tiene como objetivo resaltar la figura de los órganos constitucionales autónomos, iniciando con la exposición general de lo que se entiende por ellos para, posteriormente, enfocar el análisis en algunos órganos específicos. Además de describir las funciones que tienen, se considera importante exponer algunas críticas que se han realizado al trabajo de estas instituciones y hacer un ejercicio de razonamiento para determinar si, a consideración del autor, dichas apreciaciones se encuentran justificadas.

* Agradezco al Mtro. Carlos Galván Gutiérrez y al Dr. Carlos Zamora Valadez, por sus valiosas aportaciones para el desarrollo del presente artículo.

** Maestro en Derecho (LL.M) por la *Duke University School of Law* (Estados Unidos de América) y Maestro en Administración y Política Pública por la *London School of Economics and Political Science* (Inglaterra).

Asimismo, este texto busca ilustrar las formas en que los órganos autónomos contribuyen a la defensa de los derechos humanos, manteniendo su independencia respecto a otros entes como eje principal.

ABSTRACT: The purpose of this chapter is to analyze the figure of autonomous constitutional bodies, starting with the exposition of what they're known for in a general way and then focusing on the discussion of three specific bodies.

Along with describing the functions that they have, it's considered important to discuss some criticisms that have been made regarding the work of these institutions and to conduct a critical analysis in order to determine whether, according to this author, such appreciations are justified.

Also, this document aims to illustrate the ways in which the autonomous bodies contribute to the defense of human rights, maintaining their independence in relation to other entities as a priority.

PALABRAS CLAVE: *Constitución, autonomía, derechos humanos, Poderes de la Unión, ciudadanía.*

KEYWORDS: *Constitution, autonomy, human rights, Powers of the Union, citizenship.*

I. INTRODUCCIÓN

La distribución de poderes que existe en nuestro país —entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial— ha permitido que se consolide una estructura organizada en la que diversas autoridades realizan funciones que benefician el funcionamiento del Estado (Ugalde Calderón 2010: 253). Entre las principales responsabilidades que se concretan, a través de esta división de poderes, se encuentran la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento de ordenamientos, así como la creación de leyes y la impartición de justicia; que, en conjunto, son primordiales para la permanencia de un Estado democrático (Gutiérrez Gutiérrez 2011: 422).

La división de estos poderes, así como la distribución de sus competencias se contempla en el máximo ordenamiento de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), lo que contribuye a que exista una organización efectiva y clara sobre las funciones y responsabilidades entre los poderes, y que a su vez debería traducirse en su adecuado equilibrio. En ese sentido, uno de los aspectos más importantes, sobre la distribución del poder y su control mediante los *pesos y contrapesos*, es que su titularidad recae en sujetos distintos.

Lo antes expuesto, junto con la exclusividad que existe en cuanto al desempeño de las funciones de cada órgano sin posibilidad de transferir las facultades a algún sujeto de los demás poderes¹, contribuyen a la observancia de dos principios específicos también incluidos en la CPEUM: el de legalidad y el de imparcialidad² (Corvalán 2015: 233). El hecho de que exista una distribución de poderes y se especifique quién o quiénes deben llevar a cabo las funciones que corresponden a ellos (Casar 2009: 414) implica, en principio, que exista un límite a las facultades que tienen los sujetos correspondientes a cada uno de los poderes.

Ahora bien, junto con la consolidación del principio de división de poderes que conocemos, en la CPEUM se ha establecido la creación de otros órganos que, a través de sus atribuciones, buscan delimitar y llevar un control de las facultades que tienen los sujetos que ejercen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Maldonado Sánchez 2019: 97). Las finalidades de estos órganos públicos dotados de autonomía son variadas e incluyen la creación de ordenamientos internos, la delimitación de objetivos y procedimientos

¹ En el artículo 49 de la CPEUM se establece la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona, marcando en sus demás artículos en quién o quiénes se deposita cada poder.

² No obstante, se explicará en este capítulo por qué a pesar de la distribución de facultades en los tres poderes tradicionales del Estado y los diferentes organismos que las realizan, la transferencia de poder a otros órganos —como los constitucionales autónomos— es importante para que haya una consolidación del estado de derecho.

para cumplir con estos, así como la posibilidad de regirse por sus propias normas o parámetros. Entre las características que rigen el funcionamiento de los organismos públicos autónomos (en adelante OPA) se encuentra el que no dependen de los órganos ya establecidos por la CPEUM, como lo son los actores correspondientes a los poderes del Estado. Por ello, los OPA tienen la posibilidad de establecer sus actuaciones y sus cuestiones presupuestales con autonomía plena (Salazar y Salgado 2009: 593).

Desde que la CPEUM previó su creación, ha habido diversos OPA que, dependiendo de sus funciones, cumplen con fines específicos de especial relevancia para el Estado mexicano, y para la ciudadanía en general. A lo largo de este texto, se expondrán algunos de los principales organismos de este tipo que se han implementado en el país, se hablará acerca de sus contribuciones y la importancia que tienen para México, así como algunos beneficios y perjuicios que se originarían con su eliminación.

No obstante, para abordar estas cuestiones, es importante tener presente las funciones prioritarias que en un Estado constitucional de derecho tienen los OPA de los que se hablará en este capítulo. Entre ellas, la defensa de los derechos humanos y la verificación de la constitucionalidad de los actos realizados por entes o instituciones que sí forman parte y/o dependen de los tres poderes del Estado.

Si bien, desde el comienzo de la introducción de los OPA en la CPEUM, se ha puesto en duda la viabilidad o justificación de que estos existan, la reciente reforma constitucional que elimina de algunos de ellos³ nos brinda una adecuada oportunidad para analizar este tema. No obstante, es también necesario hacer una reflexión sobre las críticas que han existido en el funcionamiento

³ Algunos de los órganos constitucionales autónomos cuya eliminación ha sido aprobada por el Poder Legislativo son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Comisión Federal de Competencia Económica, entre otros.

de los poderes públicos que, en gran medida, hicieron imperiosa la implementación de otros organismos que fortalecieran la confianza social en la distribución de funciones estatales (Laboratorio Electoral 2024).

Para ello, en este capítulo se harán notar las características que tienen los OPA que, si bien varían dependiendo de los fines que realiza cada uno, comparten el objetivo de combatir el abuso en el ejercicio de las facultades que, en ocasiones, se ha efectuado por parte de las autoridades (COPARMEX 2024). En ese sentido, entre los objetivos de este texto de análisis se encuentra identificar algunos de los OPA más conocidos en el país⁴, mencionar sus principales contribuciones, y buscar abonar en la discusión de las consecuencias que tendría la desaparición de algunos de estos órganos, tomando en consideración los casos de algunos organismos que ya han sido extinguidos por diversas reformas.

Entre las cuestiones principales a analizar se encuentra el papel que tiene cada uno de los OPA seleccionados, en cuanto a la protección a los derechos humanos, así como el riesgo que puede implicar su eliminación como falta de garantía de algunos derechos de grupos específicos de la población. En ese sentido, los casos que se señalarán en este artículo son el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

II. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS EN MÉXICO

A lo largo del desarrollo de la vida constitucional del Estado mexicano se han creado diversos OPA, que cumplen con objetivos específicos y no se apegan a intereses políticos (Ruiz 2017: 91),

⁴ Se han seleccionado lo que, a consideración propia, son las instituciones más representativas de diversos ejes para la defensa de los derechos humanos, sin omitir hacer referencia a otros órganos con similar importancia.

sino que cuentan con un ordenamiento interno que rige su funcionamiento y les permite realizar sus funciones en favor de instituciones, autoridades y comunidades específicas. La autonomía que tienen los organismos públicos, reside en que estos tienen la capacidad de crear sus propias normas y guiar su funcionamiento siguiendo dichas directrices.

A continuación, se señalan tres de estos organismos, los cuales fueron creados mediante reformas a la CPEUM.

1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A lo largo del desarrollo histórico del México moderno se han señalado distintos episodios trágicos, marcados por graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes del Estado. Como ejemplo de ello es posible mencionar las desapariciones ocurridas durante la *Guerra sucia*⁵, la *matanza de Tlatelolco*⁶, y el *halconazo*⁷.

En ese contexto, el descontento generalizado de la población originó críticas al gobierno, quien se vio en la necesidad de comenzar a implementar mecanismos para retomar parte de la legitimidad perdida. Uno de estos mecanismos fue la creación, en 1990⁸, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH).

⁵ Periodo de la historia de México, comprendido entre 1964 y 1982, caracterizado por una combinación de medidas de excepción y estado de derecho (Cedillo 2024).

⁶ Se conoce así a los hechos ocurridos, el 2 de octubre de 1968, en la Plaza de las Tres Culturas ubicada en la Ciudad de México. Dicho sitio fue escenario de la mayor represión militar en contra de la manifestación pacífica organizada por estudiantes (Allier Montaña 2018).

⁷ Masacre ocurrida el 10 de junio de 1971, también conocida como Jueves de Corpus, luego de una marcha de apoyo a los estudiantes de la Universidad de Nuevo León (Mendoza García 2021).

⁸ De acuerdo con el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación,

Con la creación de la CNDH, en México se concretó la implementación del principal mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y que, como una de sus principales características —al menos por lo que hace a la cuestión normativa— fue que no dependiera de ninguna autoridad del Estado. Antes de su creación, para la protección de los derechos de las personas en México, solo existía un mecanismo jurisdiccional: el juicio de amparo, que se introdujo con la finalidad principal de establecer un procedimiento mediante el cual una persona, o bien grupos y organizaciones, pudieran iniciar un procedimiento cuando percibieran que sus derechos habían sido violentados por alguna decisión de autoridades específicas.

No obstante, aun tomando en cuenta la utilidad del juicio de amparo para la protección de los derechos humanos, debido —entre otras cuestiones— a lo complejo del procedimiento y la falta de confianza en la autoridad jurisdiccional, fue necesario contar con un organismo no jurisdiccional que cumpliera con finalidades similares a las del juicio de amparo (Castañeda 2015: 25). El motivo por el cual se vuelve importante la existencia de un organismo distinto a un procedimiento jurisdiccional, como lo es el juicio de amparo, consiste principalmente en la mayor rapidez e inmediatez de la vía no jurisdiccional (Tapia Urbina 2019) con la que se pudieran atender las quejas ciudadanas que se presentaran por la violación a derechos humanos.

