

alegatos

Comité Editorial

Dra. Alicia Beatriz Azzolini Bincaz
Mtro. Luis Figueroa Díaz
Dr. José Juan González Márquez
Dr. Alejandro Nava Tovar
Dra. María Susana Núñez Palacios
Dr. Ricardo Rodríguez Luna
Dra. Iris Rocio Santillán Ramírez
Dra. Ana Laura Silva López
Dr. Arturo Sotelo Gutiérrez
Dr. José Zamora Grant

Coordinadores:

Directora del Programa Editorial
Dra. Ana Laura Silva López

Secretario Editor
Lic. Marcos Solís Méndez

Ayudante del Programa Editorial
Axel A. Curiel Rangel

Secretaria del Programa Editorial
Diana Mejía Salazar

<http://alegatosenlinea.azc.uam.mx/>

<http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/index>

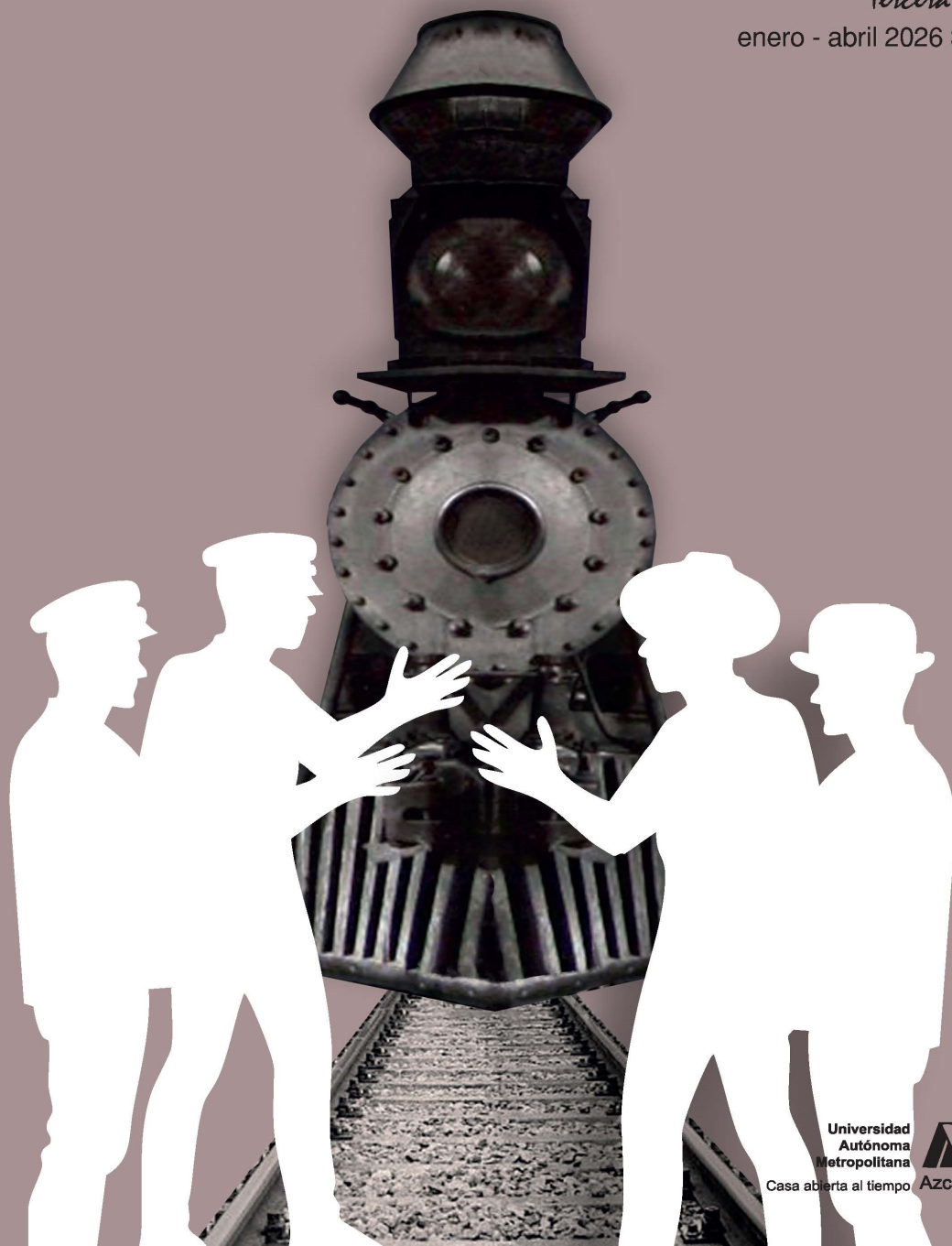


— alegatos —

No. 122

Tercera Época

enero - abril 2026 \$50.00



Alegatos. Tercera Época, Año 40, Número 122, enero-abril de 2026, es una publicación cuatrimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Rancho los Colorines, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14386 y Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, Ciudad de México; Teléfono 5553 189 412 y 5553 189 109. Página electrónica de la revista: <http://alegatosenlinea.azc.uam.mx> y dirección electrónica: alegatos@azc.uam.mx Editora Responsable: Dra. Ana Laura Silva López. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2002-112110394400-102, ISSN 2007-6916; ambos otorgados el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Ing. Rafael Alvarado Ramírez; Sección de Desarrollo de Sistemas de la Coordinación de Servicios de Cómputo, Unidad Azcapotzalco, Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, Ciudad de México, Fecha de la última modificación 12 de marzo 2026, Tamaño del archivo: 29.30 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

alegatos

(Tercera Época)

Número 122 (enero-abril de 2026)

Directorio

Rector General	<i>Dr. Gustavo Pacheco López</i>
Secretaria General	<i>Dra. Esthela Irene Sotelo Núñez</i>
Rectora de la Unidad Azcapotzalco	<i>Dra. Yadira Zavala Osorio</i>
Secretario de Unidad	<i>Mtro. Salvador Ulises Islas Barajas</i>
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades	<i>Dr. Jesús Manuel Ramos García</i>
Secretario Académico de la División	<i>Lic. Gilberto Mendoza Martínez</i>
Jefa del Departamento de Derecho	<i>Mtra. Sandra Salcedo González</i>
Coordinador de Difusión y Publicaciones de la División	<i>Dr. César Daniel Alvarado Gutiérrez</i>

Colaboradores y Árbitros:

Dr. Armando Bartra Vergés (UAM-Xochimilco); Dr. Bernardo Romero Vázquez (Universidad Autónoma de Querétaro); Dr. Carlos Darío Espósito Massicci (Universidad Autónoma de Madrid); Dr. Gustavo Cesar Sivilá Peñaralda (Asociación Boliviana de Bioética y Derecho Genético y Biotecnología); Dr. Hugo Barreto Ghione (Universidad de la República de Uruguay); Dr. Jaime Cárdenas Gracia (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM); Dr. Joan Anton Mellon (Universidad de Barcelona); Dr. Jorge Hernández Martínez (Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de la Habana); Dr. José Antonio Ibáñez Aguirre (Universidad Iberoamericana); Dr. Luciano Concheiro Bórquez (UAM-Xochimilco); Dr. Luis de la Barreda (Coordinador del Programa Universitario de Derechos Humanos, UNAM); Dr. Manuel González Oropeza (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM); Dr. Raffaele de Giorgi (Universidad de Salento); Dr. Rene Kuppe (Universidad de Viena); Dr. Salvador Darío Bergel (Universidad de Buenos Aires); Dra. Thais Lucia Colaço (Universidad de Santa Catarina, Brasil); Carlos Guerra Aguilera (Instituto Federal Electoral); Dra. Loretta Ortiz Ahlf (Universidad Iberoamericana); C. M. Correa (Universidad de Buenos Aires); Dra. Beatriz Pallarés (Universidad Nacional del Litoral); J. L. Orozco (UNAM); E. Bacigalupo (Universidad Complutense).

alegatos

Certificados de licitud de título y de contenido números 5305 y 4085, respectivamente.
Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

(Tercera Época)

Número 122 (enero-abril de 2026)

Coordinación de Difusión y Publicaciones: publicacionesdcsh@azc.uam.mx, tel.: 555318-9109

Correspondencia: Departamento de Derecho: alegatos@azc.uam.mx, tel.: 555318-9412

Página electrónica: <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/issue/archive>

División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco,

Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, México, Ciudad de México.

