



DEFONDHO

REVISTA DE DIFUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS

MAYO 2025 #23



REFORMAS CONSTITUCIONALES

¿Cambio de régimen?

Directorio

FUNDADOR

José de Jesús Maldonado García S.J. †

EQUIPO DEL CENTRO PRODH

DIRECTOR

Santiago Aguirre Espinosa

SUBDIRECCIÓN

María Luisa Aguilar Rodríguez

ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Yeny Santiago Alcaraz

ÁREA INTERNACIONAL

Eduardo Guerrero Lomelí
Alexia Martínez Montalban
Luke White Connell

ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Ivette Estefanía Galván García
Neftaly Pérez Rodríguez
César Contreras León
Jesús Segovia Villeda

ÁREA DE EDUCACIÓN

Jorge Alejandro Salas Álvarez
Meyatzin Velasco Santiago

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Carlos Naim Camacho Velázquez
Guadalupe Fernández Escobedo
Xosé Roberto Figueroa Rivera

ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Inés Casarrubias Gámez
José Luis Alvarado Rodríguez
María del Consuelo López Juárez
María del Rosario Reyes Jiménez
Marisol Zamora Morales
Natalia Villegas Santiago

Desde su creación en 1988 por la Compañía de Jesús, el CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C. (Centro Prodh) ha defendido, promovido e incidido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país.

La misión del Centro Prodh es defender los derechos humanos de personas y colectivos excluidos, en situación de vulnerabilidad o empobrecidos, para contribuir en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática en la que se respete plenamente la dignidad humana.

Serapio Rendón 57-B, Col. San Rafael, c.p. 06470, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. Tels: (0155) 5546 8217, (55) 5566 7854, (55) 5535 6892 / Fax: ext. 108

DISEÑO EDITORIAL E ILUSTRACIONES

EN PORTADA Y PÁGINAS INTERIORES

David Eduardo Mirafuentes Ortega

© eduardo.mirort

Contenido

.....

Editorial 1

.....

Reforma a la judicatura: más injerencia política sobre los poderes judiciales 3

Reforma a la Guardia Nacional: más militarización 5

Reforma sobre la inimpugnabilidad de las reformas constitucionales: menos revisión de los procesos de modificación constitucional 7

La extinción de organismos autónomos garantes de derechos: menos supervisión, menos transparencia 9

Ampliación de la Prisión Preventiva Oficiosa: más cárcel 11

Jovita y Keren: la lucha por la justicia para las mujeres presas 13

Reforma en materia de seguridad: más instancias en la investigación de los delitos y menos controles sobre ellos 16

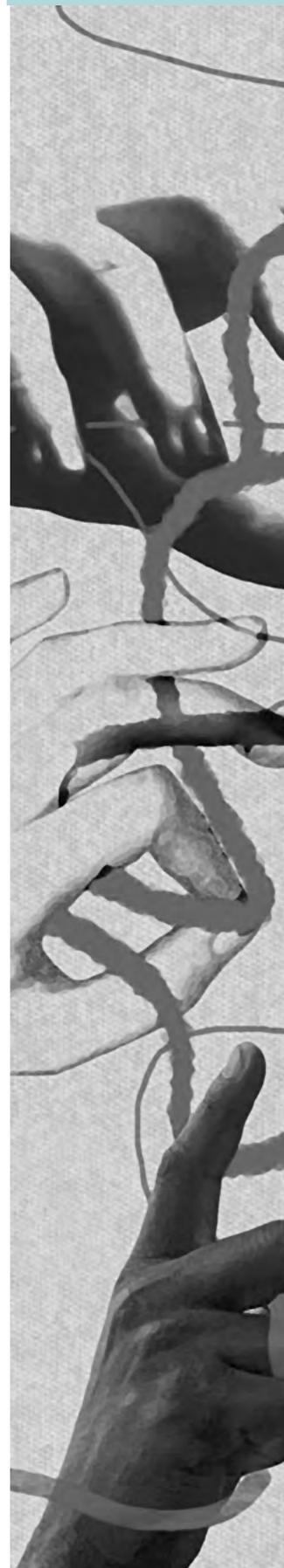
Reformas en materia de derechos sociales: ¿Más justicia social con igualdad? 18

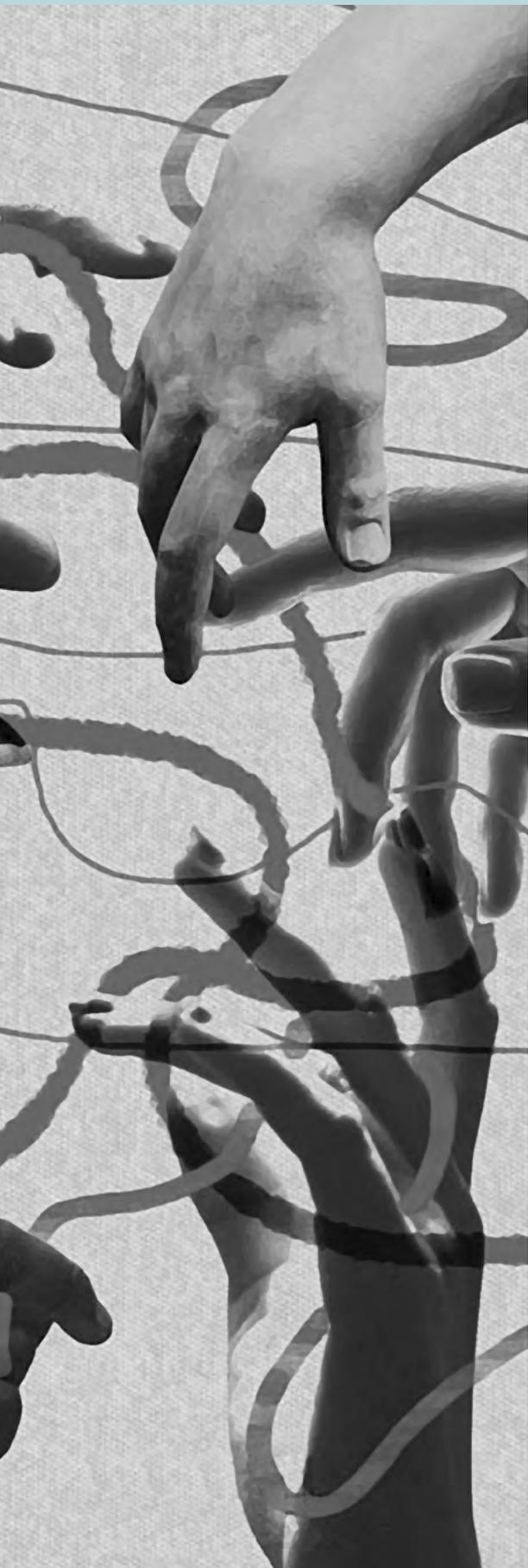
Reformas constitucionales aprobadas entre septiembre y diciembre de 2024 20

.....

Conclusión 23

.....





Editorial

DURANTE EL ÚLTIMO SEMESTRE DE 2024, se consumaron en México una serie de cambios constitucionales de implicaciones profundas y duraderas. Esto sucede en un convulso contexto regional e internacional en el que la democracia, los derechos humanos y las libertades enfrentan importantes desafíos.

Como es sabido, el antecedente de estos cambios constitucionales es el paquete de propuestas que el 5 de febrero de 2024, el entonces Presidente de la República presentó en la jornada conmemorativa de la Constitución de 1917: 18 iniciativas de modificaciones a la propia norma suprema y dos a la legislación secundaria. En la opinión pública, estos cambios se conocieron como las reformas del “Plan C”, pues fueron precedidas por dos intentos de reforma electoral –conocidos como “Plan A” y “Plan B”–.