Además de las razones internas, provocadas por el contexto sociopolítico de finales de la década de 1980 en México, también se ha sostenido que la CNDH surgió de un proceso de derecho comparado, al tomarse como referencia la figura del *ombudsman*⁹ presente en países como Suecia desde 1809, donde se creó la pri-

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990. Este Decreto puede consultarse en el siguiente enlace: «https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990#gsc.tab=0».

⁹ La figura del *ombudsman*, para referirse a un representante o un *comisionado de justicia* se instauró en dicho país para revisar la legalidad de las funciones de autoridades administrativas.

mera institución de esta especie (Castañeda 2015: 14). En cualquier caso, este mecanismo en México ha representado un puente entre la ciudadanía y la autoridad (Ortiz Treviño 2021: 53) mediante procedimientos cortos y relativamente sencillos.

A través de su *ombudsperson*, que es la persona encargada de estar al frente de la institución¹⁰, se analizan las situaciones en las que puede haber alguna violación a los derechos humanos por parte de autoridades o instituciones de la administración pública. En caso de considerar que la vulneración de los derechos ocurrió, la CNDH tiene la facultad de emitir, principalmente, recomendaciones que contienen un informe detallado de los motivos por los cuales, en su caso, se haya detectado alguna vulneración a uno o más derechos, y mediante ella se hace saber la obligación de reparar los daños y/o afectaciones generadas por el hecho que motivó el procedimiento.

Como ya se ha mencionado, al igual que el resto de los OPA, la CNDH no está vinculada a alguno de los tres poderes de la unión (Díaz Pérez 2020: 27) lo que implica que, además de tener libertad presupuestaria, cuentan con la facultad de limitar la actuación de dichos poderes cuando éstos no se ajusten a lo dispuesto por la norma. Como ejemplo de ello podríamos mencionar los casos en los que se impugna alguna disposición incluida en ordenamientos normativos, es decir, una actuación por parte del Poder Legislativo. Un caso de esta naturaleza fue el ocurrido con base en la acción de inconstitucionalidad 132/2021¹¹, en la cual la CNDH impugnó el artículo 144 Ter, párrafo primero del Código Civil para el Estado de Baja California Sur, en el cual se disponía que las personas mayores de edad podrían solicitar el levantamiento de un acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de su identidad de género.

¹⁰ Si bien, en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece la figura del ombudsman y sus facultades, hoy en día se sugiere utilizar la palabra *ombudsperson*.

¹¹ Sentencia publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de octubre de 2023.

Respecto a tal artículo la CNDH consideró que, la porción del artículo ya mencionado resultaba discriminatoria por asegurar el derecho a que se reconozca la identidad de género únicamente a las personas adultas, dejando de lado a las infancias y adolescencias. Luego de este proceso, iniciado por la institución defensora de derechos humanos, se declaró la invalidez del artículo del Código Civil en comento, lo que deja en evidencia la facultad que tiene la CNDH —así como otros OPA— de identificar actos o disposiciones de alguno de los tres poderes que van en contra de algún derecho o que dejan sin protección a un grupo en específico (Narro Lobo 2019: 24).

2. *Fiscalía General de la República*

Este organismo público autónomo, anteriormente denominado Procuraduría General de la República¹², se encarga de la investigación de delitos bajo un sistema que, al igual que la denominación, también se ha transformado. Con el paso de los años —y de las reformas constitucionales— el sistema de justicia en el que se desarrollan las investigaciones criminales en México ha pasado de uno mayormente inquisitivo a uno con más tendencia a lo acusatorio. Empero, el principal interés en este apartado no es destacar las diferencias entre ambos sistemas, sino resaltar las características que esta institución comparte con otros organismos con similar autonomía, bajo la figura de un representante en particular: el ministerio público¹³.

¹² El cambio de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República se dio mediante la reforma constitucional, publicada en el decreto del 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación. La reforma puede consultarse en el siguiente enlace: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0».

¹³ La autonomía y la independencia con las que debe actuar el Ministerio Público de la Federación se contemplan en el artículo 6 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Como parte de la autonomía ejercida en la investigación, es posible resaltar que, si bien la actuación del ministerio público es verificada por una persona juzgadora, la fiscalía cuenta con una libre conducción —con límites normativos— de la investigación. Además, para realizar sus funciones, las fiscalías deben coordinarse con otras figuras de la administración pública, como la policía y distintas áreas periciales. Gracias a ello, las fiscalías pueden realizar investigaciones que estén libres de cualquier influencia o control por parte de los poderes del Estado (López Olvera *et al.* 2020: 82).

Gracias, entre otras cuestiones, a las funciones autónomas de las fiscalías la confianza en los ministerios públicos ha mejorado gradualmente a partir del año 2016 (México Social 2024). En ese sentido, en el 2024, el 65.1% de las personas expresaron tener mucha o algo de confianza en la Fiscalía General de la República, y 59.7% en los ministerios públicos locales (INEGI 2024).

En ese sentido, la autonomía de las fiscalías como organismos de procuración de justicia, no solo debe mantenerse, sino ampliarse y consolidarse. Así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH), que mediante su informe de 1998, señaló que en México los ministerios públicos deben mantener autonomía e imparcialidad —en particular respecto al Poder Ejecutivo— por tener la facultad de ejercer acción penal¹⁴.

Una observación similar se realizó por la entonces relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Carina Knaul Albuquerque e Silva, quien especificó que la autonomía de la Fiscalía fortalece la independencia de los fiscales en el seguimiento de procesos penales, en los cuales podrían estar implicados,

¹⁴ El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 24 de septiembre de 1998, puede consultarse en el siguiente enlace: «<https://cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>».

incluso, antes de los poderes del Estado (DPLF 2017: 14). Bajo este supuesto, se fortalece la imparcialidad que deben tener las y los agentes del ministerio público, tomando en cuenta que en todos los casos la finalidad de realizar una investigación tendría que ser el esclarecimiento de los hechos y la procuración de justicia.

La precisión de que la figura del ministerio público debe tener autonomía respecto al Poder Ejecutivo, específicamente se realiza debido a que la subordinación que existiría por parte de la Fiscalía en relación con este o los demás poderes podría afectar de manera negativa la credibilidad y objetividad de las investigaciones que lleva a cabo un ministerio público (Delgadillo *et al.* 2017: 43). Por tal motivo, como ya ha sido mencionado, la Comisión IDH en reiteradas ocasiones ha sostenido que las procuradurías o fiscalías deben regular su propio funcionamiento, contar con autonomía para nombrar a sus funcionarios públicos e iniciar investigaciones en contra, incluso, de los hechos delictivos cometidos por autoridades de poderes como el Ejecutivo.

Gracias, entre otras cuestiones, al impulso internacional de la eliminación de la subordinación de las investigaciones al Poder Ejecutivo, es que hoy en día —al menos normativamente— puede sostenerse que las fiscalías son autónomas frente a los gobernantes en turno. Lo anterior fue posible a partir de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016¹⁵, mediante la que se modificó el artículo 102 para establecer que el ministerio público se organiza en una Fiscalía General, la cual constituye un organismo autónomo y que da cumplimiento a lo recomendado por diversos entes entre los que se encuentra la entonces relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas.

En tal sentido, la autonomía de la Fiscalía General contribuye a que la labor de las personas fiscales en defensa de los derechos

¹⁵ Como puede consultarse en la lista de reformas constitucionales por artículo de la página de internet «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm».

humanos, así como en el seguimiento de los procesos penales, sea imparcial y a que se preserve la garantía del acceso a la justicia mediante una independencia institucional que impide que exista una dependencia de quienes laboran en las fiscalías respecto a otros poderes, ya que dicha dependencia produciría un obstáculo para su actuación (López Olvera *et al.* 2020: 85). Por ello, el análisis respecto del proceso de autonomía que ha pasado la Fiscalía General, así como la actuación de los ministerios públicos, nos lleva a reflexionar sobre los riesgos que surgirían en el supuesto de que las fiscalías perdieran las características que les otorga el artículo 102 de la CPEUM.

A pesar de que, poco a poco permea la idea de que la fiscalía es un órgano constitucional autónomo y que sus agentes representan una parte fundamental para dar seguimiento a los procesos penales e investigar los delitos que se cometen en el país, han existido algunas actuaciones que, a ojos de la ciudadanía, ponen en duda la legitimidad de dicha institución. Ello, en gran medida, debido a la supuesta priorización de asuntos personales o políticos¹⁶, lo cual iría en contra de los fines que se quieren lograr mediante la independencia de la Fiscalía General. Lo anterior no quiere decir que la autonomía no sea un factor que refuerza aspectos como la efectividad de las investigaciones, el acceso a la justicia y el combate a la impunidad.

Además, debe considerarse que aún con la existencia de órganos autónomos como las fiscalías, persiste una desconfianza general¹⁷

¹⁶ Esto lo deja ver la investigadora de *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad* Diana García Ángeles (2023) en su artículo “La Fiscalía General de la República, ¿una oficina particular del fiscal?” que puede consultarse en el siguiente enlace: [«https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/como-vivimos-mexicanas-y-mexicanos-la-corrupcion/la-fiscalia-general-de-la-republica-una-oficina-particular-del-fiscal/»](https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/como-vivimos-mexicanas-y-mexicanos-la-corrupcion/la-fiscalia-general-de-la-republica-una-oficina-particular-del-fiscal/).

¹⁷ Como lo señalan Leonor Ortiz Monasterio y Maite Laris García Urriaga (2020) en su artículo “Corrupción y confianza en las instituciones” para *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, que puede consultarse en el siguiente enlace: [«https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/»](https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/).

respecto a las consecuencias que se imponen a los actos de corrupción y a las faltas administrativas cometidos en el país. Por ello, la pérdida de la autonomía que actualmente poseen las instituciones competentes para dar seguimiento a hechos delictivos —como la Fiscalía General de la República— podría desembocar en una nula investigación por actos como el cohecho, el peculado, enriquecimiento ilícito, entre otros (Pabello, Cendejas y Estrada 2021), especialmente cuando los cometan integrantes de alguno de los órganos públicos de las tres órdenes de gobierno.

3. Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Otro de los principales OPA, que se venía consolidando en México, es el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante INAI). La función principal del INAI era poner al alcance de la ciudadanía información correspondiente a cualquier autoridad, partidos políticos, organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de personas físicas o morales que recibieran e hicieran uso de recursos públicos¹⁸. Esto, mediante un mecanismo de solicitud de información pública, que podía realizar cualquier persona interesada o un representante legal, mediante un escrito presentado ante las Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados del INAI¹⁹.