Diseño editorial: Lic. Patricia Alejandra Ibáñez Álvarez

Diseño de portada: Lic. Patricia Alejandra Ibáñez Álvarez

Corrección de estilo: Alegatos/Lic. Itzel A. Hernández A.

Cuidado de la edición: Alegatos/**Concepto Impreso**

NOTA: Todos los artículos publicados fueron sometidos a arbitraje conforme a lo establecido en las reglas de operación de la revista.

Doctrina

- El bicentenario de la Constitución de 1824. Tópicos diversos y dispersos* 7
Elisur Arteaga Nava
- La Ley de Amnistía de AMLO, una contribución a la justicia transicional. Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos de perdón en México. Segunda parte* 41
Gerardo González Ascencio
- La naturaleza jurídica de las contribuciones. Un debate vigente. Tercera parte* 61
Juan José Céspedes Hernández
- H. L. A. Hart y el estilo analítico de investigación en la teoría del derecho* 81
Francisco Javier Castillejos Rodríguez

Investigación

- Libertad de expresión y redes sociales en México: derechos humanos en entornos digitales* 111
Jesús Manuel Niebla Zatarain
- Reforma judicial 2024–2025: legitimidad democrática e independencia judicial en México* 129
Nancy Paola Dávila Fisman
- El Sistema Penal de Justicia para Adolescentes en México ante la amenaza del crimen organizado* 153
Alicia Beatriz Azzolini Bincaz, Andrea Celeste Beristain Rodriguez y Liliana García de Nova
- Aproximaciones a la legislación y regulación ferroviarias en México en los albores del siglo XXI* 181
Cesar Solís Gracidas

**Reseñas y
Documentos**

- El nuevo gobierno y las reformas laborales** 209
Carlos Reynosos Castillo
- El modelo constitucional de derechos humanos en México.
Estudios sobre constitucionalización del Derecho* 211
Susana Núñez Palacios
- Discurso dictado por motivo de la primera edición
del Diplomado “Género y Justicia”* 217
Yosselin Penélope Rico Romero

El bicentenario de la Constitución de 1824. Tópicos diversos y dispersos

Elisur Arteaga Nava*

Resumen:

La adopción del sistema federal de un país previamente organizado como estado unitario representó un giro en la historia constitucional mexicana. La labor del Constituyente, limitado por la convocatoria, derivó en la emisión preliminar del Acta Constitutiva y, posteriormente, en la Constitución Federal de 1824. En este proceso, la influencia de ciertos constituyentes marcó tensiones que afectaron la estabilidad institucional. Las aportaciones de las constituciones locales, dejaron huella en el derecho público; las particularidades constitucionales fortalecieron la autonomía de las entidades. Estas innovaciones, integradas en el marco federal, se conservaron y evolucionaron, constituyendo hasta hoy un legado fundamental de la tradición jurídica mexicana.

Abstract:

The adoption of the federal system by a country previously organized as a unitary state marked a decisive turning point in Mexican constitutional history. The work of the Constituent Congress, constrained by the convocation, resulted first in the preliminary issuance of the Constitutive Act and later in the Federal Constitution of 1824. Throughout this process, the influence of certain constituents generated tensions that undermined institutional stability. Yet, the contributions of local constitutions left a lasting imprint on national public law; their constitutional particularities strengthened the autonomy of the states. These innovations, integrated into the federal framework, were preserved and evolved, constituting to this day a fundamental legacy within Mexico's legal tradition.

Sumario: I. Federación y estados libres y soberanos / II. Algunos constituyentes de 1824 / III. Características de la Constitución de 1824 / IV. Instituciones federales varias / V. Derecho constitucional estatal / VI. Poderes y autoridades de los Estados / VII. Los municipios y los ayuntamientos / VIII. Instituciones varias / IX. Estado de México / X. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A., y en la Escuela Libre de Derecho.

Nota aclaratoria

En estas notas dispersas reitero algunas ideas que he expuesto en los cursos que imparto a mis alumnos del Departamento de Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana y que expuse a mis alumnos de la licenciatura en la Escuela Libre de Derecho. Las notas que pudieran denominarse como derecho constitucional estatal, se elaboraron con vista a rendir un homenaje a los autores tanto del Acta Constitutiva como de la propia Constitución federal de 1824. Algunos de los comentarios, sobre todo los de naturaleza constitucional, reconozco que son de la autoría de mi querido Maestro Don Manuel Herrera y Lasso, no podría decir con precisión cuáles son de él y cuáles son de su Maestro don Emilio Rabasa. Los de índole histórica, en su mayor parte, son de la autoría de mi querido Maestro don Arturo Arnaíz y Freg, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Aludo a algunos temas relacionados con la Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 y las constituciones de los estados que se expidieron durante la vigencia de ellas, lo hago bien por ser el antecedente remoto de algunas instituciones actualmente vigentes o bien por haber sido abandonadas, pero que tuvieron alguna repercusión en el Sistema Constitucional Mexicano.

También formulo algunas consideraciones en torno al derecho constitucional estatal vigente durante la Constitución de 1824. En ese apartado hago referencia a algunas aportaciones que las entidades hicieron al derecho público nacional y que, de alguna forma, se conservan en la actualidad.

Don Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a la forma en que los constituyentes de 1824 abrevaron en el sistema constitucional norteamericano, cita a Lorenza de Zavala: “Los diputados de los nuevos Estados —dice Zavala—vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores [...]”.¹

Por más que un grupo de constituyentes, encabezado por fray Servando Teresa de Mier, haya intentado y propuesto la adopción de un sistema de gobierno centralista, las circunstancias: la desmembración de lo que era el te-

¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, p. 153.

territorio sobre el que ejerció su autoridad el primer imperio,² y el *Voto por la forma de república federada*, de 31 de enero de 1824, limitaban, las opciones a disposición de los legisladores.