Como lo señalamos algunas organizaciones civiles desde febrero mismo, vistas desde la perspectiva de derechos humanos estas iniciativas incluían algunos pasos acertados, sobre todo en materia de derechos sociales y ambientales, al tiempo que sumaban propuestas claramente riesgosas para los derechos civiles y políticos.

En cuanto a lo primero, señalamos, por ejemplo, que la propuesta en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos avanzaba al reconocerles como sujetos de derecho público y al elevar a la Constitución la consulta en materia indígena. Igualmente, advertimos que las iniciativas en materia de vivienda y salario mínimo ampliaban la garantía de los derechos sociales.

Simultáneamente, respecto de los derechos civiles y políticos, advertimos desde aquel entonces que el paquete incluía propuestas extremadamente preocupantes. Primero, la modificación para adscribir la Guardia Nacional (GN) a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Segundo, la reforma judicial para elegir mediante sufragio a todas las personas juzgadoras del país. Tercero, la eliminación de órganos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional (CONEVAL). Cuarto, la propuesta de seguir ampliando los supuestos para imponer

prisión preventiva oficiosa. Y quinto, la propuesta de reforma electoral, que acota la representación proporcional y que abre a la elección mediante voto la designación de personas consejeras del Instituto Nacional Electoral (INE) y magistradas electorales.

Desde instancias internacionales, tanto del Sistema de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, también se alertó sobre los riesgos y retrocesos que podrían acarrear las modificaciones legales relacionadas con derechos civiles y políticos.

Así, desde la perspectiva de derechos humanos se advirtió de modo generalizado que los aspectos potencialmente positivos del llamado “Plan C” en la agenda social, podrían quedar diluidos al sopesar las afectaciones que estas cinco reformas podían generar en otros ámbitos de relevancia no menor.

En ese marco, el país llegó a la jornada electoral del 2 de junio de 2024, que arrojó un resultado histórico, de innegable trascendencia: por primera vez en más de 200 años de vida independiente, México sería gobernado por una mujer presidenta. Desde los derechos humanos, desde luego se reconoció este avance cultural hacia la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

La elección también desembocó en que el partido en el poder obtuviera una clara mayoría en el Congreso de la Unión. En la opinión pública, por un breve tiempo se discutió qué implicaba este mandato. Pese a que algunas voces destacaron que el resultado de las urnas debía interpretarse sobre todo como un respaldo para que se profundizara la acción gubernamental contra las desigualdades y especialmente contra la pobreza, se impusieron las perspectivas que entendían el avasallante resultado electoral del 2 de junio como un mandato para llevar adelante las reformas constitucionales presentadas el 5 de febrero de 2024 por el presidente saliente.

El camino para materializar estas modificaciones quedó abierto cuando, tras la elección, el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) validaron, al amparo de una cuestionada normatividad, la sobrerrepresentación de la coalición gobernante en el Congreso. Así, se validó que el partido en el poder y sus aliados detenten alrededor del 73% de la Cámara de Diputados, cuando en urnas no obtuvieron semejante votación.

Aun así la oposición todavía podía conformar un bloque de contención y limitar en el Senado la aprobación de reformas constitucionales. Pero la falta de consistencia de sus integrantes salió a relucir cuando a las pocas semanas de inicio del periodo legislativo, varios de ellos pasaron a la coalición en el poder. Quedaron, entonces, dadas las condiciones para que el voto de la bancada mayoritaria y sus aliados bastara para aprobar reformas constitucionales sin tener que buscar el respaldo de otras fuerzas políticas.

Y así ocurrió. Durante los últimos meses de 2024 se aprobaron algunos de los cambios constitucionales más preocupantes del llamado “Plan C”: la adscripción de la Guardia Nacional a la SEDENA, la reforma judicial, la eliminación de los órganos autónomos y la ampliación del catálogo de delitos cuya imputación conllevaría prisión preventiva oficiosa. A estas, se añadió una reforma de pretendida supremacía constitucional y otra en materia de investigación de los delitos, también de hondo calado. La reforma electoral quedó pendiente y se ha anunciado que podría ser impulsada en 2025.

En total, durante el segundo semestre de 2024 se aprobaron más de 10 decretos de reforma constitucional modificándose más de 40 artículos. Para muchos y muchas, la hondura de estas reformas justifica considerar que México está ya inmerso en un “cambio de régimen”. La posición difundida desde el Gobierno Federal refuerza esta consideración. Por ejemplo, el 5 de febrero de 2025, en la Conmemoración de la Constitución de 1917, la Presidenta de la República afirmó: “El 2 de junio de 2024 el Pueblo de México no tuvo dudas y mayoritariamente dijo que siga la transformación y que llegue la primera mujer Presidenta. Y si lo pensamos profundamente, también eligió a un nuevo Congreso Constituyente”.

¿Cómo podría calificarse este cambio? El debate está abierto y en este número de nuestra revista *DeFondho* pretendemos contribuir al mismo analizando las reformas más preocupantes y proponiendo una lectura de conjunto, desde una perspectiva de derechos humanos, que esperamos sea de utilidad. 

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.**



Reforma a la judicatura:

Más injerencia política sobre los poderes judiciales

El 15 de septiembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”.

ÉSTA SUPONE LA MODIFICACIÓN DE 20 artículos constitucionales, a saber, los numerales 17, 20, 76, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 113, 116, 122 y 123; además de la aprobación de doce transitorios.

El contenido de estas modificaciones puede resumirse en cuatro componentes: 1) reestructurar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), reduciendo a nueve el número de ministras y ministros, acortando a 12 años el periodo del encargo, eliminando el funcionamiento en salas, cancelando la pensión vitalicia y ajustando sus percepciones al tope establecido para la Presidenta de la República; 2) modificar el esquema de designación de personas juzgadoras para permitir la elección mediante voto popular, de suerte que cada uno de los poderes proponga una lista de personas candidatas que irán a una contienda electoral organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE), comenzando por una elección extraordinaria a realizarse, previas campañas, en 2025, donde se

renovaría todo el Poder Judicial de la Federación, quedando obligados los estados a que realicen sus propias reformas para elegir por voto a sus jueces locales; 3) sustituir al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con dos nuevos órganos llamados “Tribunal de Disciplina Judicial” y “Órgano de Administración Judicial”, integrados por personas designadas por cada uno de los poderes de la unión; y 4) adicionar algunas nuevas reglas procesales, como el establecimiento de plazos máximos para los asuntos fiscales y penales, y la limitación a la suspensión con efectos generales en amparos contra leyes, controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad.

Los problemas de la reforma pueden, a su vez, descomponerse en cuatro graves fallas: 1) equivoca el diagnóstico sobre el problema de la impunidad en México, pues éste no es solamente atribuible a la judicatura, sino ante todo a las fiscalías, que en esta propuesta quedaron intocadas; 2) falla en su comprensión sobre la legitimidad democrática de

la judicatura, pues estima que ésta se resuelve si los nombramientos de las y los jueces pasan por las urnas, cuando la legitimidad, en el caso de este poder, surge más bien de su capacidad para tutelar derechos; 3) erróneamente introduce un preocupante componente de control político sobre la justicia, pues tanto con el Tribunal de Disciplina Judicial, como con el Órgano de Administración Judicial previstos, se abre la puerta a la intervención de los otros poderes en los mecanismos de control del propio Poder Judicial; y, 4) se incorporó a la Constitución, de último momento, para los casos de delincuencia organizada la figura de los “jueces sin rostro”, declarada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A nivel internacional, instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, advirtieron sobre los efectos perjudiciales de esta reforma, particularmente por las afectaciones a la independencia judicial y las garantías para el acceso a la justicia.

Como puede verse, por medio del cuestionamiento de la legitimidad democrática de la judicatura para controlar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso, la reforma extiende mucho más allá del ámbito de la justicia constitucional su pretensión de renovar a la judicatura, pues no sólo busca hacerlo respecto de la SCJN y de los juzgados y tribunales federales que directamente interpretan la Constitución, sino respecto de todas las personas juzgadoras del país, incluso las del ámbito local que dirimen conflictos de justicia ordinaria en todos y cada uno de los estados de la República.