A partir de su formación, el INAI había fungido como un canal entre la ciudadanía, las instituciones y las autoridades (López Ayllón 2020: 30). En vista de que una parte importante de los órganos sobre los cuales se solicita información, pertenecen a alguno de los tres órdenes de gobierno, uno de los aspectos más importantes

¹⁸ Además del resto de facultades que se establecen en el artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁹ De acuerdo con la información contenida en la página oficial de Internet del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: «<https://home.inai.org.mx/>».

del Instituto era la autonomía que tenía respecto a ellos. En tal sentido, la pérdida de esa característica podría implicar una disminución de la imparcialidad del trabajo que realizaba el INAI, al recibir las solicitudes y requerir informes a las autoridades, lo cual nos lleva a analizar algunas críticas que han existido sobre la verdadera utilidad de este organismo, desembocando en el proceso iniciado por el extitular del Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador para desaparecer al Instituto²⁰.

Durante el sexenio pasado (2018-2024) desde el Ejecutivo federal se lideraron las críticas hacia el INAI, alegando una nula intervención del organismo para hacer frente a la corrupción que existe en el país, por lo que el instituto representaba un ente burocrático con sueldos elevados para quienes laboraban en él (Arista 2023). Para el expresidente de México, el INAI era solamente una simulación de combate contra la corrupción y, al mismo tiempo, un mecanismo para ocultar actos de este tipo, yendo en contra de los fines para los que el organismo fue formado.

Una de las críticas realizadas por el expresidente, en relación con el INAI, es la cantidad excesiva de solicitudes de información sobre el funcionamiento, los recursos y la infraestructura del Poder Ejecutivo²¹. De acuerdo con el ex titular del Ejecutivo, el costo para mantener en funcionamiento al Instituto no se justifica con avances significativos en cuanto al combate contra la corrupción. Ante tales argumentos se considera importante analizar si estos son suficien-

²⁰ La iniciativa de reforma constitucional, presentada por Andrés Manuel López Obrador, fue presentada desde inicios de 2024, como se reportó por diversos medios de comunicación como se muestra en el siguiente enlace: «<https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2024/2/5/inai-analizara-iniciativa-de-reforma-de-amlo-para-desaparecer-organismos-autonomos-323453.html>».

²¹ Como se indica en el artículo “AMLO arremete contra INAI: ¿Para qué un aparato burocrático? No sirve para nada”, elaborado por la reportera Lidia Arista para *Expansión Política*, que puede consultarse en: «<https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/04/14/amlo-arremete-contrainai-para-que-un-aparato-burocratico-no-sirve-para-nada>».

tes o justificados para descalificar el trabajo del Instituto, y optar por su desaparición.

Si bien, el análisis crítico sobre el funcionamiento de las instituciones no solo es deseable, sino necesario, no puede ignorarse el peso que conlleva el discurso que comunica un jefe de gobierno, como lo fue Andrés Manuel López Obrador. De forma particular, cuando el discurso está encaminado a desprestigiar una institución que funcionaba con un porcentaje —aunque sea mínimo— de las contribuciones por parte de mexicanas y mexicanos²².

Al señalar al INAI como un organismo cuya operatividad no daba resultados significativos, y a los sueldos de quienes laboraban en él como injustamente altos, resulta lógico deducir no solo que la confianza de la ciudadanía en la institución se mermó, sino también que la voluntad de las autoridades a las que podían ir dirigidas las solicitudes procesadas por el INAI disminuyó considerablemente (Gallegos 2022).

Uno de los elementos más importantes del funcionamiento del INAI, era la facultad que esta institución tenía para que, con base en las solicitudes de información que se presentaban por cualquier miembro de la ciudadanía, se pudiera vincular a la autoridad o institución de la que quisiera conocerse algún dato en específico, quedando obligado el ente a responder en un plazo establecido con la posibilidad de recibir una sanción administrativa en caso de no hacerlo (Cejudo Ramírez y Ramírez 2023: 50). El aspecto de obligatoriedad para quien estaba dirigida la solicitud de información, que podía ser una autoridad, órgano del Poder Ejecutivo, Ejecutivo o Judicial, partidos políticos, o personas que reciban recursos públicos²³, reforzaba al menos en teoría la confianza de la ciudadanía

²² De acuerdo con información proporcionada por el INAI a través de su micrositio: «https://micrositios.inai.org.mx/todasytodos/?page_id=353».

²³ Conforme a la información incluida en la página de Internet del INAI, específicamente en la sección “¿Qué es el INAI?”, que puede encontrarse en el siguiente enlace: «https://home.inai.org.mx/?page_id=1626».

en dichos organismos, especialmente al existir un puente de comunicación como en un tiempo lo fue el INAI.

Lo anterior no asegura, por supuesto, que los resultados hayan sido exitosos en su totalidad. Sin embargo, es indispensable resaltar algunos de los logros que se habían obtenido por el funcionamiento de este Instituto.

Por ejemplo, a raíz de uno de los acontecimientos de violaciones a derechos humanos más devastadores que ha afrontado México en tiempos recientes —y que provocó el mayor nivel de indignación (Gravante 2018: 16)— la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala Guerrero en el año 2014, se inició una importante investigación. Empero, la misma ha estado caracterizada —como la mayor parte de los procesos seguidos por el delito de desaparición forzada en el país (Valdés Rivera 2023: 123)— por avances lentos y numerosos obstáculos incluso impuestos por autoridades. A pesar de la creación, en el año 2019, de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, a la fecha no se ha logrado procesar a las personas responsables²⁴.

Por tal motivo, mediante un proceso iniciado por los periodistas independientes Zorayda Gallegos y Silber Meza, en el cual primero se solicitó acceso a la investigación directamente a la entonces Procuraduría General de la República, y posteriormente se interpuso un recurso de revisión ante el INAI que se resolvió a favor de las personas solicitantes, se logró que la institución encargada de investigar entregara la copia del expediente²⁵. Además

²⁴ Cabe señalar, sin embargo, que se ha logrado la detención de una persona relacionada con la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, Guerrero de acuerdo con un comunicado del 21 de enero de 2025 por parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo cual puede representar un avance para lograr el acceso a la justicia en este caso.

²⁵ Las personas periodistas destacan, sin embargo, que incluso al contar con una resolución a su favor por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para tener acceso a la ave-

de que la resolución favorable, emitida por el INAI, les permitió a Zorayda Gallegos y Silber Meza consultar el expediente relativo a la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa, Guerrero, así como identificar numerosas discrepancias entre la información incluida en la averiguación previa y los datos proporcionados públicamente por las autoridades respecto al avance en la investigación, el procedimiento realizado por los periodistas hizo que la investigación fuera pública para la ciudadanía en general (Durazo Barceló 2024: 34, 35).

El hecho de que, con la intervención del INAI, se pudiera obligar a una institución como la entonces Procuraduría General de la República, a hacer pública la investigación de uno de los casos de violaciones a derechos humanos de mayor escala en el país, deja ver la importancia de que existan organismos autónomos con la facultad de exigir informes que tienen relevancia para toda la ciudadanía. A pesar de lo anterior, en marzo de 2025 se aprobó por el Senado de la República una reforma presentada por la actual presidenta de México, Claudia Sheinbaum, mediante la cual se elimina el INAI —y otros organismos autónomos— cuyas funciones se distribuyen en otras instituciones que no cuentan con la misma autonomía.

III. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DDHH

Se ha hablado ya sobre la desconfianza que tiene la ciudadanía hacia las autoridades e instituciones que ejercen cierto poder político, principalmente de aquellas que tienen la facultad de administrar recursos públicos, entre otras funciones. También se ha mencionado, a lo largo de este texto, que dicha desconfianza ha hecho que sea indispensable la existencia de organismos que, con autonomía, puedan realizar funciones a favor de la ciudadanía en México y que

riguación previa, hubo más dificultades por parte de la entonces Procuraduría General de la República, como el cobro de una cantidad elevada de dinero por la copia del expediente.

tengan la posibilidad de exigir a entes de los poderes respuestas de interés colectivo, e incluso imponerles responsabilidad por la comisión de delitos o de violaciones a los derechos humanos.

Además de brindar ejemplos de los organismos públicos autónomos que existen en México, así como explicar las funciones que tienen cada uno de ellos y la finalidad con la que cumplen, se considera relevante profundizar en un punto en común que poseen los órganos de los que se ha hablado. Tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tienen como uno de sus ejes rectores la defensa de una diversidad de derechos de la ciudadanía, aún con las diferencias que dichas instituciones tienen en su operatividad (Gutiérrez Melchor 2024: 71).

En las secciones anteriores de este documento, se ha tratado de presentar un panorama claro sobre las ventajas que el carácter autónomo de las instituciones que se han mencionado les brinda tanto a las propias instituciones como a las personas que acudimos a ellas. Ahora, se intentará señalar el por qué la obstaculización a las personas para acceder a estas instituciones, la limitación de las facultades de los organismos, la pérdida de su autonomía e incluso su eliminación son aspectos que ponen en riesgo la garantía de los derechos humanos y las garantías fundamentales (Sabido Santana 2019: 240).

Desde cada uno de sus ámbitos y a través de sus funciones, las instituciones de las que se ha hablado —además de otros organismos públicos autónomos que existen actualmente— buscan que cualquier persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad, o quien esté pasando por una circunstancia determinada en la que es necesario hacer responsable a alguna autoridad u órgano de los poderes de gobierno, tenga la protección debida para que, entre otras cosas, no les sean vulnerados más derechos durante el seguimiento de sus casos o procesos administrativos. A la par de que es importante que todas las personas tengan conocimiento

de sus derechos, y que puedan identificar cuándo están siendo vulneradas por una autoridad o cualquier otro agente, debe contarse con instituciones que funjan como aliadas para la ciudadanía, y que no tengan dependencia respecto a los demás poderes.

Se ha ejemplificado, al hablar del INAI, un proceso relevante tramitado ante esta institución que originó un recurso de revisión mediante el cual se permitió que la ciudadanía en general pudiera tener acceso a un expediente que, si bien se trata de un caso con víctimas directas e indirectas específicas, es de interés general por tratarse de desaparición forzada de personas, lo que constituye una problemática que afecta a la sociedad en su conjunto (Zamora Valadez 2022: 10). De igual forma, se ha mencionado que la CNDH ha presentado acciones para combatir disposiciones discriminatorias de autoridades y Poderes de la Unión, como se ha dejado ver al abordar la acción de inconstitucionalidad 132/2021, en la cual las autoridades demandadas fueron los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En relación con la Fiscalía General de la República, la transición de pasar de Procuraduría General de la República a como la conocemos actualmente va más allá de un cambio de denominación. La reforma implicó la actualización de distintos elementos de su operatividad, con la principal finalidad de tratar de eliminar algunas prácticas que obstaculizaban un debido proceso que impedían que se garantizara el derecho humano de acceso a la justicia.