I. *Federación y estados libres y soberanos*

En las constituciones en las que se adoptó como forma de gobierno el sistema federal, es común encontrar la fórmula: estados libres y soberanos. La doctrina ha censurado ese proceder, dado que las entidades que son parte integrante de la federación no son libres, ya que están unidas por un pacto: el federal, al que se alude en el artículo 40 constitucional; y tampoco son soberanas, por razón de que ese pacto es de naturaleza suprema. La existencia de esa fórmula se explica por razones históricas:

El movimiento pro diputaciones provinciales fue propicio para el florecimiento de las ideas federalistas y desembocó en movimiento pro sistema federal de gobierno, movimiento que se llevó hasta el extremo de que las provincias quedaran de hecho independientes mientras el reinstalado Congreso de México no se decidía a conformarse con el papel de mero convocante. El 5 de junio de 1823, la Diputación Provincial de Guadalajara declaró que reconocía al Congreso de México sólo como convocante y al Ejecutivo sólo en lo que se refiriera a todo el país, pues en lo referente a su provincia no aceptaría más que lo que le conviniera. Más aún, el 16 de junio esta Diputación erigió en Estado Libre de Jalisco a su provincia de Nueva Galicia y así, el 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco. Esta actitud fue seguida por Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, y en las demás provincias, mientras tanto, cundían las tendencias federalistas.³

En esa virtud, era lógico que en el artículo 6º de la Acta Constitutiva se hubiera declarado: “Sus partes integrantes son estados independientes, libres

² Jesús Yhmof Cabrera, *La facultad de reforma constitucional en relación con las partes integrantes de la Federación*, p. 11.

³ VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación. 12 de junio de 1823.

y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general”.

La fórmula se repitió en la Constitución de 1857 (artículo 40) y la de 1917: (artículo 40). Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

I.1. Constituyente de 1824 como asamblea soberana

Lo anterior explica históricamente el hecho de que aún en la actualidad los estados de la federación mexicana se califican de *libres y soberanos* por el artículo 40 constitucional.⁴ Algunos, ciertamente, lo fueron antes de la adopción de la Constitución de 1824 y se negaron a que, por virtud de la adopción del sistema federal, se les quitara ese calificativo.

Insisto; el Constituyente de 1824, no fue soberano: estaba limitado por la convocatoria y, sobre todo, por las circunstancias. México debía ser una república, no un imperio; una federación, no un estado centralista; implícitamente una democracia, en vez de una dictadura.

El acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, redactada por un convencido federalista: Miguel Ramos Arizpe, fue el elemento determinante que, junto con el voto del Congreso de 12 de junio de 1823, constriñó la actividad de ese primer constituyente mexicano. Habiéndose aprobado aquél, previa a la discusión del proyecto de constitución, la asamblea no podía introducir mayores novedades y, mucho, menos, aquellas que tuvieran que ver con un gobierno centralista, tal como lo proponía fray Servando Teresa de Mier.

I.2. Acta constitutiva de 31 de enero de 1824

El Acta Constitutiva, según nos lo refería don Manuel Herrera y Lasso, fue elaborada por don Miguel Ramos Arizpe; en su texto, consignó sus ideales, rencores y venganzas.

Por una parte, en su artículo 2º, consignaba la libertad e independencia para siempre de España y de cualquier otra potencia. Hizo algo más: se cobró

⁴ La fórmula contenida en el actual artículo 40 de la Constitución apareció en su redacción actual en la Constitución de 1857.

las cuentas que tenía con la familia Borbón, que lo había llevado a cárceles españolas. Don Miguel asentó; “[...] y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

En forma adicional, ya que sostener esa idea lo había llevado a la cárcel, en el artículo 3º asentó: “La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”.

Esa declaración de don Miguel, palabras más, palabras menos, se conserva en el artículo 39 de la Constitución de 1917.

En el artículo 3º se disponía: “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Esa declaración fue determinante: México sería una república y no un imperio; un estado en el que la autoridad se ejercería a través de representantes y no por asambleas plebiscitarias; habría elecciones mediante el voto ciudadano y una federación, con estados autónomos y no un estado centralista.

En la enumeración de estados que conformarían la federación no se hallaba Chiapas, por cuanto a que, al momento de aprobarse la Acta, esa entidad estaba separada de México.

Firmaron el Acta Constitutiva, entre otros: José Miguel Gordo, como presidente del constituyente; Carlos María de Bustamante, oaxaqueño y precursor de la independencia y otros. De los constituyentes más notables se hablará más adelante.

I.3. Constitución de 1824

Una vez aprobada el Acta Constitutiva, la Asamblea Constituyente, con más tiempo, se dio a la tarea de estudiar, discutir y aprobar el texto de lo que se conoce como Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824. Ese documento legislativo tuvo varios méritos y algunas particularidades 1) Salvar la integridad del territorio nacional; 2) Establecer un modelo a seguir por los constituyentes posteriores; y, 3) Introducir una forma de gobierno que se convirtió permanente, tanto como lo pueden ser las cosas humanas: republicano, federal, democrático y representativo. La carac-

terística federal fue suprimida temporalmente en la Constitución de 1836; y el carácter de república, durante el segundo imperio.

I.4. Supuesta inexperiencia legislativa

Si bien don Lucas Alamán, refiriéndose a la inexperiencia de los políticos mexicanos, en especial aludiendo a Agustín de Iturbide, tiene razón cuando dice: “En medio de todos los defectos que se le notaron; con toda su inexperiencia en el mando, muy disculpables en su tiempo en que ninguno otro sabía más que él; [...] Tenía algunas ideas administrativas, que se habrían mejorado con la práctica de los negocios [...]”.⁵

En honor a la verdad, no puede decirse lo mismo por lo que toca al ámbito legislativo o práctica parlamentaria; en ellos a la experiencia de muchos políticos mexicanos era amplia, como que habían participado en el Constituyente de Cádiz, entre otros, don Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala y, por qué no, el prófugo de la inquisición: Fray Servando Teresa de Mier.

Ellos habían tenido brillantes intervenciones en los debates sostenidos en Cádiz en defensa de las colonias y en la instauración de las diputaciones provinciales como una forma de autogobierno.

II. Algunos constituyentes de 1824

Muchos de los que redactaron, discutieron y aprobaron, tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, fueron gente notable y conocedora. Para algunos, como Ramos Arizpe y fray Servando, su intervención en ese cuerpo legislativo fue la cúspide de su carrera. Para otros significó, un centro de enseñanza en el que se formaron para emprender con posterioridad grandes hazañas políticas o legislativas, como fueron los casos de don Valentín Gómez Farías y Manuel Crescencio Rejón.

II.1. Miguel Ramos Arispe

Don Miguel, fue un religioso, nació en 1775, en el pueblo que actualmente lleva su nombre en el estado de Coahuila. En el Constituyente de 1824 representó a los estados de Coahuila y Texas. En el constituyente de 1824, él fue el autor de la Carta Constitutiva de 31 de enero y partidario de la implantación del sistema federal. Murió en 1843.

⁵ Lucas Alamán, *Semblanzas e ideario*, p. 127.

Este constituyente había participado en las Cortes de Cádiz. En esa asamblea se adhirió al grupo de legisladores que consideraba: “[...] haber variado la fuente de la soberanía la que antes correspondía exclusivamente al Monarca, y haberla atribuido a la voluntad popular”. Este despropósito le costó que pasara veinte meses en un oscuro calabozo español, incomunicado y sujeto a diversos interrogatorios a pesar de que, en teoría, gozaba de inmunidad: “El resultado de este ataque general fue decretar el Rey el 15 de diciembre el destino que se dio a los presos la noche del 17 del mismo. A Ramos de Arizpe se le recluyó en la Cartuja de Aracristi del reino de Valencia durante cuatro años”.⁶

Don Lucas Alamán, que lo conoció, decía de él: “Aunque clérigo y doctor en teología, nada parecía [...] menos que eclesiástico; solía decir de sí mismo, culpando el carácter remiso y frío de sus paisanos, que él no era mexicano, sino comanche, y aun por este nombre se le conocía en las cortes (de Cádiz), y en verdad había en todo él cierto aire de estos salvajes del norte, que tienen en su fisonomía una mezcla de candidez y de malicia, de energía y de suspicacia”.⁷

Don Miguel fue el autor del proyecto de Acta Constitutiva que aprobó el congreso constituyente y que se conoce como Acta de 31 de enero de 1824. Fue partidario de adoptar el sistema federal como forma de compartir el poder y dividir el territorio nacional.