Vale la pena insistir en esto: la reforma no sólo buscó cambiar el funcionamiento de la justicia constitucional, sino que arrastró a la justicia común. Esta distinción importa, pues si bien se ha discutido de manera amplia cuál es el mejor diseño para que la justicia constitucional preserve la deliberación democrática cuando se impugnan leyes

aprobadas por una legislatura, no ocurre lo mismo con el diseño de la justicia ordinaria. No hay mucho fundamento para sostener que una jueza que dirime juicios familiares en un distrito judicial local deba pasar por urnas, y menos aún para presumir que con ello impartirá mejor justicia.

La reforma judicial instrumentalizó necesidades sentidas por la población para poner sobre la mesa modificaciones que van en lógica de control político, en vez de generar cambios verdaderamente innovadores para los problemas de acceso a la justicia, que son en realidad los que subyacen a esas necesidades sentidas. Con el pretexto del hartazgo por la impunidad, se dirigió la ofensiva contra el Poder Judicial de la Federación (PJF) sin hacer nada por los maltrechos ministerios públicos. Se usó el malestar que genera el actual mecanismo de designación de ministros y ministros de la SCJN para generar un esquema donde todas las juezas y los jueces serían votadas, lo cual abrió un espacio mucho mayor que el actual al control de las mayorías políticas e incluso de poderes fácticos territoriales. Y, finalmente, se aprovechó la propensión del CJF de cuidar a los suyos, para generar controles sobre la judicatura con clara injerencia del Ejecutivo y del Legislativo.

En nuestro contexto, además, no es exagerado anticipar que convocar a elecciones para votar a las personas que dirimirán asuntos delicados en materia penal o de amparo, abrirá una ventana de oportunidad para que la criminalidad organizada aumente su incidencia ilegal. Sostener que esta reforma brindará mayor independencia frente a actores privados es un peligroso salto de fe que no tiene respaldo en ninguna evidencia.

De este modo, los principales problemas de la justicia mexicana –reconstruir las fiscalías, fortalecer la justicia local, rediseñar a las policías de investigación de delitos, fortalecer y garantizar la independencia de los servicios periciales, incrementar los servicios de las defensorías públicas, mejorar la carrera judicial, repensar la distribución territorial de la justicia, prevenir la corrupción judicial, y regular el ejercicio de la abogacía– quedaron sin ser abordados en esta reforma. 



Foto: EFE

Reforma a la Guardia Nacional: Más militarización

El 30 de septiembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”.

COMO ES SABIDO, LA CREACIÓN DE la Guardia Nacional (GN) se anunció en 2018, con el inicio del sexenio del entonces presidente Andrés Manuel López Obrador. En el Congreso de la Unión, el consenso que permitió su nacimiento se basó en un diseño que garantizaba constitucionalmente su carácter civil, su alineamiento a una doctrina civil, y la preservación de un mando de esa misma naturaleza civil. El apoyo militar a esta corporación ocurriría, se dijo entonces, únicamente de forma temporal mientras se fortalecía y avanzaba su implantación territorial. Esas características permitieron que se alcanzara un acuerdo político inédito que prácticamente alcanzó unanimidad en 2019.

Sin embargo, muy pronto la GN empezó a impregnarse de una identidad netamente militar: los niveles de mando fueron todos conferidos a castrenses y su funcionamiento mostró esta impronta también. La rendición de cuentas no existió y la opacidad fue la misma que ha caracterizado al Ejército. Así lo documentamos desde el Centro Prodh en 2021, al publicar la primera edición de nuestro informe *Poder Militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense* (actualizado en 2023, cuando publicamos la segunda edición).

Poco después de la elección de mitad de sexenio, en 2021 se hizo pública la intención de aquella

administración de hacer una reforma legal para llevar a la norma lo que ya ocurría en los hechos y entregar la Guardia Nacional a SEDENA, eludiendo el consenso de 2019.

Esta reforma finalmente se materializó en 2022 cuando fueron aprobadas modificaciones a la Ley de la Guardia Nacional y a otras disposiciones normativas. En ese momento, no se modificó la Constitución puesto que el partido en el poder y sus aliados carecían con la mayoría calificada necesaria para ello.

Dado que esta reforma contravenía claramente la Constitución, la minoría parlamentaria interpuso acción de inconstitucionalidad, —ante la omisión obsecuente de otras instancias que podían hacerlo, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ésta se resolvió en abril de 2023, a partir de un contundente proyecto del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, que reivindicó el carácter civil de la GN, por razones constitucionales, convencionales, históricas y de proceso legislativo.

En respuesta, sin embargo, el 5 de febrero de 2024, dentro del paquete de reformas conocido como Plan “C”, se anunció la propuesta que sería aprobada más tarde, que ya no sólo buscaba adscribir la Guardia Nacional a la SEDENA, sino que incluía la modificación de al menos 12 artículos constitucionales y la aprobación de ocho transitorios.

Los riesgos de adscribir la Guardia a la SEDENA son patentes y han sido señalados por múltiples voces. Convertir a esa corporación que había nacido con un carácter civil en una más de las fuerzas armadas adscribiéndola a la SEDENA, supone renun-

ciar definitiva y perpetuamente a la posibilidad de que México cuente con una corporación policial civil de seguridad pública de alcance nacional. Además, como se ha documentado, convertir de pleno derecho la GN en una corporación castrense aumenta los riesgos de violaciones a los derechos humanos y su impunidad; no será por sí misma una política pública efectiva para reducir la violencia; y seguirá alterando los delicados balances cívico - militares en favor de los castrenses.

Además, la reforma aprobada no se limitó al ámbito de la seguridad. Tres contenidos adicionales se añadieron: primero, se modificó el artículo 13 constitucional para asegurar que el fuero militar conozca de aquellos delitos que cometan los elementos de la Guardia Nacional, que se estime atentan contra la disciplina militar, lo que amplía un esquema que ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha determinado como insuficiente para acotar los alcances de la jurisdicción castrense; segundo, se modificó el artículo 21 para permitir que la GN pueda investigar delitos federales, lo que implicará que sea en los hechos el Ejército quien quede a cargo de esta importante función; tercero, se cambió el artículo 129 —cuya redacción había permanecido intocada en lo esencial desde que era artículo 122 de la Constitución de 1857— para que las Fuerzas Armadas puedan realizar cualquier tarea que por ley se les encomiende y no únicamente aquellas que se relacionen con la disciplina militar, como se disponía previo a la reforma. 



Foto: Sedena

Reforma sobre la inimpugnabilidad de las reformas constitucionales:

Menos revisión de los procesos de modificación constitucional



Fue el 31 de octubre de 2024 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal”.

DE ESTA MANERA, AHORA EL ARTÍCULO 105 de la Carta Magna dispone que:

Son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a esta Constitución.

Por su parte, el artículo 107 refiere que:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de personas quejasas que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlas y protegerlas, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales. No procederá el juicio de amparo contra adiciones o reformas a esta Constitución.

Esta reforma fue aprobada en el marco del intenso debate que generó la discusión sobre la reforma judicial. La mayoría parlamentaria insistía en que el Legislativo, como poder reformador de la Constitución, era una suerte de “Constituyente Permanente”, con capacidad de modificarla sin que en su actuar enfrentara ningún límite.

En sentido contrario, desde distintas perspectivas se señaló que el poder reformador no está exento de límites, dentro de la propia Constitución y en los parámetros de los tratados internacionales. En particular, se apelaba a que existen diferencias estructurales entre el Poder Constituyente originario, que de forma extraordinaria discute y aprueba una Constitución, y el poder reformador de la misma, que tiene facultades para reformar esa norma suprema pero siempre dentro de sus límites.