Los niveles altos de violencia e impunidad en México, junto con las numerosas acusaciones que ha habido hacia el personal de la entonces Procuraduría General de la República motivaron cambios que incluyen adecuaciones internas (México Evalúa 2019: 11), pero principalmente una voluntad para iniciar procesos penales en contra de perfiles con cierto nivel de influencia y pertenecientes, por ejemplo, a la administración pública. Entre estos casos se encuentra el de Emilio Lozoya, quien fungió como Director General de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) y que cometió diversos actos de corrupción por los cuales ha sido pro-

cesado por los delitos de cohecho, lavado de dinero y asociación delictuosa (Navarro 2020: 10).

Algunos de los cambios más significativos que se dieron con la transición de la PGR a la Fiscalía General, fue la creación de una Ley Orgánica que establece el deber del ministerio público —como autoridad encargada de investigar delitos— de respetar los derechos humanos de las personas imputadas y de aquellas en situación de víctima u ofendido²⁶. En el mismo sentido, se creó una Fiscalía Especializada —adscrita a la FGR— en materia de Derechos Humanos, que cuenta con su propio manual de organización y que tiene como finalidad investigar delitos como los que están previstos en las legislaciones que corresponden a la tortura y a otros actos crueles e inhumanos, así como a la desaparición forzada o cometida por particulares.

Asimismo, dicha Fiscalía especializada tiene como principal objetivo de investigación los delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, o quienes se encuentran en especial vulnerabilidad, como periodistas, migrantes, pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, entre otros supuestos. Con la creación de ordenamientos y órganos internos, se trata de asegurar que la labor de la FGR vaya orientada a una efectiva defensa de los derechos humanos sin poner en riesgo su autonomía.

Con los ejemplos, brevemente señalados en líneas anteriores, es posible identificar acciones específicas realizadas por los OPA expuestos. Acciones que deberían ampliarse y multiplicarse, pues han tenido un impacto real y positivo en la materialización de la garantía de los derechos humanos de los gobernados.

²⁶ Artículo 5 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

IV. EL MONITOREO DE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS

Si bien se ha afirmado que las actuaciones de los órganos públicos autónomos deben realizarse con independencia y sin control por parte de autoridades o instituciones pertenecientes a alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es necesario contar con estándares o parámetros para verificar si el funcionamiento de estos organismos es efectivo o no. Pero es importante preguntarnos, ¿cómo se verifica si los órganos autónomos, independientemente de su estructura y funcionamiento, están logrando la finalidad general de garantizar los derechos humanos y limitar la influencia de los poderes tradicionales? ¿y a quienes les corresponde dicha facultad?

Para tal sentido, la CPEUM ha previsto la existencia de órganos internos de control para evaluar el funcionamiento de los órganos que, si bien cuentan con autonomía, ejercen recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación²⁷. Asimismo, hay mecanismos —que pueden variar dependiendo del órgano autónomo de que se trate— mediante los cuales dichos organismos pueden rendir cuentas sobre el trabajo que realizan. A continuación, se plantean algunos ejemplos de esto.

En el caso de la CNDH, uno de los órganos de los que se ha hablado a lo largo de este texto, es obligación de quien lo preside presentar un informe anual de actividades ante el Congreso de la Unión²⁸. Esta obligación representa una forma para que, tanto los poderes del Estado como la ciudadanía en general, estén informados acerca de los avances que hay en la defensa de los derechos humanos por parte de la institución y si ha actuado conforme a su marco normativo de actuación.

²⁷ Artículo 74, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Fracción V, artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Podría considerarse, tomando como base la rendición de cuentas de la CNDH hacia los poderes del Estado, que el hecho de que los órganos encargados de la revisión del trabajo de la institución sean aquellos de los que se pretenda que haya independencia y autonomía, podría poner en riesgo estos dos aspectos. Si bien, la CNDH tiene la facultad de promover, en la ciudadanía, una concientización y una sensibilidad por la protección de derechos, persiste su obligación de informar sobre el trabajo que realiza, manteniendo el compromiso de abarcar más áreas en las que se requiere atención por la vulnerabilidad de ciertos grupos de la población, en muchas ocasiones a manos de autoridades de los Poderes de la Unión. Sin embargo, es importante que el deber de informar sobre su trabajo y el hecho de mantener un enlace con los poderes tradicionales no limiten la imparcialidad de la CNDH.

La obligación de presentar informes anuales ante los Poderes de la Unión se extiende a otros órganos autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). En el caso de estos dos órganos constitucionales autónomos, como aquellos de los que se ha centrado el desarrollo de este artículo, existe una organización interna que incluye a una autoridad investigadora que, en el primero de los casos, identifica conductas ilícitas en los mercados que repercuten en el bienestar de las personas consumidoras y, en el segundo, iniciar procesos por actos que impidan que haya libre competencia económica²⁹.

En el caso de la FGR, si bien se cuenta con la existencia de plataformas virtuales en las que puede revisarse información de interés para la ciudadanía, siguiendo lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se han realizado recomendaciones sobre la importancia de crear órganos

²⁹ De acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, así como las páginas de Internet de la Competencia Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, «<https://www.cofece.mx>» y «<https://www.ift.org.mx>».

de control interno para verificar, además de la autonomía que deben conservar durante el cumplimiento de sus funciones, que se estén realizando las investigaciones de delitos de forma efectiva³⁰. Asimismo, con base en la Ley de la Fiscalía General de la República, dicha institución tiene el deber de elaborar —y presentar ante el poder Legislativo— un Plan Estratégico de Procuración de Justicia cuyo contenido especifique las directrices que guíen la investigación y persecución de los delitos, así como las formas en que se procuran los derechos de la persona imputada, las víctimas y ofendidos.

Con base en lo anterior se podría hacer una observación similar a la planteada en relación con la CNDH, en cuanto a que, si bien se prevé que haya una rendición de cuentas por parte del organismo autónomo no solo sobre sus avances y resultados, sino también sobre las estrategias diseñadas para cumplir con sus objetivos que incluyen la defensa de los derechos humanos. Este monitoreo se realiza por parte de uno de los poderes de la unión, lo cual da lugar a un debate sobre si realmente hay autonomía respecto a estos o si existe una influencia sobre los OPA.

No obstante, a pesar de las importantes funciones atribuidas a los OPA, ya se ha señalado que, a inicios del 2025, una iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo ha eliminado algunos organismos autónomos, entre ellos el INAI. Con su desaparición, las funciones que esta institución llevaba a cabo —en cuestión de transparencia y acceso a la información— se transfieren a otros órganos entre los que se encuentran la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, acto que permite evidenciar un control creciente por parte de los poderes de la unión sobre los entonces organismos autónomos.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la desaparición de distintos órganos autó-

³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas del 18 de abril de 2011.

nomos y la transmisión de funciones a entes de los poderes de la unión, ya que consideran que esto representa un retroceso en el proceso que se ha realizado para fortalecer la transparencia y los contrapesos para asegurar la democracia³¹. Entre los principales argumentos para manifestarse en contra de la eliminación del INAI, se encuentra el consistente en que la falta de controles autónomos y que no dependan de poderes de la unión fomenta que haya un incumplimiento, por parte de autoridades, de sus obligaciones constitucionales y normativas.

Sin duda, además de la rendición de cuentas que establece la CPEUM y la normativa correspondiente a los organismos públicos autónomos en relación con los poderes de la unión, es importante que se fortalezcan y se preserven los órganos internos de control que existen para dichas instituciones. Una de las funciones más importantes, de estos órganos internos, es el monitoreo de la forma en que se están utilizando los recursos públicos por los organismos autónomos, lo cual ayuda a combatir actos de corrupción y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

V. REFLEXIONES FINALES

En el desarrollo de este texto, se ha querido no solamente hacer un análisis sobre la utilidad e importancia de los órganos constitucionales autónomos en México, sino también sobre las contribuciones que estos aportan en el tema de la defensa de los derechos humanos. Se ha decidido enfocar este documento en tres instituciones que, a consideración propia, representan ejes distintos por las funciones que realizan: en el caso de la CNDH, por la generación de procedimientos para hacer cumplir los derechos huma-

³¹ En febrero de 2024, se publicó en la página de internet de la organización independiente Artículo 19 un comunicado respaldado por 100 organizaciones y más de 850 periodistas y personas académicas que expresaron preocupación ante la propuesta de desaparecer el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

nos; en cuanto a la FGR, la administración de justicia y la sanción de personas que han vulnerado los derechos de alguien mediante la comisión de un delito; y en el caso del INAI, el derecho a la transparencia y el buen uso de recursos públicos (Arredondo Martínez 2022: 327).

De forma intencional, se quiso seleccionar a instituciones que representaran ejes distintos en la defensa de los derechos humanos, pero que comparten las características de autonomía respecto a los Poderes de la Unión. Uno de los puntos principales que se ha querido resaltar, a lo largo de este documento, es el debate que actualmente existe en cuanto al nivel de independencia que realmente tienen estos organismos y las consecuencias que puede haber con la desaparición de algunos, como en el caso del INAI.

Como parte de los puntos más relevantes que, a consideración propia, se han destacado en los apartados precedentes, se encuentra que las instituciones de las que se ha hablado —al igual que el resto de los organismos autónomos— realizan un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos. Una característica que comparten es la facultad para vincular o imponer responsabilidad a autoridades y órganos pertenecientes a los poderes tradicionales del Estado, lo cual puede disminuir la corrupción y los abusos que se cometen en contra de la ciudadanía, tanto en la forma de violación a los derechos, delitos diversos o el mal uso de recursos públicos. Asimismo, ha sido esencial dar un repaso por la estructura interna de las instituciones en que se basa el texto para que sea clara la manera en que cada una contribuye a la protección de los derechos de la ciudadanía en México.

Finalmente, se ha expuesto la forma en que se revisa el funcionamiento que tienen los órganos autónomos, también se ha planteado la significativa interrogante de si el hecho de que estas instituciones tengan que rendir cuentas ante los poderes tradicionales del Estado los hace realmente independientes de estos. Por ello, se ha enfatizado en la necesidad de contar con órganos de control internos que verifiquen, además de la legalidad de dichas instituciones,

su autonomía y que no exista un control por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Como comentario final, es claro que el rol que tienen los órganos constitucionales autónomos en la defensa de los derechos humanos es esencial para que la ciudadanía sienta confianza y respaldo por parte de instituciones, particularmente por antecedentes de corrupción e impunidad en el país. La creación de estos órganos, y la autonomía con la que los ha dotado la CPEUM, ayuda a que tengan facultades para imponer consecuencias a autoridades, como se ha ejemplificado en apartados anteriores de este capítulo, por lo que es primordial cuidar su permanencia, hacer notar sus áreas de oportunidad, y cuestionar cuando se busca la eliminación de alguno.