II.2. Fray Servando Teresa de Mier

Fray Servando, en el Constituyente, propuso la adopción de un gobierno centralista, con departamentos y no estados, lo que era contrario a lo dispuesto por la convocatoria al Congreso Constituyente de 12 de junio de 1823, que disponía que la función de los legisladores era establecer una república federal.⁸ Por lo que no había lugar para una propuesta diferente.

Ese fraile tenía buenas puntadas. Habiendo sido invitado a pronunciar el sermón el 12 de diciembre de 1794, para festejar la aparición de la virgen de

⁶ Antonio Martínez Baéz, *Juicio político en España contra Miguel Ramos Arizpe*, pp. 12-13.

⁷ *Op. cit.*, p. 143.

⁸ VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA. El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación. 12 de junio 12 de 1823. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, p. 152.

Guadalupe, dónde se le fue a ocurrir al buen fraile salir con la puntada de repetir parte la teoría de un tal abogado Borunda:

“Yo pienso que la imagen de Nuestra Señora de Guadalupe es del tiempo de la predicación en este reino de santo Tomás, a quien los indios llamaron Quetzalcohuatl (*sic*)”.⁹

Siguiendo al licenciado Borunda sostuvo que santo Tomás había venido a predicar a México con el nombre de Quetzalcóatl. Por eso y por otras herejías fue procesado por la santa inquisición. Como él mismo lo reconoció, no había negado la aparición:

“Probaré luego que no negué la tradición de Guadalupe en el sermón; lo expondré con algunas pruebas, y haré que lejos de contradecirla, su asunto estaba todo él calculado para sostenerla contra los argumentos, si era posible, y al no, para que restase a la patria una gloria más sólida y mayor sin comparación”.¹⁰

En el Congreso Constituyente de 1824 fue quien encabezó el bando que estaba por la adopción de un sistema centralista.

Fray Servando, con el tiempo, se convirtió en consejero del primer presidente de la república: don Guadalupe Victoria. Murió el 3 de diciembre de 1827; fue enterrado en el templo de Santo Domingo de la Ciudad de México.

II.3. Rafael Mangino

Este constituyente fue el que, en 1823, había coronado a Agustín de Iturbide. Según refiere Lucas Alamán:

“Veíanse además las cosas todavía como vacilantes, y por esto el presidente del congreso, Mangino, amigo de Iturbide, al ponerle la corona en la cabeza, le dijo con doble sentido: ‘No se le vaya a caer a Vuestra Majestad’ A lo que Iturbide contestó: ‘Yo haré que no se me caiga’”.¹²

Mi Maestro don Arturo Arnaiz y Freg, en su curso de *Centralismo y federalismo*, nos comentó que cuando Iturbide dio esta respuesta, asió el puño de su espada, para indicarle que había entendido la indirecta y de que estaría dispuesto a recurrir a la violencia para defender su trono.

⁹ Fray Servando Teresa de Mier, *Memorias*, p. 11.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹¹ *Ibid.*, p. 126.

¹² Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, p. 1289.

II.4. Manuel Crescencio Rejón

Considerado como uno de los que idearon el juicio de amparo, representó al estado de Yucatán ante el Constituyente de 1824.

II.5. Valentín Gómez Farías

Don Valentín fue uno de los firmantes de la Constitución de 1824; se presentó ante el Congreso Constituyente como representante del estado de Zacatecas a pesar de ser nativo del estado de Jalisco. En ese entonces, contando con 47 años de edad, lo hizo como un constituyente más. Pasó a la historia por haber sido presidente de la república en los años de 1833 y 1834 y por haber sido, junto con el doctor José María Luis Mora, los iniciadores del primer intento de instaurar una reforma liberal en México y de someter al clero católico a la autoridad civil. Fue depuesto por un golpe de estado encabezado por Antonio López de Santa Anna.

Don Valentín Gómez Farías que volvió a ser constituyente en 1857. Refiere don Francisco Zarco lo siguiente:

El señor don Valentín Gómez Farías, presidente del Congreso conducido por varios diputados y arrodillado delante del Evangelio, juró en seguida. Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, el patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo Código político”.¹³ Murió poco después, en julio de 1858, a la edad de 77 años.

A decir verdad, Don Valentín, si bien era viejo para los estándares de vida de su época, no lo era con relación a su hijo Benito Gómez Farías, que también fue miembro del Constituyente de 1857. Este, en el Constituyente votó por la desaparición del Senado, a pesar de ello, al restablecerse esa cámara, no tuvo empacho en ser senador;¹³ siguió siendo legislador durante muchos años en los gobiernos de Porfirio Díaz. Murió a los 87 años de edad. Eran longevos los Gómez Farías.

¹³ Elisur Arteaga Nava, “Desaparición y restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857”, pp. 52 y ss.

II.6. Santa Anna como factor de intranquilidad y desorden

Esta etapa de la historia de México se caracterizó por el desorden, anarquía e inestabilidad que prevalecieron. Era natural; si bien la inmensa mayoría estaba acostumbrada a obedecer, muy pocos o nadie, estaba entrenado para mandar y, mucho menos para ejercer el poder con base en la Ley. La población, acostumbrada a estar sometida, al saborear la libertad de un día para otro, pasó de la sumisión a la insubordinación; del orden al desorden; y de la humillación a la soberbia. A falta de más desgracias, a lo anterior se sumó una tragedia: la figura siniestra, grotesca indescifrable y hasta cómica de Antonio López de Santa Anna.

Lucas Alamán, refiriéndose a esta etapa de la historia de México, afirma: “La historia de México desde 1822, pudiera llamarse con propiedad la historia de las revoluciones de Santa Anna. Ya promovíendolas por sí mismo, ya tomando parte en ellas excitado por otros; ora trabajando para el engrandecimiento ajeno, ora para el propio; proclamando hoy unos principios y favoreciendo mañana los opuestos; elevando a un partido para oprimirlo y anonadarlo, después levantar al contrario, teniéndolos siempre como en balanza”.¹⁴

Don Emilio Rabasa en su *Constitución y la dictadura*, refiriéndose a esta etapa, afirma:

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, é infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.¹⁵

¹⁴ Alamán, *op. cit.*, p. 140.

¹⁵ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, p. 9.

III. Características de la Constitución de 1824

III.1. Particularidades, errores, deficiencias y defectos de la Constitución de 1824

La Constitución de 1824 tuvo ciertas particularidades que la distinguieron de su modelo norteamericano; algunas de estas respondían a las circunstancias del momento. Otras son auténticas aberraciones. Hubo de todo:

III.2. Derechos humanos

Siguiendo a su modelo: el texto original de la Constitución de los Estados Unidos de América, el acta constitutiva y la Constitución de 1824 no tuvieron una enumeración sistemática de los derechos humanos;¹⁶ esta apareció por primera vez en la Constitución de 1857; práctica que fue reiterada en la de 1917. En aquellas se reconocen algunos, sobre todo la libertad de imprenta.

En la Acta Constitutiva aparece la siguiente disposición:

“Artículo 30. La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”.

En las constituciones de las entidades se reconocía la existencia de ciertos derechos. En la del Estado de México se disponía:

Artículo 136. El gobernador no podrá:

(...)