Así, se argumentaba desde esta posición que el poder reformador debe sujetarse a los procedimientos establecidos por la propia Constitución,

cuando pretende modificarla, siendo entonces posible presentar impugnaciones cuando ello no sucede. Adicionalmente, desde esta postura se señaló que, por virtud del artículo 1 constitucional, incluso el contenido material de una reforma a la Carta Magna podía ser motivo de impugnación en caso de que se apartara o contraviniera de forma flagrante algún derecho humano contenido en un tratado internacional ratificado por México.

El debate público aumentó durante la discusión en el Legislativo. En cuanto a la posibilidad de que se ejerciera control sobre una reforma constitucional, se insistió en que la posición acorde con los derechos humanos es considerar que el poder reformador tiene límites: tanto formales, asociados a la deliberación plenamente democrática y el cumplimiento del procedimiento ordenado en la propia Constitución; como materiales, asociados al respeto de los principios fundamentales del orden jurídico y los derechos humanos. Sobre esto último se resaltó que en ordenamientos jurídicos de otros países se ha entendido de diversas maneras la existencia de ciertos contenidos constitucionales que son esenciales y no pueden modificarse por vías ordinarias. Por ejemplo, la doctrina de la “estructura básica” en la India, los “valores democráticos básicos” en Perú, la imposibilidad de “sustituir la Constitución” en Colombia. Incluso, que en 1847 Mariano Otero ya hablaba aquí en México de los “principios primordiales” inmodificables, incluyendo entre estos la división de poderes.

Desde el Centro Prodh recordamos que a partir de ese entendimiento acompañamos, en el lejano 2002, las controversias constitucionales emprendidas por diversos municipios para impugnar la regresiva contrarreforma constitucional indígena del sexenio de Vicente Fox.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación había sido cambiante en sus posiciones sobre la posibilidad de ejercer control sobre una reforma constitucional: había estimado que ello es factible respecto de violaciones al procedimiento, pero ha sido renuente a pronunciarse sobre la factibilidad de hacerlo sobre el contenido. Tras la reciente reforma judicial, se presentaron diversos recursos, incluyendo amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en este ámbito.

Con la pretensión de cerrar este debate, la mayoría, encabezada en el partido en el poder,

impulsó una reforma que pretendió apuntalar la “supremacía constitucional”. En su versión inicial, esta incluía modificar los artículos 1 y 103 de la Constitución para acotar la posibilidad de que las normas internacionales, a través del control de convencionalidad, pudieran garantizar la armonización del ordenamiento jurídico mexicano con los parámetros establecidos en los tratados de los que el Estado mexicano es parte. Esa intención, sin embargo, se desechó luego de que la Presidenta de la República así lo instruyera en una de sus conferencias matutinas, tras una fuerte reacción social.

Si bien se logró evitar que el artículo 1 fuera reformado, los artículos 105 y 107 sí fueron modificados, en un sentido claramente regresivo: el debate sobre el control de una reforma constitucional ha quedado normativamente clausurado. Con la redacción actual, una reforma constitucional no podría ser cuestionada ni siquiera por vicios graves en el procedimiento y menos por contradecir abierta y flagrantemente derechos reconocidos internacionalmente. A partir de esta modificación normativa, una mayoría legislativa puede, sin ningún límite, cambiar la Constitución del país. 





La extinción de organismos autónomos garantes de derechos: Menos supervisión, menos transparencia

El 20 de diciembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “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”.

ESTA REFORMA SUPONE MODIFICAR AL MENOS 14 artículos constitucionales, proponiendo eliminar en principio siete órganos, concretamente: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales (INAI).

De este conjunto de modificaciones, las relacionadas con órganos que tienen por mandato tareas vinculadas a la garantía de derechos humanos son especialmente preocupantes y deben analizarse

por separado, en específico el CONEVAL y el INAI. Por ello, era un error argumentar que estos órganos fueron parte de la propensión neoliberal de arrancar de la administración pública aspectos de política pública, lo que quizá puede predicarse de algunos otros de estos órganos, pues en realidad la naturaleza de estos dos organismos es otra: proteger derechos.

Por esto, eliminar al CONEVAL y al INAI iba a contrapelo del necesario fortalecimiento de la garantía de los derechos humanos. El primero, era relevante para evaluar de forma técnica la política pública de garantía de los derechos sociales –y con ello examinar mejor y con independencia si la política social efectivamente está reduciendo la pobreza–; y el segundo, para asegurar el acceso a la información pública gubernamental y la tutela de los datos per-

sonales. Estas facultades suponían una función de monitoreo externa al gobierno.

La eliminación del INAI fue particularmente lamentable. El Instituto fue arrancado al poder por la ciudadanía para ampliar el acceso a la información gubernamental. Son muchos los temas en los que contar INAI permitió monitorear mejor el funcionamiento de los poderes públicos. En derechos humanos, gracias a la existencia del INAI, organizaciones como el Centro Prodh pudimos monitorear la ineficiencia de la Fiscalía General de la República; conocimos las versiones públicas de expedientes de casos de graves violaciones a derechos humanos, con lo que se ha podido construir espacios como el sitio web *Memoria y Verdad*; conocimos el preocupante funcionamiento real de la Guardia Nacional, ya que ha sido gracias a solicitudes de información que conocemos los informes pormenorizados del uso de la fuerza o cuántos cuarteles se han planeado construir en entidades como la Ciudad de México. Gracias al INAI se ordenó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) hacer públicos los contratos con la empresa proveedora del *malware* Pegasus utilizado en contra de periodistas y personas defensoras; y también se revelaron las debilidades del Sistema Ombudsman y las deficiencias del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, entre muchos otros temas.

Los aportes de esta institución son innegables. Y habiendo sin duda temas que mejorar –realizar un ejercicio más austero y eficiente de su presupuesto, reducir el número de personas comisionadas– o incluso que investigar –la torpe recontractación de ex comisionados en la plantilla, los casos documentados de corrupción interna. El propio bajo perfil público de muchas personas comisionadas actuales y pasadas que, salvo honrosas excepciones, no salieron a defender a la institución en esta hora difícil, confirma que no todo en el INAI era defendible. Pero esa realidad no distraer de lo esencial: desaparecer de tajo esta institución implica, para todas y todos, perder una herramienta de garantía de derechos y es un error histórico.

“Sobre todo si se considera que la propuesta ha sido trasladar sus funciones a la Secretaría de la Función Pública –ahora Secretaría Anticorrupción y Buen

Gobierno– en lo que respecta a la Administración Pública Federal; al órgano de control y disciplina del Poder Judicial; a los órganos de control de los organismos constitucionales autónomos; y a las contralorías del Congreso de la Unión, en sus respectivos ámbitos de competencia; amén de prever que se replique esta estructura en el ámbito estatal.

El retroceso es evidente e innegable: de contar con un instituto especializado en garantizar el acceso a la información, se plantea volver a los tiempos en los que las propias áreas de la administración pública decidían qué se transparentaba, lo que previsiblemente derivará en mayor opacidad. En el ámbito federal, por poner un ejemplo, volverá a ser la poderosa SEDENA –supervisada sólo por la recientemente creada Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno– la que decida por sí y ante sí la entrega de información pública a la ciudadanía. No extraña por ello que el Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, expresaron al gobierno mexicano su preocupación por las afectaciones que la extinción del INAI provocaría en los derechos humanos.

Aunque actualmente conservamos el derecho constitucional de acceso a la información pública, hemos perdido a la institución idónea para garantizarlo. En el nuevo modelo, la propia administración pública será juez y parte cuando se presente alguna controversia en el acceso a la información pública gubernamental. Más aún: de los cambios constitucionales se derivarán también retrocesos en transparencia a nivel estatal, donde la opacidad de las y los gobernadores nunca terminó por acotarse.