BIBLIOGRAFÍA

Allier Montaño, Eugenia (2018): “Tlatelolco, lugar de memoria y sitio de turismo. Miradas desde el 68”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 63, 215-238.

Arredondo Martínez, Yuritzi (2022): “Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades”, en *Interdisciplina*, vol. 10, núm. 27, 315-345.

Arista, Lidia (2023): “AMLO arremete contra INAI: ¿Para qué un aparato burocrático? No sirve para nada” en *Expansión Política*, 14 de abril. Disponible en: «<https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/04/14/amlo-arremete-contra-inai-para-que-un-aparato-burocratico-no-sirve-para-nada>» [Consultado el 10 de marzo de 2025].

Casar, Ma. Amparo (2009): “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública”, en *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Orozco

Henríquez, José de Jesús *et al.* (coords.), UNAM-IIJ, México, 409-425.

Castañeda, Mireya (2015): *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, CNDH, México.

Cedillo, Adela (2024): “Perspectiva comparativa de las llamadas guerras sucias en América Latina y México”, en *Historia Mexicana*, vol. 74, núm. 1, 171-222.

Cejudo Ramírez, Guillermo y Ramírez, Diana Laura (2023): “El Sistema Nacional de Transparencia y sus instrumentos”, en *México Transparente. Revista Digital del Sistema Nacional de Transparencia*, núm. 7, 49-52.

COPARMEX (2024): *COPARMEX advierte que los ciudadanos serían gravemente afectados con la desaparición de organismos autónomos*. Disponible en: «<https://petroquimex.com/coparmex-advier-te-que-los-ciudadanos-serian-gravemente-afectados-con-la-desaparicion-de-la-cre-y-cnh/>» [Consultado el 10 de marzo de 2025].

Corvalán, Juan Gustavo (2015): “Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho”, en *Revista de Investigaciones Constitucionales*, vol. 2, núm. 1, 225-256.

Delgadillo, Ana Lorena, *et al.* (2017): *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, México.

Díaz Pérez, Alejandro (2019): “¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica”, en *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, año 5, núm. 13, 17-40.

- DPLF (2017): *Situación de independencia y autonomía del sistema de operación de justicia en México*, Fundación para el Debido Proceso, Washington.
- Durazo Barceló, Soledad (2024): *Periodismo persistente: lo que hay después de la negativa a dar información*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales, México.
- Gallegos, Zorayda (2022): “El acceso a la información en México se dificulta y el INAI debe dejar de ser tibio” en *The Washington Post*, 16 de marzo. Disponible en: «<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/03/16/inai-amlo-ataques-transparencia-informacion/>» [Consultado el 3 de marzo de 2025].
- García Ángeles, Diana (2023): “La Fiscalía General de la República, ¿una oficina particular del fiscal?”, en *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 14 de febrero.
- Gravante, Tommaso (2018): “Desaparición forzada y trauma cultural en México: el movimiento de Ayotzinapa”, en *Convergencia*, vol. 25, núm. 77, 13-28.
- Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (2011): “La división de poderes (Revisión de Fundamentos núm. 5)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 409-425.
- Gutiérrez Melchor, Carlos Eduardo (2024): “Reconfiguración de la teoría de la división de poderes con base en la creación de los organismos constitucionales autónomos”, en *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 48, 64-84.
- INEGI (2024): *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2024/>» [Consultado el 28 mayo 2025].

- Laboratorio Electoral (2024): *Organismos constitucionales autónomos. El fiel de la balanza*. Disponible en: «https://laboratorioelectoral.mx/leer/Organismos_Constitucionales_Autonomos_El_fiel_de_la_balanza» [Consultado el 10 de marzo de 2025].
- López Ayllón, Sergio (2020): “La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes políticos”, en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*, Sandoval Ballesteros et al. (coords.), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales, México, 21-40.
- López Olvera, Miguel Alejandro et al. (2020): “Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”, en *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 79-95.
- Maldonado Sánchez, Adán (2019): “Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional”, en *Jurídica Ibero*, núm. 6, 91-115.
- Mendoza García, Jorge (2021): “El Jueves de Corpus: la masacre estudiantil de 1971 en México narrada a 50 años”, en *Polis*, vol. 17, núm. 1, 169-211.
- México Evalúa (2019): *De PGR a FGR: Observatorio de la transición 2019*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México.
- México Social (2024): *Análisis del Ministerio Público en México y la Percepción de Corrupción según INEGI (2024)*, México Social. Disponible en: «<https://www.mexicosocial.org/ministerio-publico/>» [Consultado el 28 mayo 2025].

Navarro, Fabiola (2020): Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ortiz Monasterio, Leonor y García Urriaga, Maite Laris (2020): “Corrupción y confianza en las instituciones”, en *Mexicanos frente a la corrupción*, 20 de agosto. Disponible en: «<https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/>» [Consultado el 10 de marzo de 2025].

Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo (2021): “La autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, un problema de autoridad moral”, en *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, 42-62.

Pabello, Alfonso; Cendejas, Mariana; y Estrada, Ángeles (2021): ¿*La autonomía de las fiscalías anticorrupción garantiza un mejor desempeño?* Disponible en: «<https://contralacorrupcion.mx/la-autonomia-de-las-fiscalias-anticorrupcion-garantiza-un-mejor-desempeno/>» [Consultado el 10 de marzo de 2025].

Ruiz, José Fabián (2017): “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora” en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 37, 85-120.

Sabido Santana, Miguel Oscar (2019): “La importancia de las Comisiones de Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano”, en *Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos*, Narro Lobo, Joaquín (coord.), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 239-244.

Salazar, Pedro y Salgado, Luis (2009): “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, Serna de la Garza, José María (coord.), UNAM-IIJ, México, 591-605.

- Tapia Urbina, Javier Quetzalcóatl (2019): “CNDH: órgano constitucional autónomo”, en *Hechos y Derechos*, núm. 54, Disponible en: «<https://repositorio.unam.mx/contenidos/4131209>» [Consultado el 10 de marzo de 2025].
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010): “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista de la Judicatura Federal*, núm. 29, 253-264.
- Valdés Rivera, José Luis (2023): *Proceso penal especial para casos de desaparición de personas en México. Hacia la construcción de un modelo de proceso penal especial congruente con los derechos procesales de las partes*, Tesis doctoral, Universidad de Palermo, Italia.
- Zamora Valadez, Carlos Eulalio (2022): *La reparación integral del daño a víctimas de desaparición forzada. Análisis y propuesta metodológica: un enfoque particular al caso mexicano*, Tesis doctoral, Universidad de Palermo, Italia.



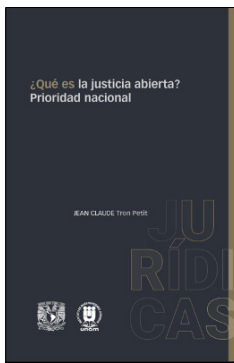
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



Esta sección está conformada por síntesis que informan sobre el contenido, aporte y significado de obras jurídicas académicamente relevantes en materia de derechos humanos; ya sea publicadas durante los últimos años, o bien editadas con anterioridad y consideradas esenciales en los temas abordados por esta publicación.

Reseña. Tron Petit, Jean Claude, *¿Qué es la justicia abierta? Prioridad Nacional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.

CHRISTIAN MIRANDA PÉREZ SIFUENTES
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila



El libro “*¿Qué es la justicia abierta? Prioridad nacional*”, de Jean Claude Tron Petit, publicado en 2024 por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, se erige como una obra fundamental en el estudio contemporáneo del derecho en México. En un momento crucial para la historia de la administración de justicia en el país, el autor presenta un análisis exhaustivo sobre el concepto de justicia abierta y su implementación en el sistema judicial mexicano, un ámbito tradicionalmente opaco y alejado de la participación activa de la ciudadanía. Esta obra forma parte de la serie *Enclave Jurídica*, una colección que busca abordar temas centrales de la práctica jurídica y ofrecer soluciones innovadoras a los problemas que enfrenta el ámbito judicial en la actualidad.

Jean Claude Tron Petit, es ampliamente reconocido por su sólida trayectoria académica y sus contribuciones a la reflexión sobre las instituciones jurídicas, presenta una crítica profunda a las estructuras tradicionales del sistema judicial mexicano. El enfoque de la obra resulta especialmente pertinente en un contexto donde tanto las tecnologías, como la inteligencia artificial están transformando vertiginosamente los métodos para impartir justicia.

A lo largo del libro, el autor realiza un diagnóstico detallado del sistema judicial mexicano, explorando diversas soluciones que podrían contribuir a su transformación y modernización. La obra responde a las necesidades actuales del derecho en México, en un contexto donde la equidad, la eficiencia y la accesibilidad se han convertido en demandas sociales urgentes. Tron Petit sostiene que el sistema judicial mexicano ha quedado rezagado frente a las exigencias de la sociedad y los avances tecnológicos, por lo que considera imperativo replantear sus estructuras y procesos con el fin de garantizar una mayor legitimidad en las decisiones judiciales y fomentar la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

El contenido del libro está estructurado de manera clara y coherente, abordando desde los fundamentos conceptuales de la justicia abierta hasta los desafíos prácticos y las soluciones posibles para el sistema judicial mexicano. El autor inicia con una exposición detallada de los principios teóricos que sustentan el concepto de justicia abierta, profundizando en su vínculo con la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones judiciales. En este sentido, Tron Petit enfatiza la necesidad de un sistema que no solo resuelva casos con eficacia, sino que también permita la participación activa de la sociedad en el proceso judicial, con el objetivo de generar mayor confianza en la justicia y fortalecer la legitimidad de las instituciones jurídicas.

La crítica central que el autor plantea a la estructura actual del sistema judicial mexicano se basa en su falta de accesibilidad y en la opacidad de los procesos, lo que genera una exclusión significativa de la ciudadanía respecto de los mecanismos que deberían garantizar su derecho de acceso a la justicia. Esta falta de transparencia es identificada como uno de los principales obstáculos para lograr una justicia efectiva, ya que impide que la sociedad ejerza un control legítimo sobre los procesos judiciales. A través de su propuesta, Tron Petit busca transformar este panorama, sugiriendo

un modelo de justicia más inclusivo, transparente y abierto, en el que la sociedad no solo acceda a la justicia, sino que también participe activamente en la toma de decisiones.