V. Ocupar la propiedad de ninguna persona, ni perturbarla la posesión, uso ú aprovechamiento de ella, si, no en el caso de una absoluta é indispensable necesidad calificada por el consejo, y previa la indemnización correspondiente á satisfacción de la pare.

En la Constitución del estado de Michoacán se reconocían como derechos y libertades los de hablar, escribir y hacer cuanto se quiera, con tal de que no ofenda los derechos de otro; el de igualdad, el de propiedad, seguridad jurídica (artículo 12). Esos derechos deberían ser respetados por todos, sin importar si los sujetos fueran extranjeros (artículo 13).

¹⁶ En la Constitución de los Estados Unidos de América la enumeración derechos que aparece en ella fue incorporada en el año de 1781.

III.3. Reformas a la Constitución de 1824

Era reformable a partir del año de 1830; las legislaturas de los estados estaban facultadas para iniciar las reformas (artículo 166).

Se establecieron excepciones (artículo 171): “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva¹⁷ que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”.

En la Constitución de los estados de México y Tabasco se establecía idéntico año para proponer reformas a su texto (artículos de 233 y 171, respectivamente).

III.4. Sistema para elegir presidente y vicepresidente

Dadas las grandes distancias que separaban a los estados que integraban la unión americana al momento de discutirse el proyecto de Constitución, se optó por un procedimiento de elección indirecta del presidente de la república. Por lo que toca al vicepresidente se dispuso: “En todos los casos, y una vez elegido el Presidente, la persona que reúna mayor número de votos de los electores será Vicepresidente. Pero si quedaren dos o más con el mismo número de votos, el Senado escogerá de entre ellos al Presidente, votando por cédula”.

Ese es el modelo que los constituyentes mexicanos tuvieron a la vista.

Al existir en México parecidas circunstancias: extenso territorio, malos y lentos medios de comunicación, los constituyentes mexicanos adoptaron el mismo sistema de elección indirecta del presidente y del vicepresidente.

La elección del presidente de la república era indirecta, estaba confiada a un colegio electoral cuyos miembros eran electos por las legislaturas de los estados (artículos de 79 a 83).

El presidente no proponía al vicepresidente; hacerlo era facultad de del referido colegio electoral. Obvio, el presidente en turno tuvo dificultades

¹⁷ Para preservar el valor histórico y la autenticidad de las fuentes primarias citadas, se ha optado por mantener la grafía y puntuación originales de los documentos del siglo XIX. Las variantes ortográficas y la ausencia de tildación corresponden al uso facultativo de la lengua en ese momento histórico; por lo tanto, se ha prescindido del uso sistemático de la advertencia [sic] para favorecer la fluidez del discurso, asumiendo que dichas formas pertenecen a la naturaleza del documento histórico.

con su vicepresidente. La situación se complicó con una disposición como la siguiente:

“Artículo 85. Si dos tuvieran dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente”.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 no faltaron razones y hasta pretextos para agitar y levantarse en armas, uno de ellos fue la vicepresidencia.

III.5. La Constitución de 1836

Como lo he comentado anteriormente, en 1833, don Valentín Gómez Farías, en su calidad de vicepresidente, asumió la presidencia de la república en sustitución de Antonio López de Santa Anna. Durante su mandato, siguiendo los consejos del doctor José María Luis Mora, intentó introducir una reforma eclesiástica y militar. Lo impidieron los conservadores y Antonio López de Santa Anna. La reacción de éstos fue expedir lo que se conoce como Constitución de 1836 o las Siete Leyes constitucionales de 1836.

Por virtud de ellas, si bien se conservaron como características del gobierno la republicana, representativa y popular; por lo que toca a la división del territorio nacional, se adoptó como forma la centralista; por virtud de la innovación desaparecieron los estados, como entes autónomos y se dispuso la existencia de departamentos. Una novedad fue la creación del Supremo Poder Conservador y la previsión de la existencia de un voto ciudadano restringido.¹⁸

La adopción del sistema centralista provocó levantamientos armados e inconformidad. Sus promotores y autores pronto tomaron conciencia de que el sistema federal había encontrado aceptación entre gobernantes y gobernados. El sistema federal fue restablecido en 1847.

¹⁸ Primera ley, “Artículo 10. Los derechos particulares del ciudadano se suspenden:
II. Por el estado de sirviente doméstico.
IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 846 en adelante”.

III.6. La Constitución de 1857

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5º del Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854, se convocó a un Congreso Extraordinario que se encargaría de constituir a la Nación bajo la forma republicana, representativa y popular. En el referido artículo 5º, no se aludía a la característica federal por cuanto en los artículos 2º y 4º se reconocía expresamente la existencia de estados y territorios.

En ese contexto, la forma federal no estuvo a discusión en el Constituyente, en cambio, sí lo estuvieron el capítulo de los derechos humanos del Proyecto de Constitución, lo relativo a la desaparición del fuero eclesiástico (artículo 2º), los votos religiosos (artículo 12) y la libertad religiosa (artículo 15). Los conservadores, ante lo que ellos consideraban medidas radicales de los liberales o puros, en un intento desesperado, intentaron restablecer la Constitución de 1824; fueron derrotados en forma definitiva en la sesión de 4 de septiembre de 1856.¹⁹

IV. Instituciones federales varias

IV.1. Senadores y diputados federales

En la Constitución de 1824 se preveía la existencia de un senado: “Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años”.

En acatamiento de lo anterior, en la Constitución del estado de Querétaro se facultaba expresamente al congreso local para elegir a los senadores al Congreso General (artículo 35, fracc. III) En el mismo sentido San Luis Potosí (artículos 114, IV y 144); y el estado de Occidente (artículo 109, fracc. XXX).

En Xalisco se señalaba fecha para celebra la elección de los diputados federales y los requisitos que deberían tener los electores (artículos 103 y 106). En la Constitución del estado de Yucatán se determina la fecha y la forma como deben elegirse los diputados al Congreso de la Federación (artículo 56).

¹⁹ Zarco, *op. cit.*, pp. 819 y ss.

IV.2. Suprema Corte de Justicia y otros tribunales

En la Constitución de 1824 se preveía la existencia de una Corte Suprema de Justicia, de tribunales de circuito y jueces de distrito (artículo 123). La Corte estaba integrada por once ministros, distribuidos en tres salas (artículo 124).

En la Constitución de los Estados Unidos de América se previó la existencia de tribunales de distrito, ellos a decir de Alejandro Hamilton, eran tribunales itinerantes que cubrían un circuito:

Me inclino a pensar que resultará muy útil y práctico dividir a los Estados Unidos en cuatro, cinco o seis distritos y establecer en cada uno de ellos un tribunal federal, en vez de uno en cada Estado. Los jueces de estos tribunales, con la ayuda de los jueces locales, pueden ir recorriendo las distintas partes de cada distrito y celebrando en ellas las audiencias necesarias para resolver los litigios. En esta forma la justicia se administrará con rapidez y facilidad, y sería posible restringir las apelaciones dentro de límites menos amplios.²⁰

La Constitución de 1824 disponía que los tribunales de circuito serían unitarios, que al frente de ellos habría un juez y que: “Por una ley se designará el número de estos tribunales, sus respectivas jurisdicciones, el modo, forma y grado en que deberá ejercer sus atribuciones en éstos y en los demás negocios cuya inspección se atribuye a la Corte Suprema de Justicia”.