Pensar que la eliminación de la institución garante no afecta el ejercicio del derecho porque la función la preserva una secretaría de Estado, es no entender la dinámica de la lucha contra la opacidad gubernamental en México. Quienes hemos tenido que lidiar con las mil y una estratagemas de instituciones tales como la SEDENA, las fiscalías o la mayoría de los gobiernos estatales, sabemos bien que sin un árbitro más o menos autónomo como el INAI información de este tipo de dependencias difícilmente podrá obtenerse ya. 🦋



Ampliación de la Prisión Preventiva Oficiosa: Más cárcel

El 31 de diciembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”.

EN MÉXICO, EL ABUSO DE LA FIGURA DE PRISIÓN preventiva supone una pena anticipada por la cual las instituciones estatales brindan a las personas imputadas un tratamiento de culpables. También es una mala política pública: no supone una gestión eficaz de las instituciones carcelarias, pues propicia el incremento irracional de la población penitenciaria.

Pese a ello, en nuestro contexto este abuso no se ha revertido si no que, por el contrario, lamentablemente ha incrementado. Así lo confirman las reformas por las que se amplió el catálogo de delitos respecto de los cuales las personas juzgadas forzosamente deben ordenar la privación de la libertad de la persona imputada como medida cautelar dentro de una causa penal; es decir, la expansión de la cantidad de delitos a los que es aplicable la prisión preventiva oficiosa.

Como es sabido, cuando en 2008 se aprobó la reforma para transitar al nuevo modelo de justicia

penal, se preservó en el artículo 19 constitucional un listado de delitos respecto de los cuales forzosamente debía ordenarse prisión preventiva dentro del proceso. En ese entonces, la enumeración incluía:

Casos de 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.

A más de tres lustros, ese catálogo incluye: abuso o violencia sexual contra menores; delincuencia organizada; extorsión; distribución ilegal de sustancias químicas, drogas sintéticas, fentanilo; homicidio doloso; feminicidio; violación; secuestro; trata de personas; robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales; enriquecimiento ilí-

cito y ejercicio abusivo de funciones; robo al transporte de carga; robo de hidrocarburos; desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; delitos cometidos con armas y explosivos de uso exclusivo de Fuerzas Armadas; delitos en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando, entre otros.

Y para asegurar que no se realice en sede judicial ninguna interpretación pro persona que acote el uso de la prisión preventiva oficiosa, como se había venido desarrollando en diversos precedentes judiciales recientemente, en esta reforma de 2024 se limitó el margen de acción jurisdiccional, estableciéndose en el mismo artículo 19 de la Constitución que:

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.

Este incremento en el uso de la prisión preventiva oficiosa se opone a los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), precisamente en casos en los que ha condenado al Estado mexicano. Ya desde la sentencia del caso *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México*, emitida en 2018 gracias a la persistente lucha de un grupo de mujeres sobrevivientes que, acompañadas por el Centro Prodh, decidieron romper el silencio para denunciar los cruentos abusos que habían vivido, el Tribunal Regional estableció:

255. [...] la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar a una persona acusada de un delito, y [...] es una medida cautelar, no punitiva. Por ello, debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción [...].

Más recientemente, en el caso *García Rodríguez y Alpizar Ortiz vs México*, la Corte IDH señaló expresamente que:

182. [...] en el caso de la prisión preventiva oficiosa, es suficiente con la imputación de un delito para que la misma proceda, situación que se actualiza permanentemente hasta el dictado de la sentencia, sin que sea posible, en cada caso, determinar si la medida cautelar es idónea, necesaria o proporcional. En esas circunstancias, el principio de presunción de inocencia queda vaciado de contenido.

En efecto, en esta reciente sentencia, dictada en 2023, la Corte IDH ordenó a México adecuar su ordenamiento jurídico en relación con la prisión preventiva oficiosa, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para que este sea compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraste, lejos de actuar para cumplir con esta obligación internacional, la reforma constitucional aprobada claramente se dirige en un sentido contrario a lo ordenado por el Tribunal regional.

Conforme al estándar interamericano, la prisión preventiva es aceptable solamente si busca una finalidad apropiada en términos convencionales; si como medida es idónea para el fin legal perseguido; si es absolutamente necesaria; si es proporcional; y si está cabalmente motivada. Además, considera la Corte IDH, debe entenderse que es una medida cautelar susceptible de revisión periódica. Lo que importa es asegurar que la prisión preventiva, por su severidad, no sea una pena anticipada y que su procedencia pueda determinarse analizando caso por caso, ponderando todas las especificidades de cada persona imputada y cada proceso.

La prisión preventiva oficiosa es contraria a este estándar, y a una obligación concreta del Estado mexicano al ser sentenciado internacionalmente, pues supone que desde la Constitución o desde la legislación secundaria se establezca la privación de la libertad como medida obligatoria para determinados delitos. El daño que esta institución genera en personas inocentes es inconmensurable. Así lo hemos constatado en el Centro Prodh a lo largo de más de 36 años de acompañar y defender a personas que con resiliencia y dignidad han afrontado procesos injustos. Personas como Keren Selsy Ordoñez, aún hoy presa en Tlaxcala, acusada por un delito que no cometió respecto del cual se le decretó prisión preventiva oficiosa, a quien seguimos acompañando en su lucha hacia la libertad. 



Jovita y Keren:

La lucha por la libertad de las mujeres injustamente presas

EL ABRAZO DE SU HIJA Y DE SU NIETO, afuera de una cárcel federal, marcó el inicio de una nueva etapa en la vida de Florencia Jovita Herrera Ramos, una mujer indígena mixteca originaria de Huajuapán de León, Oaxaca, quien recuperó su libertad, tras permanecer 10 años en prisión por un delito que no cometió.

Con una escena similar, Keren Selsy Ordoñez, tras nueve años de injusto encarcelamiento en Apizaco Tlaxcala, selló el emotivo reencuentro con su hija y sus padres, quienes lucharon incansablemente para conseguir su libertad.

Jovita fue detenida en 2014 de manera arbitraria en Valle de Chalco, Estado de México. Policías municipales y estatales entraron a su domicilio, la sometieron a distintos actos de tortura y tortura sexual. Los elementos de seguridad agredieron también a su nieto de 11 años, quien también fue retenido por más de 24 horas. A Jovita se le dictó un auto de formal prisión que bien pudo equipararse a la prisión preventiva oficiosa, pues se le acusó sin pruebas por los delitos de delincuencia organizada y secuestro.

Desde entonces su familia, acompañada por el Instituto de la Defensoría Pública Federal, inició un largo camino para demostrar su inocencia. En sep-

tiembre de 2024, con el acompañamiento del Centro Prodh, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 170VG/2024, en la que se acreditaron las graves violaciones que vivió. Frente a la pasividad de la CNDH en el seguimiento a su propia Recomendación, el trabajo del Centro Prodh ante el juzgado contribuyó a que estos elementos fuesen considerados al momento en que se dictó sentencia.

Jovita pasó 10 años en prisión sin una sentencia, hasta que finalmente se dictó su absolución. Jovita volvió a casa el 27 de diciembre de 2024; sin embargo, la lucha continúa ya que los responsables de la tortura están impunes.

Jovita pasó 10 años en prisión sin una sentencia, hasta que finalmente se dictó su absolución. Jovita volvió a casa el 27 de diciembre de 2024; sin embargo, la lucha continúa ya que los responsables de la tortura están impunes.