Uno de los elementos clave de la obra es la integración de nuevas tecnologías, especialmente la inteligencia artificial, como herramientas que podrían facilitar la implementación de un sistema judicial más eficiente y transparente. Tron Petit no solo analiza las oportunidades que ofrecen estas tecnologías, sino también los riesgos que conlleva su adopción en el ámbito judicial. El autor invita a una reflexión crítica sobre el impacto que estas tecnologías podrían tener en la equidad y la justicia social, proponiendo un enfoque cauteloso respecto de su incorporación en los procesos judiciales.

Además de abordar los aspectos estructurales de la justicia abierta, Tron Petit dedica una atención especial al análisis de las sentencias judiciales. Señala que las sentencias, tal como están estructuradas actualmente, resultan excesivamente complejas y carecen de claridad, lo cual limita su comprensión por parte del público en general. Esta falta de accesibilidad reduce el impacto de las decisiones judiciales, afectando tanto la eficacia del sistema como la legitimidad de las instituciones responsables de impartir justicia. Tron Petit propone una reestructurar las sentencias para que sean más comprensibles, elocuentes y pedagógicas, con el fin de clarificar los principios jurídicos y los valores fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano. Este enfoque busca fomentar una cultura jurídica más inclusiva y democrática, en la que el conocimiento del derecho y de las decisiones judiciales forme parte integral de la formación cívica.

La crítica que Tron Petit realiza a la estructura y funcionamiento del sistema jurisdiccional constituye una de las contribuciones más valiosas de esta obra. El autor expone las deficiencias que limitan la efectividad del sistema judicial mexicano, como la falta

de mecanismos de rendición de cuentas y la exclusión de sectores sociales clave del proceso judicial. Sin embargo, no se limita a señalar estas deficiencias, sino que propone soluciones concretas para enfrentarlas. Entre sus propuestas destaca la necesidad de adoptar un modelo de justicia más inclusivo, que promueva la participación activa de la sociedad y exija mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de quienes operan el sistema judicial.

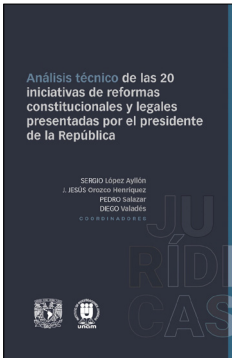
En cuanto a su evaluación crítica “*¿Qué es la justicia abierta? Prioridad nacional*” representa una aportación significativa al debate sobre la modernización del sistema judicial mexicano. Si bien algunas de las propuestas presentadas, especialmente las referidas a la incorporación de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, pueden parecer ambiciosas, el autor ofrece una invitación a la reflexión sobre el potencial transformador de estas herramientas. Asimismo, la obra promueve principios fundamentales de justicia social y equidad, los cuales deberían constituir la base de cualquier reforma orientada a mejorar la eficacia y la accesibilidad del sistema judicial.

Finalmente, “*¿Qué es la justicia abierta? Prioridad nacional*” es un libro de gran relevancia para estudiantes de derecho, profesionales del sector judicial y personas interesadas en temas de acceso a la justicia, transparencia y transformación judicial. A través de un análisis riguroso y bien fundamentado, Tron Petit presenta propuestas que podrían tener un impacto significativo en la forma en que se concibe y practica la justicia en México. Esta obra no solo es pertinente en el ámbito académico, sino también para el debate público, pues aborda cuestiones cruciales sobre la necesidad de modernizar las instituciones judiciales y garantizar un acceso justo, equitativo y transparente para toda la población. En resumen, se trata de una contribución esencial para quienes buscan comprender los desafíos contemporáneos del sistema judicial mexicano y las posibilidades reales de avanzar hacia una justicia más abierta e inclusiva.

Reseña. Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés, *Análisis Técnico de las 20 Iniciativas de Reforma Constitucional: Un Examen Crítico e Interdisciplinario*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.

HYRUM ISAAC MARTINEZ GOMEZ

*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*



El libro “Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)” es una obra de gran relevancia en el ámbito jurídico y político de México. Coordinado por Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés, reúne a más de 40 especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quienes examinan con rigor técnico y profundidad argumentativa las reformas constitucionales propuestas por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Su publicación responde a la necesidad de analizar, desde diversas perspectivas, un paquete de reformas que representa la transformación constitucional más amplia en la historia reciente del país.

La obra contextualiza estas iniciativas en un momento clave de la evolución constitucional mexicana. Desde su promulgación, la Constitución de 1917 ha experimentado 771 modificaciones mediante 252 decretos de reforma, con una aceleración notable en las últimas décadas. Sin embargo, las reformas propuestas por el Ejecutivo federal implican un cambio de paradigma, pues plantean la modificación de 53 artículos constitucionales y establecen un nuevo enfoque denominado “constitucionalismo populista”. Este

modelo se caracteriza por una visión de la democracia centrada en la idea de un pueblo homogéneo cuya voluntad es suprema e interpretada por un liderazgo carismático sin intermediaciones institucionales.

El libro está organizado en veinte secciones cada una dedicada a una iniciativa presidencial, precedidas por una introducción panorámica redactada por los coordinadores. Esta estructura permite al lector tanto una consulta específica por tema como una comprensión integral del proyecto constitucional.

Cada propuesta es analizada por al menos dos especialistas, quienes ofrecen perspectivas complementarias o contrastantes que enriquecen el debate y evitan una visión unilateral.

Además, la obra evita posiciones ideológicas simplistas, y se enfoca en un análisis técnico de las implicaciones jurídicas, fiscales e institucionales, identificando cuatro riesgos sistémicos principales: 1) Debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, pues las reformas reducirían significativamente los mecanismos de control horizontal que limitan el poder presidencial; 2) Reversión de avances institucionales, ya que la eliminación de órganos autónomos y la modificación del sistema electoral implicarían deshacer arreglos institucionales construidos gradualmente durante la transición democrática; 3) Riesgos de implementación, en atención a que muchas propuestas carecen de estudios previos de viabilidad, plazos realistas o consideraciones sobre capacidades institucionales existentes, y 4) Ausencia de sostenibilidad fiscal, puesto que la constitucionalización de prestaciones sociales sin identificar su financiamiento comprometería la viabilidad de las políticas públicas a largo plazo.

Como resultado, el libro identifica un cambio de paradigma constitucional: el tránsito de un modelo basado en la división de poderes y la autonomía técnica de ciertas funciones estatales hacia un sistema que centraliza el poder en el Ejecutivo, debilita

los contrapesos institucionales y subordina consideraciones técnicas a lógicas político-electorales.

En este contexto, las contribuciones de diversos autores analizan cómo ciertas reformas refuerzan esta tendencia. Particularmente

Javier Martín Reyes y J. Jesús Orozco Henríquez examinan críticamente la propuesta de eliminación de 200 diputados y 32 senadores plurinominales, advirtiendo sobre los riesgos de retornar a un sistema mayoritario que favorecería la sobrerrepresentación del partido gobernante. Asimismo, analizan cómo esta modificación, junto con la elección popular de consejeros y magistrados electorales, comprometería la imparcialidad de las autoridades electorales y reduciría la pluralidad política.

Por otra parte, J. Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, advierten que la propuesta de elección popular de jueces, sin garantías adecuadas de independencia y estabilidad, representa un riesgo significativo para la autonomía judicial. Su análisis detalla cómo el mecanismo propuesto podría subordinar a los jueces a dinámicas partidistas y reducir los controles jurisdiccionales sobre actos de autoridad.

En cuanto a la eliminación de organismos constitucionales autónomos como el INAI, COFECE e IFT, Sergio López Ayllón y otros analistas, desmontan los argumentos de austeridad y duplicidad funcional utilizados para justificar esta medida. Su estudio demuestra que estos organismos han generado beneficios económicos y sociales superiores a sus costos, y que su desaparición debilitaría capacidades regulatorias técnicas desarrolladas durante décadas.

A su vez, Patricia Lucila González Rodríguez examina las implicaciones de formalizar el papel militar en la seguridad pública mediante la reforma a la Guardia Nacional. Su análisis revela que esta propuesta modificaría de manera significativa el proceso penal y la relación entre poder civil y militar, permitiendo a las

fuerzas armadas realizar investigaciones del delito, lo que alteraría el diseño institucional que tradicionalmente había subordinado el poder militar al civil.

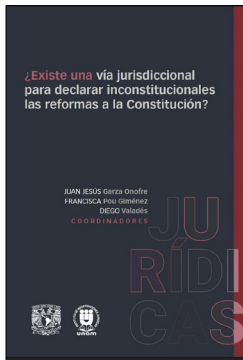
Finalmente, Nuria González Martín y Enrique Provencio analizan las reformas sobre pensiones, bienestar y programas sociales, señalando la ausencia de previsiones sobre viabilidad financiera y sustentabilidad a largo plazo. Su estudio muestra cómo la universalización de pensiones y apoyos directos generaría crecientes presiones fiscales en un contexto de envejecimiento poblacional, sin que se identifiquen fuentes claras de financiamiento.

En síntesis, “Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales” es una contribución fundamental para el debate sobre el futuro constitucional de México. Su principal aporte es proporcionar elementos técnicos y análisis rigurosos que trascienden coyunturas políticas y se sitúan en el plano de los arreglos institucionales fundamentales para la convivencia democrática.

Reseña. Garza Onofre, Juan Jesús; Pou Giménez, Francisca; Valladolid, Diego, coordinadores, *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2025, 156 pp.

CUAUHTÉMOC SOTELO ROSAS

*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*



Como lo afirma el eminente juez constitucional y autorizado jurista Gustavo Zagrebelsky, la doctrina de la *Constitución en sentido material* ha sido por un tiempo nada breve, un tema clásico en la actual reflexión constitucionalista en Italia y en otras partes del mundo, en donde se han generado múltiples consensos y disensos, pero en ningún caso, se pueden encontrar indiferencia ni refutamientos apriorísticos, en la tentativa de vincular la normatividad constitucional

con la efectividad de la voluntad política y con la idoneidad del texto constitucional como principio vital y fuente de orden efectivo, así como de renovación de la vida de la comunidad.

La doctrina de Costantino Mortati sobre la noción de *Constitución en sentido material* y la manera que ésta puede asumir en las particulares formas históricas de Estado, sigue gozando de crédito por la descripción analítica que hace del funcionamiento real del sistema político y de sus instituciones y también por el papel que juega. Asimismo, su influencia en la reconstrucción del sistema de las relaciones internacionales ha ocupado un lugar importante en el desarrollo de la ciencia jurídica constitucional italiana del si-

glo XX que a su vez ha trascendido hasta el siglo que vivimos y ha permeado en nuestro continente.