Lo anterior supone que ese tipo de tribunales cubriría un circuito, tal como lo hacían en ese entonces los tribunales de los Estados Unidos de América. Eso explica que en la actualidad esa clase de tribunales tenga la denominación de circuito, a pesar de que tienen una base permanente y no son itinerantes a lo largo de un circuito.

V. *Derecho constitucional estatal*

Algunas instituciones actuales se explican en función de instituciones públicas que aparecieron en las Constituciones de los estados. En este apartado se hace referencia a algunas de ellas.²¹

²⁰ Alexander Hamilton *et. al.*, *El federalista*, p. 347.

²¹ Para la elaboración de este apartado se consultó la obra: Mariano Galván Rivera, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, régimen constitucional, 1824*.

V.1. Constituciones locales durante la vigencia de la Constitución de 1824

En el lapso que corre de 1825 a 1828 se expidieron las constituciones de las entidades federativas. Fueron compiladas y publicadas el año de 1828.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 hubo dos colecciones de constituciones locales, la primera, publicada en el año de 1870;²² y la segunda, publicada en 1884.²³

V.2. Facultades implícitas. Artículo 50, fracción XXXI

Las facultades implícitas son aquellas a las que recurre el Congreso de la Unión para hacer efectiva una facultad explícita que por sí misma no se puede ejercer; su fundamento se halla en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional. La jurisprudencia y la doctrina norteamericana y mexicana las ha estudiado con cierto detalle.²⁴

La Constitución de 1824 preveía expresamente la existencia de facultades implícitas:

“Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: (...) XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración de los Estados”.

La cláusula aún aparece en el texto de la Constitución vigente (artículo 73, fracc. XXXII).

V.3. Interpretación de la Constitución. Artículo 165

En la Constitución de 1824, la facultad genérica de interpretar la Acta Constitutiva y la Constitución estaba confiada al Congreso; la Corte Suprema la tenía conferida de manera indirecta al conocer y resolver los juicios que eran de su competencia.

“Artículo 165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del acta constitutiva”.

²² Constitución federal de los Estado Unidos Mexicanos y colección de la Constituciones de los Estados, 1870.

²³ *Id.*

²⁴ Robert Eugene Cushman, *Práctica constitucional*, pp. 18 y ss; y Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 115 y ss.

“Artículo 64. En la interpretación, modificación ó revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación”.

A la Corte Suprema de Justicia no se le confería la facultad interpretativa de la Constitución (artículo 137). En las constituciones de los estados que estuvieron vigentes hasta el año de 1835, se observa un proceder parecido:

Constitución de Chihuahua: “Artículo 36. Las atribuciones del congreso son: 1. Dar, interpretar, reformar y derogar las leyes y decretos”.

Constitución de Durango: “Artículo 60. Para interpretar, modificar ó variar las leyes ó decretos, se necesitan los propios requisitos que para su formación”.

La constitución de Querétaro contenía una disposición en el mismo sentido: (artículo 35, fracc. I). En la Constitución actual, con otra terminología, se sigue confiando la facultad interpretativa al Congreso de la Unión: “Artículo 72. F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

V.4. Facultades residuales

Lo que la doctrina conoce como facultades residuales no apareció en el texto original de la Constitución de los Estados Unidos de América; la cláusula que las incorporó fue por virtud de la enmienda décima de 1791. Tal vez su texto no aparecía en la traducción al español de la Constitución norteamericana que los constituyentes de 1824 tuvieron a la vista y a la que alude Lorenzo de Zavala, esa pudiera ser la razón por la que no aparecieron en el texto de la Constitución de 1824. El texto de la enmienda norteamericana es el siguiente: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.²⁵

La cláusula fue adoptada en la Constitución de 1857 en el artículo 117; se hizo de manera deficiente y defectuosa; defectuosa, por cuanto a que, existiendo en los artículos 111 y 112 prohibiciones absolutas y relativas a los estados, no se hizo referencia a ellas y también por virtud de que, habiéndose previsto en la fracción XXX del artículo 72, la existencia de las facultades

²⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, pp. 112 y ss.

implícitas, en el referido artículo 117 se utilizó el término *espresamente*. Deficiente, en razón de que existiendo materias que están reservadas a los habitantes del país, en las cuales no pueden interferir y legislar los estados, no se hizo referencia a esa circunstancia que es importante. Ese texto defectuoso y deficiente pasó a la Constitución de 1917.

El texto de 1857 en el artículo 117 disponía: “Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales se entienden reservadas á los Estados”.

De los preceptos que se transcriben a continuación, se desprende, al parecer, que algunos constituyentes locales tenían conocimiento de la existencia de la cláusula que aparecía en el texto de la enmienda.

Durango: “Artículo 5°. Sólo delega á sus representantes en el soberano congreso general, las facultades necesarias al desempeño de las augustas funciones que prescriben, y designan la constitución federal y acta constitutiva”.

En la Constitución del estado de Coahuila y Tejas se disponía:

Artículo 4°. En los asuntos relativos á la federación mexicana el estado delega sus facultades y derechos al congreso general de la misma; mas en todo a lo que toca á la administración y gobierno interior del propio estado, éste retiene su libertad, independenciam y soberanía.

Artículo 5°. Por tanto, pertenece exclusivamente al mismo estado el derecho de establecer, por medio de sus representantes, sus leyes fundamentales, conforme á las bases sancionadas en la acta constitutiva y constitución general.

En la Constitución del estado de Durango se disponía: “Artículo 3°. Solo delega á sus representantes en el soberano congreso general, las facultades necesarias al desempeño de las augustas funciones que prescriben, y designan la constitución federal y acta constitutiva”.

Constitución del Estado de México: “Artículo 32. Las atribuciones del congreso son: -XIX. Dictar leyes, sobre todos aquellos puntos que se no se hayan reservado espresamente á los poderes generales oir el acta constitutiva o la constitución federal”.

Constitución del estado de Michoacán: “Artículo 44. Pertenece exclusivamente al congreso: XXXI. Ultimamente está en sus atribuciones todo lo que

corresponde al orden legislativo, en cuanto a no se oponga á la constitución federal ni á la particular del estado”.

Constitución del estado de Nuevo León: “Artículo 108 (...) XIX. Últimamente, puede el congreso ejercer todas las facultades propias de un cuerpo legislativo, en todo aquello que no le prohíbe la acta constitutiva ó la constitución federal”.

Constitución del estado de Xalisco: “Artículo 6°. En los negocios relativos a la federación mexicana el estado delega sus facultades y derechos al congreso general de todos los estados de la misma confederación”.

Constitución del estado de Zacatecas: “Artículo 3°. Para mantener sus relaciones con la unión federada el estado de Zacatecas, delega sus facultades y derechos al congreso general de todos los estados de la federación”.

V.5. Capítulo geográfico, algunas particularidades

Tlaxcala: Los tlaxcaltecas, por razón de los servicios prestados a los conquistadores españoles, recibieron un trato especial de parte de estos. Se les permitió gobernarse por sí mismos y no pagar tributos; se les impusieron dos condiciones; una, que aceptaran la religión católica y renunciaran a los sacrificios humanos. Ese estatus quo subsistió durante todo el tiempo que duró la época colonial. Esa circunstancia se reflejó en la Constitución de 1824. Si bien en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 Tlaxcala aparece como uno de los tantos estados miembros de la federación (artículo 7°). En cambio, en la parte final del artículo 5°. De la Constitución de octubre de 1824, se tuvo la precaución de precisar su naturaleza especial: “Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”.