En el caso de Keren tiene algunas similitudes. Fue detenida arbitrariamente en 2015, con su hija de 29 días de nacida en brazos, afuera del domicilio de su ex pareja, a quien había acudido para pedirle dinero para los pañales y leche de su bebé. Keren sobrevivió a actos de tortura por parte de policías federales y



ministeriales en Tlaxcala. Después de nueve años de un proceso plagado de irregularidades y dilaciones injustificadas, el Juzgado del Sistema Tradicional Penal y Especializado en Administración de Justicia para Adolescentes, en Apizaco, Tlaxcala, optó por validar las pruebas ilícitas obtenidas mediante tortura y condenó a Keren como responsable de un secuestro probablemente cometido por su expareja y otros cinco hombres, imponiéndole una injusta pena de 50 años de prisión.

Sin embargo, el pasado 16 de abril, la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala emitió una sentencia de gran relevancia. Tras la apelación promovida por Keren, acompañada por el Centro Prodh, la Sala revocó la sentencia condenatoria dictada en primera instancia.

La Sala llevó a cabo un análisis riguroso de las tres pruebas principales que sustentaron la condena: la declaración de la víctima que nunca fue firmada o ratificada, una inspección ocular en el sitio de los hechos y la puesta a disposición elaborada por los elementos que la detuvieron arbitrariamente. Tras evaluar su contenido, la Sala concluyó que dichas pruebas carecían de valor probatorio suficiente para acreditar la responsabilidad penal de Keren.

Keren, además contó con un amplio apoyo de organizaciones civiles, organismos internacionales de derechos humanos y de la sociedad en general. Durante la conferencia de prensa realizada luego de su liberación expresó :

Gracias a todas las personas que han creído en mí, he recuperado mi libertad. Pero en esta lucha he conocido a muchas personas que siguen buscando justicia [...] Como yo, muchas, porque no hay equidad para muchas mujeres. La lucha debe continuar. No voy a dejar de alzar la voz.

Los casos como el de Jovita y el de Keren no son aislados, son reflejo de un patrón de profunda violencia estructural de género en nuestro país, por el cual, se castiga de manera injusta mayormente a las mujeres. De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) de 2021 del INEGI, el 23.9 % de mujeres fueron sentenciadas por secuestro, frente al 11.7% de hombres. En muchos casos, se trata de mujeres jóvenes que viven en contextos de alta coerción por parte de sus cónyuges o concubinos, frente a las cuales ellas no detentan plena libertad e independencia, además, las mujeres acusadas difícilmente acceden a una defensa de calidad que eleve ante las autoridades juzgadoras argumentos basados en la perspectiva de género.

Adicionalmente, las mujeres continúan siendo sujetas a actos de tortura de manera diferenciada. De acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas en su libertad en México, derivado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco, el 79.3% de 1,280 mujeres privadas de la libertad en



diferentes centros de reclusión del país dijo haber vivido tortura. Además, el 39.8% de las mujeres privadas de libertad reportaron haber sufrido algún tipo de agresión física posterior a la detención y, de ellas, el 25% reporta agresiones físicas de carácter sexual; en contraste con el 16.5% de los hombres que reportaron uso de violencia sexual en su contra.

Las cifras confirman que aún hoy en México la justicia se ceba contra las mujeres y protege a los hombres. Frente a este contexto, la liberación de ambas representa una victoria en la lucha por la justicia, pero también nos recuerda que cientos de mujeres permanecen privadas de su libertad de manera injusta en el país, enfrentando un sistema de justicia que ratifica y replica estereotipos de género discriminatorios.

La libertad de estas dos valientes mujeres son una muestra de que debemos seguir poniendo atención sobre los casos que muestran los problemas reales de la justicia mexicana, y que no serán resueltos con una elección de personas juzgadoras. En todo el país, hay casos de mujeres que deben ser revisados con urgencia, para que la afirmación de que “es tiempo de mujeres” incluya también a quienes han sobrevivido a la tortura y a aquellas que permanecen injustamente privadas de su libertad.

Las cifras confirman que aún hoy en México la justicia se ceba contra las mujeres y protege a los hombres. Ejemplo de ello es el caso de Keren Selsy Ordoñez, detenida arbitrariamente en 2015, sobre-

viviente de tortura por parte de policías federales y ministeriales en Tlaxcala. Después de nueve años de un proceso plagado de irregularidades y dilaciones injustificadas, el Juzgado del Sistema Tradicional Penal y Especializado en Administración de Justicia para Adolescentes, en Apizaco, Tlaxcala, optó por validar las pruebas ilícitas obtenidas mediante tortura y condenó a Keren como responsable de un secuestro probablemente cometido por su expareja y otros cinco hombres, imponiéndole una injusta pena de 50 años de prisión.

Pese a este fallo aberrante, Keren mantiene la esperanza de recuperar su libertad. Su defensa, a cargo del Centro Prodh, apeló esta sentencia, esperando que en segunda instancia se revierta esta gravosa condena. En el caso de Keren, las autoridades aún pueden enviar un mensaje de que las autoridades de justicia no permiten prácticas violatorias a los derechos humanos en los procesos, que afectan al sistema de justicia en nuestro país, a las mujeres en particular y a la sociedad en general.

La liberación de Jovita, y la libertad pospuesta de Keren son una muestra de que debemos seguir poniendo atención sobre los casos que muestran los problemas reales de la justicia mexicana, y que no serán resueltos con una elección de personas juzgadoras. En todo el país, hay casos de mujeres que deben ser revisados con urgencia, para que la afirmación de que “es tiempo de mujeres” incluya también a quienes han sobrevivido a la tortura y a quienes continúan injustamente privadas de su libertad. 



Reforma en materia de seguridad:

Más instancias en la investigación de los delitos y menos controles sobre ellos

El 31 de diciembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública”.

A PARTIR DE ESTA REFORMA, SE AMPLÍA el elenco de autoridades que puede intervenir en la investigación de los delitos, al señalar ahora el texto constitucional que:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a la secretaría del ramo de seguridad pública del Ejecutivo Federal, a la Guardia Nacional y a las policías, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La reforma también estableció que: “Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades fede-

rativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”, añadiendo que podrán ser auditados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo señala que la secretaría del ramo de seguridad pública coordinará el “Sistema Nacional de Inteligencia en materia de seguridad pública”. También establece que dicha dependencia, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) “podrá solicitar información a las instituciones y dependencias del Estado para la identificación y esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de delitos”.

Como puede observarse, la reforma en cuestión por un lado amplía y fortalece el papel de la SSPC, continuando un ensanchamiento que hasta ahora

no se advierte que vaya aparejado de controles y contrapesos; y, por otro lado, rediseña el esquema de investigación de los delitos.

Aún no es claro cómo va a reglamentarse en la legislación secundaria este nuevo diseño. Tradicionalmente, se había entendido en México que esta tarea les competía a las policías de investigación de los delitos –alojadas normalmente en las procuradurías y después en las fiscalías–, que en los hechos quedaban subordinadas al ministerio público por corresponderle a este “la conducción y mando”.

Esta atribución se amplió después a las policías preventivas, comúnmente adscritas a las secretarías de seguridad estatales, y ahora en este diseño a la SSPC, y a la Guardia Nacional que por esta extensión –en el marco normativo imperante– implica autorizar a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) su participación en este ámbito.

Es preciso recordar que la previsión constitucional de someter al mando y conducción del Ministerio Público tiene varios objetivos, de los cuales vale la pena destacar dos: primero, el fiscal debe organizar la estrategia de investigación pensando en su teoría de caso y en un plan de investigación que deberá sostener de forma exitosa en el debate oral de una eventual judicialización de la carpeta de investigación; y, segundo, el mando y conducción ejercido por el Ministerio Público es un mecanismo de control de la actuación de las policías, y en mayor medida de la policía ministerial, para prevenir la violación a derechos humanos que podría ser cometida por los cuerpos policiacos en su labor de investigación.