Así, cuando se pensaba que en aras de un formalismo sin *aggiornamento* ni amplitud de miras la ciencia constitucionalística latinoamericana no permitía que se perturbara esa quietud indulgente, acomodaticia, perezosa y normalizadora del *status quo* de eso que ha dado en llamarse *populismo constitucional*, y que se pensaba que esa misma ciencia constitucionalística había perdido el interés por la investigación de sus propias raíces y de sus propios fundamentos, así como por las grandes preguntas que ponen en juego su significado en el momento histórico presente, llega esta refrescante investigación de más de veinte académicas y académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que desafía esa percepción. La obra se inscribe en las grandes tradiciones de la doctrina constitucional europea más señera—recordemos a Mortati, entre otros— y lo mejor del liberalismo constitucional mexicano, que recoge y se nutre a lo largo de sus páginas.

Un libro cuyo contenido, a través de 19 diferentes temas desarrollados, encuentra su unidad en el estudio y desarrollo de la tensión entre derecho y democracia, abordando cuestiones clave como las repercusiones políticas y jurídicas que las reformas inconstitucionales tienen en los principios fundamentales del orden constitucional y la problemática acerca de la inconstitucionalidad de la Constitución, la competencia de la Corte y su alcance para impugnar reformas constitucionales; el tratamiento jurídico-constitucional a los equilibrios y mutaciones constitucionales cuando se trata de impugnar la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución; la propuesta relativa a las vías jurisdiccionales que el Estado de Derecho dispone para revisar e impugnar la constitucionalidad de una reforma a la Constitución, las obligaciones internacionales del Estado mexicano en cuanto a la inimpugnabilidad o impugnabilidad de las reformas constitucionales. Todo ello en el marco conceptual de un sistema inconstitucional de la elección

popular de las personas juzgadoras y el peligro actualizado sobre el futuro, la legitimidad y la eficacia del control constitucional en México en sede jurisdiccional. Esto es así porque también lo advierten los coordinadores de la obra colectiva, al afirmar que la intensificación de los procesos de retroceso democrático por medios que gozan de cobertura legal o constitucional *formal* ha cambiado los parámetros de la discusión sobre la reforma.

En el núcleo del aporte de esta obra que se reseña, se encuentra lo que en épocas de cambio político profundo—como lo afirman los coordinadores desde la nota introductoria— y de inusitada alteración de las instituciones jurídicas existentes, “se vuelve indispensable que la academia asuma la tarea de documentar y estudiar el desarrollo y las implicaciones de los procesos en marcha”, especialmente en lo que concierne a los límites del poder de reforma constitucional que con motivo de la presentación del 5 de febrero de 2024 de un paquete de iniciativas de reforma de rango constitucional y de rango legal por parte del entonces presidente de la república Andrés Manuel López Obrador y su inusitada y acelerada adopción legislativa tras las elecciones del 2 de junio de ese año, así como la aprobación de la reforma judicial de 15 de septiembre de 2024 que prevé la destitución de todos los integrantes de la judicatura federal y en su momento de las estatales.

César Astudillo y Antonio Mendoza, al tratar el tema concerniente a los alcances para impugnar reformas constitucionales, hacen patente que la reforma judicial de 2024, que treinta años después de su correspondiente de 1994, ha venido a modificar los procesos de selección de ministros y magistraturas, impactar la carrera judicial, y encoger el régimen de garantías reconocido en el estatuto constitucional de la judicatura mexicana, enfrente una vorágine de impugnaciones que cuestionan tanto su validez formal como material. La importancia del hallazgo en esta investigación, estriba en que “ninguno de los instrumentos de tutela que conforman el núcleo esencial de las competencias jurisdiccionales de la SCJN

resulta idóneo—a juicio de los investigadores— para el análisis de los eventuales vicios que acompañaron su aprobación, ya que a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, no existe una atribución que explícitamente habilite la inspección de la regularidad jurídica de una reforma, salvo aquella bajo la directriz del ministro González Alcántara, se ha desvelado una cuarta vía para la impugnación de reformas constitucionales: el expediente o consulta a trámite; con cuya activación la SCJN ha presentado una especie de “respuesta inmunitaria” ante los patógenos políticos que —empleando la expresión de Eduardo García de Enterría— han dejado a la Constitución “herida de muerte”.

Guadalupe Salmorán Villar en su *Elección popular de las personas juzgadoras. Un sistema inconstitucional*, establece las premisas según las cuales la configuración de dicho sistema vulnera el principio de independencia judicial, en específico a la garantía de la inamovilidad de las personas juzgadoras y el derecho a una justicia imparcial y efectiva. Porque tal reforma—sostiene Salmorán— sustituye los sistemas de designación de la judicatura federal y local que hasta entonces habían estado vigentes por un único sistema de elección popular, lo cual implica una destitución forzada y masiva de las personas juzgadoras en funciones en los 2025 o 2027, según corresponda. La medida vulnera una de las garantías más importantes de la independencia judicial: la inamovilidad en el cargo, que prohíbe la remoción arbitraria de las magistraturas sin que exista alguna causal previa que lo justifique, toda vez que ninguno de los supuestos legalmente establecidos para la destitución se cumple en este caso.

En la misma tesis, Guadalupe Salmorán desglosa en esta aportación que el derecho a una tutela judicial independiente e imparcial ha sido socavado en México, habida cuenta que el sistema electivo no sólo ha permitido purgar por completo el poder judicial, sino que ha despejado el camino para la colocación de perfiles según las preferencias y lazos con el partido en el gobierno.

En la *revisión judicial de las reformas constitucionales*, Pedro Salazar advierte que con la reforma de 2011, lo que cambió fue el texto constitucional en materia de derechos humanos y, al cambiar los principios, reglas y mandatos contenidos en la misma, cambiaron también los alcances del control de constitucionalidad a cargo de todos los tribunales y, en particular, de la SCJN como tribunal constitucional, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al control de convencionalidad. Por tanto, ese conjunto de normas y principios—contenidos en el artículo 1º constitucional— facultan al Pleno de la SCJN a revisar la validez de posibles reformas constitucionales, siempre y cuando dichas reformas restrinjan derechos humanos y sus garantías.

En el tema del *control de las reformas constitucionales*, el renombrado constitucionalista Diego Valadés expone, de entrada, una declaración de principios: que en septiembre de 2024 “fue impuesta, en México, una reforma a la justicia constitucional, así como a los poderes judiciales del país. No hubo diagnóstico, consulta, ni consenso, sólo motivaciones políticas. Esa reforma disloca al Estado constitucional, sus efectos implican cancelar la independencia de los juzgadores y, por ende, la garantía de los derechos fundamentales”, y por ello, la reforma judicial de 2024 no sólo destruye la independencia de los juzgadores, sino también, por el procedimiento electoral adoptado ocasionará un colapso del sistema constitucional al completo. La reforma quebranta el sistema constitucional; lo que dudo—continúa Valadés— es que sea justiciable mediante instrumentos metaconstitucionales adoptados por los propios juzgadores.

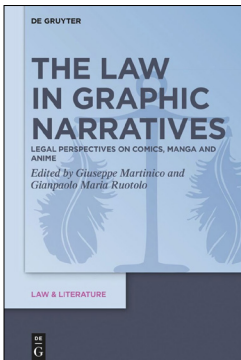
Diego Valadés plantea la problemática inherente a que establecer limitaciones al órgano reformador y extensiones al órgano jurisdiccional podría tratarse de un caso de mutación constitucional. Otro aporte de la investigación de Valadés, son sus cuestionamientos relativos a que “la textura abierta de las normas se acentúa en enunciados como “república”, “federalismo”, “democracia”, “separación

de poderes”, “Estado de derecho”, por ejemplo. ¿Hay una república en sentido material donde el poder se concentra en una persona que se erige como vocero del pueblo soberano?, ¿hay Estado federal donde prevalece la centralización de facultades?, ¿hay democracia en un contexto manipulador, patrimonialista y excluyente de las minorías?, ¿hay separación de poderes dentro de una hegemonía de partido?, ¿hay Estado de derecho cuando dominan corrupción, violencia e impunidad? Las respuestas afirmativas en México sugerirían la paradoja de aceptar que la validez formal es suficiente para caracterizar la vigencia de los principios que se reputan intocables”.

Reseña. Martinico Giuseppe & Ruotolo Gianpaolo Maria, *The Law in Graphic Narratives: Legal Perspectives on Comics, Manga and Anime*. Berlin/Boston, De Gruyter,.

JAVIER PORRAS BELARRA

Universidad Nacional de Educación a Distancia



Han sido muchos los estudios que se vienen realizando sobre la relación entre el derecho y el arte, abarcando desde las representaciones pictóricas y las obras literarias más clásicas hasta las manifestaciones estéticas contemporáneas. Y es dentro de estas últimas donde se centra “*The Law in Graphic Narratives*”, una obra colectiva que se adentra en la intersección entre derecho y narrativas visuales, explorando cómo los cómics, el manga y el anime no solo representan el derecho, sino que también lo configuran y cuestionan.

Los profesores Giuseppe Martinico y Gianpaolo Maria Ruotolo dirigen este volumen que reúne contribuciones de académicos de diversas disciplinas, ofreciendo una perspectiva multidimensional sobre cómo las formas narrativas gráficas interactúan con conceptos legales y normativos. Una obra que aúna la rigurosidad de publicaciones como “*Law and Literature journal*” con la frescura de jóvenes juristas que aprecian las narrativas gráficas que, con independencia de su origen angloamericano u asiático, abordan cuestiones de carácter universal sobre la justicia. El libro se estructura en varias secciones temáticas que abordan desde representaciones explícitas de instituciones legales en obras gráficas hasta análisis más abstractos sobre cómo el medio influye en la percepción del derecho. Se destacan estudios de caso que exami-

nan obras específicas, como ciertos mangas japoneses y cómics occidentales, para ilustrar cómo se representan temas legales como la justicia, la autoridad y los derechos individuales.

En la introducción, los directores del libro nos confirman que los vínculos entre el derecho y la cultura pop se remontan a los años 50 con el surgimiento de los primeros “*superhéroes*”, viviendo un auge con el resurgimiento de las tramas en el S. XXI. Asimismo, afirman como el mundo académico no debería menospreciar apoyarse en los cómics como una herramienta más en la enseñanza y divulgación de los conceptos jurídicos. Un esfuerzo que me atrevo a calificar como titánico reconociendo el estatismo de los juristas académicos. De ahí que la iniciativa surgida en la “*Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa*” (STALS) sea atrevida, siendo una “*grande école*” europea la que rompa este estatismo.