Chiapas: En el artículo 7° del Acta Constitutiva no aparece Chiapas, en razón de que para la fecha de su expedición se hallaba separada de la nación mexicana; en cambio ya aparece mencionado como un estado de la Unión en la Constitución (artículo 5°), en virtud de que, por un plebiscito, los ciudadanos de esa región habían decidido adherirse a la federación mexicana.

Puebla: En la Constitución Política del Estado de Puebla (artículo 1°), se enumeran las partes integrantes del territorio de la entidad, en la enumeración aparece como partido el de Tlapa; al formarse el actual estado de Guerrero en 1849, ese partido pasó a conformar parte del territorio de la nueva entidad.

El estado de Occidente comprendía los territorios de los actuales estados de Sonora y Sinaloa (artículo 1º de la Constitución del estado de Occidente).

Xalisco: En el artículo 6º que enumera las partes integrantes del territorio del estado, se hace referencia a Tepic. Este se convirtió en distrito militar en los tiempos del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, por razón del bandolerismo encabezado por Manuel Lozada, el *Tigre de Álica*. El Constituyente de 1917 lo convirtió en estado (artículo 47).

Yucatán: En el capítulo geográfico de la Constitución de Yucatán (artículo 7º), se alude como parte del territorio de la entidad a los partidos de Campeche y Bacalar, que con los años fueron convertidos en los actuales estados de Campeche y Quintana Roo.

Zacatecas: En la constitución del estado de Zacatecas, como parte de su territorio, cita al partido de Aguascalientes (artículo 4º).

Las californias: Las Californias. Dada su escasa población, las Californias, alta y baja, aparecen en el Acta y la Constitución como territorios (artículo 7º del Acta y 5º de la Constitución).

V.6. Iniciativa de la ley de ingresos

La Constitución de los Estados Unidos de América dispone: “SECCIÓN 7. Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos”.

En la Constitución del Estado de Durango, por estar su congreso integrado por dos cámaras, se disponía lo siguiente: “Artículo 51. La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, á excepcion de las que versen sobre contribuciones é impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la cámara de diputados”.

V.7. Interpretación de las leyes

La Constitución de 1824, disponía: “Artículo 64. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación”.

Constitución de Durango: “Artículo 64. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación”.

En el mismo sentido Puebla (artículo 70, fracc. I); y Tabasco (artículo 73, fracc. I)

Constitución de Querétaro: “Artículo 263. Solo el congreso podrá resolver las dudas que se susciten sobre la inteligencia de esta constitución”.

Lo mismo para el caso de la Constitución de San Luis Potosí (artículo 114, fracc. I). En el estado de Occidente la legislatura gozaba de la facultad de interpretar, aclarar, suspender y derogar las leyes (artículo 109, fracc. I); y Tamaulipas (artículo 92, fracc. I).

Constitución de 1917: “Artículo 72, inciso F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

VI. Poderes y autoridades de los Estados

VI.1. Congresos unicamerales y bicamerales

Durante la vigencia de la Acta y la Constitución de 1824 hubo congresos unicamerales y bicamerales.

VI.1.1. Unicamerales

Guanajuato: “Artículo 31. Lo formará una sola cámara de diputados nombrados en su totalidad cada dos años”.

Estado de México: “Artículo 29. Este constará de una sola cámara compuesta de diputados elegidos indirecta y popularmente”.

Michoacán, artículo 19; Nuevo León, artículo 91; Puebla, artículo 52; Querétaro artículo 32; San Luis Potosí, artículo 27; Occidente, artículo 29; Tabasco, artículo 52; Tamaulipas artículo 39; Xalisco, artículos 28 y 31; Yucatán, artículo 21; y Zacatecas, artículo 19.

VI.1.2. Bicamerales

El senado, como parte del poder legislativo, tuvo poca acogida en los estados de:

Durango: “Artículo 22. El poder legislativo se deposita en un congreso compuesto por dos salas, con la denominación de cámara de diputados la una, y de senadores la otra: una ley designará los términos en que se han de elegir sus individuos”.

La cámara de senadores se renovaba parcialmente cada dos años (artículo 30) y la de diputados en su totalidad cada dos años (artículo 28).

Oaxaca: “Artículo 35. Se deposita el poder legislativo en un congreso dividido en dos cámaras que se llamarán, la una: cámara de diputados del estado, y la otra: senado del estado”.

En ese estado, por regla general, la de diputados siempre fungía como cámara de origen de leyes y decretos (artículo 106). También existía una cámara de senadores en Veracruz (artículo 17).

En Xalisco existía un senado que no era parte del poder legislativo, compuesto de cinco vocales y dos suplentes que tenía funciones consultivas (artículos 127 134). También en Yucatán existía un senado que no era parte del poder legislativo (artículo 126).

VI.2. Gobernadores de los estados

VI.2.1. Vicepresidencia y vicegobernadores

En tiempos en que los servicios médicos eran deficientes, las vías de comunicación deficientes y los medios de transportes lentos, era necesario prever la suplencia en los diferentes cargos; por lo que se refiere a la suplencia del presidente de la república se siguió el modelo norteamericano; en la Constitución de 1824 se disponía: “Artículo 75. Habrá también un vicepresidente, en quien recaerá en caso de imposibilidad física ó moral del presidente todas las facultades y prerrogativas de éste”.

El vicepresidente y los vicegobernadores eran de elección popular y duraban en el cargo lo mismo que el titular. Siguiendo ese modelo, en todos los estados existía la figura del vicegobernador:

Durango: “Artículo 66. Habrá también un vicegobernador, que suplirá las faltas temporales del gobernador, y las absolutas que sobrevengan durante el receso del congreso, pues de otro modo se llenará luego la vacante”.

Los gobernadores eran electos popularmente;²⁶ había excepciones. En el estado de Durango el gobernador y el vicegobernador eran electos por el congreso del estado: “Artículo 67. La elección de gobernador y vicegobernador será por mayoría absoluta de votos del congreso”.

Lo mismo se hacía en otros estados: Chiapas (artículo 49); Chihuahua (artículos 53 y 54). Michoacán (artículo 58). En el Estado de México se le denominaba teniente gobernador (artículos 143 a 147); Oaxaca (artículo 120); Querétaro (artículos 93 y 97); San Luis Potosí (artículo 156); Occidente (artículo 143); Tabasco (artículo 103); Tamaulipas (artículo 118); Veracruz (artículo 61); Xalisco (artículo 120); Yucatán (artículo 103);

En el estado de Puebla no existía la figura del vicegobernador, pero se establecía un sistema para suplir sus faltas, temporales o definitivas, (artículos 102 a 104).

En la Constitución del Estado de México al vicegobernador se le denominaba teniente gobernador y la elección de éste estaba desfasada de la del gobernador por dos años (artículo 145). En una disposición se señalaban las responsabilidades específicas que eran inherentes a, consejo que presidía (artículo 151).

Guanajuato: En el proemio de la Constitución se reconoce: “El poder ejecutivo, temible por su influencia y carácter, se ha investido de toda la potestad necesaria para obrar con celeridad, energía y vigor, y se le contiene en sus empresas ambiciosas ó adelantadas. Una responsabilidad fuerte y fácil de exigirse, una vigilancia de parte de la autoridad legislativa, y un cuerpo intermedio que con sus consejos apoye sus justos procederes y enerve sus maliciosas tramas, lo coloca apenas se mueva contra la ley de su institución cuando la máquina entera se desplomara sobre su cabeza (...)”.