Sin soslayar que existe un debate abierto sobre la necesidad de revisar la concepción imperante en México respecto del mando y la conducción del Ministerio Público sobre las policías, pues éste ha mostrado una y otra vez ser ineficaz y las policías de investigación ministeriales han evidenciado ser corruptas y abusivas, es relevante subrayar que facultar para la investigación a un cuerpo como el que hoy es la Guardia Nacional, con su conformación y formación eminentemente castrense, puede poner en riesgo las investigaciones y –peor aún– se constituirá en un riesgo para los derechos humanos justamente por el carácter militar de esa corporación.

Es decir, tal y como se viene conformando la Guardia Nacional, la cuestión ya no sólo estriba en discutir si lo pertinente es la conducción del Ministerio Público o la ausencia de dicha conducción en la investigación policial de los delitos, sino más bien si es pertinente que un ente militarizado y sin controles –como veremos más adelante– realice investigaciones criminales por sí o, en su defecto, si ese ente militarizado que realiza investigaciones las debe llevar cabo bajo algún tipo de supervisión netamente civil.

En este sentido, es fundamental tener presente lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso *Alvarado Espinosa y otros vs México*:

180. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública [...] puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. [...]

181. [...] organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. [...]

En un contexto como el mexicano, no puede soslayarse además que el hecho de que concurren en la investigación de los delitos federales la Secretaría de Seguridad, la SEDENA, mediante la Guardia Nacional, y en el ámbito de su autonomía la Fiscalía General de la República (FGR), puede desembocar en la sobreposición de esfuerzos, disputas y rivalidades como las que se han presentado en el pasado reciente. 



Reformas en materia de derechos sociales:

¿Más justicia social con igualdad?

Finalmente, un recuento completo de las reformas constitucionales de 2024 tiene que incluir las modificaciones en materia de derechos indígenas, derechos de las mujeres y derechos sociales. Éstas representan un avance en el reconocimiento jurídico de algunos derechos, si bien dejan algunas dudas sobre su cabal justiciabilidad y plena garantía.

En lo particular, destacan las siguientes modificaciones:

- **Al artículo 2 de la Constitución**, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. Entre otras cuestiones, en esta reforma se reconoce a los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- **A los artículos 4, 21, 41, 73, 116, 122 y 123 de la Constitución**, en materia de igualdad sustantiva, perspectiva de género, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y erradicación de la brecha salarial por razones de género.
- **A los artículos 4 y 27** en materia de bienestar, que entre otras cosas reconocen el derecho a una vivienda adecuada; elevan a la Constitución la pensión por discapacidad y la pensión para personas adultas mayores; establece una garantía presupuestal respecto de los programas sociales; fija programas relevantes para las y los campesinos como la entrega de fertilizantes y los precios de garantía.
- **Al artículo 123**, en materia de vivienda para las personas trabajadoras, por las que se obliga a que la patronal proporcione vivienda adecuada haciendo aportaciones al fondo nacional de la vivienda.

Desde los más altos estándares de derechos humanos, la valoración de estas modificaciones es mixta. Por un lado, sin duda alguna los cambios relacionados con los derechos de las mujeres deben celebrarse, pues suponen elevar a rango constitucional demandas históricas del movimiento feminista. Por otro lado, respecto de las reformas en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, si bien es un avance que se les reconozca como sujetos de derecho público, la reforma quedó a deber en lo que atañe a los derechos colectivos indígenas sobre el territorio, cuestión que hoy representa una de las demandas más sentidas y acuciantes del movimiento indígena.

Finalmente, en lo tocante a las modificaciones relativas a derechos sociales, que esquemáticamente puede afirmarse que constitucionalizan los programas sociales insignia de los gobiernos del partido en el poder, aunque hay que reconocer que les subyace una encomiable pretensión de avanzar hacia la justicia social, subsisten algunas dudas sobre la capacidad que tendrá el Estado mexicano de garantizar efectivamente estos derechos, a efecto de que no queden sólo en expresión de buenos propósitos, como lamentablemente ha ocurrido en el pasado con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, subsisten dudas sobre si en efecto permitirán que se avance en la lógica de que sean derechos universales plenamente justiciables y con capacidad de vincular a su cumplimiento efectivo a la administración pública, o si por el contrario más bien implican una vuelta a una concepción añeja conforme a la cual se trata de normas programáticas que conocimos en México en el pasado.

En todo caso, incluso realizando una evaluación mixta, se impone ponderar adecuadamente estas modificaciones, que son las que más pueden identificarse con el propósito de recobrar el carácter social de la Constitución al que ha aludido el actual gobierno para justificar la andanada de reformas constitucionales que se materializaron a finales de 2024. En este sentido, importa señalar también que los procesos legislativos relacionados con estas modificaciones fueron más aseados en la forma e incluso en algunos casos obtuvieron respaldo unánime de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. 



Reformas constitucionales aprobadas entre septiembre y diciembre de 2024

REFORMA	DOF*	CONTENIDO	A.M.**
<p>DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial.</p>	15/09/24	<p>Establece, entre otras cuestiones, la elección de todas las personas juzgadoras del país mediante sufragio.</p>	17, 20, 76, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 113, 116, 122 y 123
<p>DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.</p>	30/09/24	<p>Establece, entre otras disposiciones, que la Guardia Nacional quedará adscrita a la SEDENA,</p>	13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129
<p>DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.</p>	30/09/24	<p>Establece, entre otras cuestiones, que los pueblos y comunidades indígenas serán como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Indígenas.</p>	2
<p>DECRETO por el que se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de vías y transporte ferroviario</p>	30/10/24	<p>Precisa que los ferrocarriles, tanto para transporte de pasajeros como de carga, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional.</p>	28

* Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación | ** Artículos modificados

REFORMA	DOF	CONTENIDO	A.M.
<p>DECRETO por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas.</p>	31/10/24	Sustituye el término "empresa productiva del Estado" por "empresa pública del Estado" y establece que tratándose de litio no se otorgarán concesiones.	25, 27, 28
<p>DECRETO por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal.</p>	31/10/24	Establece, entre otras cuestiones, que son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la Constitución.	105, 107
<p>DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 21, 41, 73, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad sustantiva, perspectiva de género, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y erradicación de la brecha salarial por razones de género.</p>	15/11/24	Establece, entre otras cuestiones, que el Estado garantizará el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva.	4, 21, 41, 73, 116, 122 y 123
<p>DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar.</p>	02/12/24	Establece, entre otras cuestiones, el derecho de las personas con discapacidad permanente la pensión no contributiva por discapacidad y a las personas adultas mayores de sesenta y cinco años la pensión no contributiva de adultos mayores.	4 y 27
<p>DECRETO por el que se reforma y adiciona la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de vivienda para las personas trabajadoras.</p>	02/12/24	Establece, entre otras cuestiones, la creación de un fondo nacional de vivienda con el que se establecerá un sistema de vivienda con orientación social para las personas trabajadoras derechohabientes que permita obtener crédito barato y suficiente para su adquisición o mejora.	123

REFORMA	DOF	CONTENIDO	A.M.
<p>DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animal.</p>	02/12/24	Establece, entre otras cuestiones, la prohibición del maltrato a los animales.	3, 4, y 73
<p>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.</p>	02/12/24	Establece, entre otras cuestiones, la eliminación de órganos constitucionales autónomos como el CONEVAL y el INAI.	3, 6, 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134
<p>DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.</p>	31/12/24	Establece, entre otras cuestiones, la ampliación del catálogo de delitos cuya imputación habilita la imposición de prisión preventiva oficiosa.	19
<p>DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública.</p>	31/12/24	Establece, entre otras cuestiones, que la investigación de los delitos corresponde, no sólo al Ministerio Público, sino también, a la secretaria del ramo de seguridad pública del Ejecutivo Federal, a la Guardia Nacional y a las policías, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	24

TOTAL DE DECRETOS

13

TOTAL DE ARTÍCULOS MODIFICADOS

42

Conclusión

El cúmulo de reformas realizadas a la Constitución durante el segundo semestre de 2024, con el anuncio de una modificación electoral en el horizonte, ha activado en México los debates en torno a la materialización de un posible cambio de régimen y con ello la discusión sobre cómo nombrarlo.