Cuando nos adentramos en los capítulos, estos se estructuran en tres secciones:

La primera parte analiza “*the relationship between normative systems*”. En el capítulo de Jeffrey A. Brown se nos plantea algo tan sugerente como vigilantes, villanos, moralidad y derecho. El superhéroe enmascarado elegido para el análisis es el icónico Daredevil, uno de los clásicos del maestro Stan Lee. Lo que le hace tan sugerente a esta figura frente a otros clásicos enmascarados es el hecho de que ejerza como respetable abogado cuando es Matthew Michael “Matt” Murdock. Es decir, un defensor de las garantías de nuestro sistema jurídico y del “*Rule of Law*” de día pero un justiciero independiente y solitario por las noches. Esa dualidad no la vemos en otros “nobles” enmascarados como Spiderman o el Capitán América (ni qué decir de otros antihéroes que directamente su desprecio al sistema legal les hace buscar venganza y no justicia, como en el caso de *The Punisher*, no necesitando siquiera máscara que oculte vergüenza alguna).

Esto nos lleva al segundo capítulo redactado por Alessandro Negri, que gira en torno a la relación entre derecho y religión. De nuevo Daredevil será el héroe objeto de análisis, cuyos dilemas morales y religiosos se ven acentuados de su etapa inicial a la dirección más oscura de Frank Miller. Negri lo resume muy bien: “(...) *it is more a case of personal justice, partly divine, partly legitimate human and partly extralegal human*”.

El Prof. Martinico no nos defrauda en el tercer capítulo. Un clásico del justiciero que se mueve en el filo de la legalidad y la del justiciero. Martinico lo define muy bien: “*Batman and his liminal legality*”. El enmascarado por excelencia de Dc Comics ha vivido varias “personalidades” (literalmente cientos de dibujantes y guionistas). Pero hay elementos clave que se mantienen desde su creación por Bob Kane y Bill Finger pasando por Jim Aparo, Frank Miller o Norm Breyfogle y que Martinico identifica: La necesidad de herramientas correctoras frente a la corrupción endémica del sistema y la necesidad de una conciencia, un “*Jiminy Cricket*” que recuerde al justiciero que no todo vale y que sólo es un mortal entre mortales (encarnado en la figura de James “Jim” Gordon, incorruptible miembro del cuerpo de policía). Sólo cabe añadir que como bien añade Martinico, muchas son las cuestiones que se pueden abordar con este personaje.

La segunda parte de la obra se centra en “*the role played by Law and lawyers in different legal systems*”.

Kevin Bernardo acude a otro personaje que, como Daredevil, ejerce el noble arte de la abogacía: She-Hulk. Sin ser uno de los personajes con más adeptos en el mundo del cómic en general y de Marvel en particular, es sugerente cómo, según Bernardo, Jennifer Walters (nombre real de She Hulk) aborda cuestiones como “*property damage, threats of violence or bribery*”. Me permito resaltar el análisis en el apartado “*compressed and abbreviated pre-trial procedure*”, sin desmerecer al resto del capítulo.

Con Luca Pietro Varoni volvemos a uno de los cómics más conocidos entre el gran público, los X-Men. Los temas elegidos por Varoni son dos: Los derechos civiles y la identidad política. No hace falta ser un fan de este grupo de superhéroes para ser conocedor de su reivindicación por ser aceptados como minoría en una sociedad dividida entre los que apoyan que son merecedores de “respeto” (*dignitas*) y por lo tanto deben de ser respetados sus derechos (sin olvidar sus obligaciones) y la población que apuesta por perseguirlos, anularlos e incluso aniquilarnos (creo que las analogías vienen solas a nuestra mente). Frente a ello, Varoni analiza la reacción de parte de este colectivo genéticamente superior: la creación de una nación propia en la que no caben individuos genéticamente inferiores. En palabras de Varoni, “*the X-Men story arc serves an impactful parable of social transformation and offers a compelling lens through which to comprehend its intricacies*”.

Pero si hasta este momento nos movíamos en la tradición occidental, Elisa Bertolini nos plantea la contraposición entre “*rebellion vs. Authority and Power*”. Para ello acude muy acertadamente a cuatro Mangas sublimes y altamente sugerentes: 1. *Death Note*, manga de comienzos de los 2000 en el que un adolescente con un coeficiente intelectual muy superior a la media obtendrá de manera casual la posibilidad de jugar a ser Dios, adoptando el papel de juez supremo sobre la vida de los criminales de todo el mundo; 2. *Kozure Ōkami*, manga clásico de los años 70 en el que el verdugo del shōgun es traicionado, convirtiéndose en un asesino errante en búsqueda de venganza; 3. *Rurouni Kenshin (Kenshin)*, un clásico del Manga editado en los años 90 con una fuerte carga ética y legal como señala el autor y; 4. Las obras de Matoro Mase “*Ikigami*” y “*Demokratia*”, caracterizadas por su fuerte carga política, social y filosófica, que permiten un análisis profundo desde la teoría del derecho, la biopolítica, la ética, los derechos humanos y el poder estatal. El único defecto del capítulo de Bertolini es la necesidad de elegir entre unas pocas obras y tener que descartar

otras como “*Judge*” de Yoshiki Tonogai, “*Billy Bat*” de Naoki Urasawa o el anime de 2014 “*Zankyou no Terror*” (*Terror in Resonance*).

El análisis del cómic europeo también tiene cabida en esta obra. Giacomo Delledonne nos sumerge en el estudio de “*Tex Willer*”, el clásico italiano de Gian Luigi Bonelli (guión) y Aurelio Galleppini “*Galep*” (dibujo) creado en 1948. Este ranger de Texas se convierte en jefe de la tribu navajo, bajo el nombre de Águila de la Noche. Es una figura híbrida: un agente de la ley, pero también un justiciero, y muchas veces actúa fuera del sistema legal para impartir lo que considera justicia verdadera. Este cómic marcó a las generaciones hispano-parlantes de la posguerra europea y del baby boom, lo que sociológicamente puede explicarnos el devenir de ciertos Estados al abordarse temas como justicia vs. legalidad, el colonialismo, el racismo y la justicia indígena o el rol del justiciero (siendo una suerte de predecesor de *The Punisher* o *Batman*).

La tercera parte de la obra no defrauda. Davide Vaira analizará “*the relevance of private companies in International issues*” y el derecho en tiempo de guerra utilizando como base una de las muchas joyas del maestro Hayao Miyazaki y su productora Studio Ghibli. Cuestiones como la identidad de una persona en tiempos convulsos, la posibilidad de redención y las críticas a los autoritarismos están presentes en el capítulo de Vaira y en la obra de Miyazaki, pero centrándose especialmente en la “international responsibility for the work of the PMScs”. El análisis de Vaira sienta las bases de una tesis doctoral que podría ampliar el objeto de estudio a otras obras como “*The Wind Rises*” o “*Nausicaä of the Valley of the Wind*” también de Studio Ghibli o “*Zipang*” de Studio Deen.

El penúltimo capítulo no podía dejar de abordar a otros de los héroes clásicos por excelencia: *Superman*. Ankit Malhotra hace un excelso ejercicio de síntesis en “*a supernational law*” para compilar todo lo que se ha estudiado sobre el héroe de Dc Comics. Muy sugestiva es la comparación entre el héroe de Kriptón y la

figura bíblica de Moisés. Asimismo, me permito resaltar el apartado relativo a “*on Superman and rule of International (Hegemonic) law*”, en donde Malhotra se adentra en como “*the fictional story of Superman’s intervention on WWII raises the important questions about the legitimacy of extra-legal use of force and the morality of such actions under international law*”. La continuación del análisis es sumamente sugerente.

La obra cierra con el capítulo de Gianpaolo Maria Ruotolo sobre “*internacional superheroes law*”, un buen análisis de cómo estos personajes de ficción pueden (o no) tener cabida en nuestra realidad. ¿Está nuestro mundo preparado para acoger en nuestro sistema jurídico internacional la existencia de los super-héroes (o simplemente héroes)?; ¿qué papel tendrían las organizaciones internacionales?; ¿se vería cuestionada la soberanía de los Estados? Estas son solo algunas de las preguntas abordadas por Ruotolo. Qué manera tan sublime de cerrar el libro.

El propio Prof. Ruotolo y el Prof. Martinico terminan con los agradecimientos (quiénes conocemos la obra de ambos profesores sabemos de su humildad intelectual). El agradecimiento en este caso es de los académicos juristas (más o menos jóvenes) y de los amantes de las narrativas gráficas por este regalo intelectual. El lector quedará con ganas de un segundo (y tercer) volumen que abarquen las obras que se han quedado pendientes por una cuestión meramente de extensión.

Sólo queda celebrar que una editorial de la relevancia de Walter de Gruyter apueste dentro de su colección “*Law and Literature*” no sólo por el estudio de las obras más “tradicionales” sino también por las expresiones contemporáneas que dejan de ser propias de ese “mundo nerd” para pasar a ser patrimonio cultural universal. Le edición con imágenes a color es una delicia (a la altura de “de Gruyter”).

Cómo dijo Ben Parker en su famosa frase (que bien la habría firmado Hans Kelsen): “*With great power comes great responsibility*”. Martinico, Ruotolo, los autores y de Gruyter han hecho honor a esta premisa. Esta unión nos proporciona un deleite intelectual no exclusivo de “nerds” sino explicado al gran público. Porque las expresiones artísticas en el mundo del derecho evolucionan, y somos afortunados de disfrutar de todas sus manifestaciones.

AUTORES COLABORADORES

ARTÍCULOS DOCTRINALES

Karla Marcela Véliz Ramírez
*Centro de Estudios sobre la Enseñanza y
el Aprendizaje del Derecho, A.C.*

Mariana Anahí Manzo
*Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno
del Tecnológico de Monterrey*

Lila Zaire Flores Fernández
*Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el
Aprendizaje del Derecho, A.C.*

Gisel Luis Ovalle
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila

Luis Felipe Nava
Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México

Víctor S. Peña
El Colegio de Sonora

José Luis Valdés Rivera
*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*

José Ángel Rodríguez Canales
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Christian Miranda Pérez Sifuentes
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila

Hyrum Isaac Martínez Gómez
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila

Cuauhtémoc Sotelo Rosas
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila

Javier Porras Belarra
Universidad Nacional de Educación a Distancia