DESDE LOS EXTREMOS QUE ESTRUCTURAN el debate público, la pugna al respecto es evidente. De un lado, se afirma que hoy México es el país más democrático sobre la faz de la tierra. Del otro lado, se afirma que la regresión autoritaria ya ocurrió y se establecen paralelismos entre la deriva del partido en el poder y los regímenes totalitarios de principios del siglo xx.

Importa cómo se nombra el presente, especialmente en un escenario global convulso, en el que los valores democráticos y los derechos humanos están en vilo. Es desmesurado sostener que México es el país más democrático del mundo; igual lo es equiparar la actual situación política del país con regímenes de inicios del siglo pasado. Simultáneamente, no puede soslayarse que lo que en forma y fondo ocurrió con algunas de las recientes modificaciones constitucionales, muy señaladamente respecto de la reforma judicial, es extremadamente preocupante. Hoy tenemos una nueva Constitución.

Por eso las alertas sobre la deriva a la que se arrojó México tras la aprobación de las reformas constitucionales aquí analizadas tienen plena justificación. No es exagerado advertir que México podría estarse sumando a la creciente lista de países que experimentan erosiones o declives democráticos, por el ascenso de formaciones políticas con robusto respaldo popular que impulsan agendas contrarias al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la garantía plena de los derechos humanos en su integridad; es decir, abarcando tanto a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Estos regímenes híbridos se apartan del ideal y la práctica de la democracia constitucional, que no sólo exige mayoría en urnas, sino también división de poderes, pluralismo, sujeción al régimen internacional de derechos humanos, subordinación de lo militar a lo

civil, efectivo monopolio estatal de la violencia, etc. En los regímenes híbridos el componente de respeto a la mayoría electoral se preserva, pero no sucede lo mismo con las demás exigencias.

Tal es el escenario que hoy se presenta en nuestro país. De acuerdo con la clasificación de uno de los índices más prestigiados y aceptados a nivel internacional, el informe anual del Instituto V-Dem, de la Universidad de Gotemburgo, dentro del proyecto Varieties of Democracy; en 2023, aún antes de la aprobación de las reformas constitucionales aquí analizadas, ya se encontraba que México había pasado de ser una democracia electoral a ser una “democracia electoral de zona gris”; es decir, un régimen híbrido en el que empiezan a mezclarse las cualidades democráticas con otros que ya no lo son tanto.

Estos análisis, empero, contrastan con lo que parece ser la percepción mayoritaria de la democracia en el país. Según el informe de 2024 de Latinobarómetro, en México ha aumentado significativamente (14 puntos), el porcentaje de personas que ven positivo un gobierno democrático (49%). En particular se ha destacado que, en 2024, 50% de las personas en México han reconocido su satisfacción con la democracia, comparado solo con el 16% que se sentía satisfecho en 2018. La encuesta latinoamericana sin duda refleja el apoyo mayoritario que tiene el proyecto político gobernante en México, lo cual se vio reflejado en los resultados de la elección; sin embargo, el propio estudio destaca que “[e]l caso de México no debe conducir a engaño: carece de demócratas insatisfechos porque tiene pocos demócratas; su satisfacción es superior al apoyo a la democracia”. Esto se puede ver reflejado en otro indicador de la encuesta: del 2020 al 2024 se ha incrementado, en 5 puntos, el porcentaje de

personas que en México está de acuerdo con que “un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve el problema” (57% en 2024).

En todo caso, las principales características de lo que podría ser la nueva configuración política –el llamado “nuevo régimen”– empiezan a estar a la vista: un fuerte énfasis en los aspectos relacionados con la construcción de una nueva hegemonía política, con amplia legitimación social, y con el combate a las desigualdades mediante el reconocimiento de más derechos sociales; acompañado, sin embargo, de un innegable detrimento de las garantías de los derechos civiles y políticos y el Estado de Derecho, a lo que se suma la invisibilización o minimización de la violencia que, aunque se diga lo contrario, aún persiste en vastas zonas del país.

Se podrá decir con razón que, para la inmensa mayoría empobrecida, asediada además en muchas regiones por el control territorial de la criminalidad organizada, la promesa democrática era desde hace mucho evanescente, por decir lo menos, dada la inmensa desigualdad que engendró el modelo económico por el que se optó los últimos 30 años. Y es cierto: México no logró ser en el pasado reciente una democracia constitucional plena. Imposible afirmarlo así dada la flagrante desigualdad, tolerada por la tecnocracia durante décadas e inaceptable sostenerlo, al menos desde hace 15 años, también por el control territorial de la macrocriminalidad, traducido en miles de homicidios y desapariciones impunes. Pero revertir la lacerante desigualdad con el sentido de prioridad y urgencia que se requería, no tenía por qué conllevar el socavamiento de instituciones de control o de garantía de derechos, ni debía tampoco implicar un proceso de concentración de poder como el que se está verificando. Del encomiable y necesario propósito de poner en primer lugar a las y los más pobres no tenía por qué seguirse, necesariamente, lo que ha ocurrido. Este proceso es más bien consecuencia de la construcción de un proyecto político de largo alcance.

Con graves limitaciones, que una y otra vez denunciamos los organismos civiles de derechos humanos, el ideal de la democracia constitucional subsistía y orientaba como horizonte los esfuerzos y las prácticas de diversos actores políticos y cívicos que confluyeron en las más rescatables iniciativas públicas de las últimas décadas, en procesos sociales

donde se conquistaron derechos. Abandonar este ideal en aras de un incierto proyecto que procede en forma y fondo como lo vimos en la discusión de la reforma judicial, aprovechando la flaqueza política y moral de los partidos de oposición, justifica plenamente alertar sobre el riesgo de la erosión democrática en México. Máxime porque es mucho lo destruido sin que lo que se pretende construir muestre ya contornos claros o efectividad hacia la mejor tutela de los derechos de las personas.

La cooptación partidista de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), consumada también a finales de 2024 con la inmerecida reelección de la actual titular, es ejemplo de lo dicho: la institución, que necesitaba sin duda mejorar, ha terminado por deteriorarse más, al abdicar de su autonomía para alinearse a los intereses del partido en el poder.

En este panorama, vale la pena citar para el caso mexicano la admonición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en la Opinión Consultiva 28/21 señaló:

[...] el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares (párr. 145).

A dónde conducirá esta deriva es aún incierto. No hay que olvidar que los estudios indican, mayoritariamente, que los procesos de erosión o declive democrático no son ni lineales ni fatales. Por lo pronto, la discusión de las leyes reglamentarias de estas reformas –más de 73, de acuerdo con lo previsto por las y los legisladores– es ya inminente y hay que evitar mayores retrocesos; la elección judicial tendrá lugar entre serios cuestionamientos tras un proceso desaseado, y habrá que documentar sus consecuencias. En suma: de la autocontención de la Presidenta y de quienes detentan la mayoría; de la actuación de la mermada oposición formal; del entendimiento de la comunidad internacional; del entorno económico; y de la vitalidad del espacio cívico –prensa, sociedad civil, movimientos sociales y otros actores–, depende en buena medida que se active la resiliencia democrática para que la erosión en curso no desemboque en los peores escenarios. 

Descarga la 2da edición de



Conoce la plataforma **nosomosexpedientes.mx** para dar seguimiento más fácilmente a tus denuncias sobre búsqueda de personas ante el Ministerio Público, con cerca de 20 formatos legales gratuitos.

Más de 23,000 consultas desde enero 2023.



Centro Prodh
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.



**Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez A.C.**

Serapio Rendón 57B, Col. San Rafael,
C.P. 06470, Ciudad de México

centroprodh.org.mx