La constitución de ese estado neutralizaba los posibles excesos del gobernador exigiendo el refrendo por el secretario de los decretos, órdenes y reglamentos que aquél expediera (artículo 106).

Puebla: en su Constitución se prohibía de manera expresa que el gobernador vetara las reformas a la Constitución (artículo 183).

VI.3. Publicación de las leyes federales

El artículo 120 de la Constitución actualmente en vigor en la República dispone: “Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

Ese precepto dio motivo a discusiones Felipe Tena Ramírez: “Por lo que toca a la primera, su interpretación más llana y al mismo tiempo más jurídica es la que en el Constituyente de 56 expresó el diputado Zendejas: la obligación de ‘publicar’ las leyes federales no es la de ‘promulgarlas’, es decir sancionarlas o darles el pase como quería Ramírez, ya que este último poder sólo es propio de los Estados de una confederación, sino que tal obligación se reduce a hacer saber a los habitantes del Estado la existencia y contenido de la ley federal”.²⁷

Don Manuel Herrera y Lasso opinaba: “Lo que no tiene explicación ni justificación posible es que la Suprema Corte, en ejecutoria dictada por la Primera Sala y avalada por el Pleno, haya substituido el Derecho por el hecho e intentado, con potestad constituyente, derogar en el artículo 120 el indiscutible mandamiento que de su texto se deduce: las leyes federales no publicadas por los gobernadores no adquieren vigencia en los respectivos estados”.²⁸

En el estado de Querétaro se facultaba al gobernador a: “Artículo 119. (...) I. Cuidar de la observancia del acta constitutiva, de la Constitución federal y la del estado: publicar circular y hacer guardar las leyes generales y las de este, expediendo cuando sea necesario, reglamentos ó decretos para su mejor ejecución”.

Constitución de Oaxaca: “Artículo 142. Las facultades del gobernador son:

-1º. Publicar y ejecutar las leyes, decretos y órdenes que con arreglo a la Constitución federal y Acta Constitutiva le comunicare el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pasando copia de dichos documentos a cada una de las cámaras para su conocimiento”. En San Luis Potosí la responsabilidad de publicar las leyes federales recaía en los jefes superiores de policía:

“Artículo 236. Corresponde á los jefes superiores de policía:

-2º. Hacer que se publiquen las leyes, decretos y órdenes emanadas de las supremas autoridades del estado, ó de la federación; y velar sobre su cumplimiento en todos los partidos y lugares del departamento”.

En el estado de Veracruz, por lo que se refiere a las facultades del gobernador, se disponía: “Artículo 59. Sus facultades son: Ejecutar las leyes del estado y las de la federación”.

²⁷ *Ibid.*, p. 166.

²⁸ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, pp. 183-184.

VI.4. La esclavitud

En casi todas las constituciones de los estados se prohibía la esclavitud y la compraventa de esclavos (artículo 3° de la constitución de Tabasco). En la Constitución del estado de Occidente se disponía: “Artículo 4°. (...) Por tanto se prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio, así como el comercio y venta de indios de las naciones bárbaras; quedando libres como los esclavos, los que actualmente existen en servidumbre, á resultas de aquel injusto tráfico”.

VI.5. Diputación permanente

Don Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a los antecedentes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, comenta lo siguiente:

Nació probablemente en el siglo XIII, en el reino de Aragón. Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clase, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión remplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.²⁹

Un dato que corrobora lo acertado de esa afirmación y que la institución aún se conservaba a principios del siglo XIX, es una disposición de la constitución del estado de Querétaro:

“Artículo 71. Las facultades de la diputación serán: I. Velar sobre la observancia de la constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso en su próxima reunión ordinaria de las infracciones que haya notado”.

VII. *Los municipios y los ayuntamientos*

VII.1. Autonomía municipal

Los constituyentes de 1824, implícitamente, reconocieron que legislar lo relativo a los municipios era una materia netamente local. Al no regular esa materia establecieron una auténtica autonomía municipal y no el modelo in-

²⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, p. 427.

tervencionista creado por el Constituyente de 1917, al que tanto alaban los tratadistas y comentaristas mexicanos. En 1824 los estados fueron libres para organizar a los municipios y dar bases de acuerdo con sus particularidades. Prueba de ello fueron los siguientes ejemplos:

Constitución del estado de Nuevo León: “Artículo 225. Todo distrito que llegue á mil almas, puede pedir al congreso que se le conceda formar ayuntamiento; y se le concederá si es necesario ó útil”. En el artículo 230 de la Constitución se señalaban con ciertos detalles las funciones de los ayuntamientos.

En la Constitución del estado de Oaxaca se disponía:

“Artículo 155. Habrá en cada departamento un gobernador nombrado en el modo que previene esta constitución”.

“Artículo 159. Los pueblos cuya población llegue á tres mil almas con su comarca, tendrán ayuntamientos que se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos. La ley determinará el número de individuos de cada clase de que deban componerse los ayuntamientos con respecto á la población”.

“Artículo 161. En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores que deberán componerse con proporción al vecindario”.

Los constituyentes de 1836, al desaparecer a los estados y convertirlos en departamentos sujetos a una regulación central, con la normatividad relativa a los ayuntamientos que se expidió, acabaron con la autonomía municipal.

VII.2. Los jefes políticos

Los jefes políticos, departamentales o de policía surgieron como una solución a las dificultades que existían en los estados que contaban con territorios extensos y con malas comunicaciones. Se trataba de funcionarios que actuaban en demarcaciones que comprendían varios municipios. Los funcionarios municipales, cuando se enfrentaban a problemas que excedían sus posibilidades o que afectaban a más de un municipio, recurrían, en primera instancia, a los jefes políticos.

En el estado de San Luis Potosí se disponía: “Art, 236. Corresponde á los gefes superiores de policía: 1º. Ser el conducto de comunicación entre el gobernador del estado, los gefes inferiores, y los pueblos del partido de la cabecera”.

En el estado de Guanajuato, con relación a éstos, se disponía:

“Artículo 139. Para el gobierno económico-político de los departamentos, habrá en todas las cabeceras de ellos gefes de policía. Lo será de la capital el vicegobernador, y en los demás departamentos el que nombre el poder ejecutivo del estado, y apruebe el congreso”.

“Artículo 144. Los alcaldes primeros de las cabeceras de partido serán el conducto de comunicación entre los gefes de policía, los ayuntamientos y demás autoridades de su respectivo distrito”.

Estado de México:

“Artículo 152. La administración interior de los pueblos está á cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos.

Artículo 155. Sus funciones serán:

(...) -3ª Hacer que los ayuntamientos de su distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes”.

También había suprefectos: “Artículo 156. En cada cabecera de partido, menos en la del distrito, habrá un funcionario con el título de suprefecto, nombrado por el prefecto respectivo con aprobación del gobernador”.

Los miembros de los ayuntamientos estaban obligados a informar anualmente al prefecto del distrito del monto y distribución de los fondos municipales (artículo 170, 7ª).

En el estado de Oaxaca se previó la existencia de gobernadores de los departamentos que hacían las funciones de jefes políticos (artículos 155 y 156). En el estado de Querétaro se preveía la existencia de prefectos y subprefectos que eran nombrados por el gobernador (artículos 227 y 228); en el estado de Occidente existían jefes de policía de los departamentos (artículo 197); Tabasco (artículo 178); Tamaulipas (artículo 152); en Veracruz existían jefes de departamento y jefes de cantón (artículos 71 y 72); Xalisco (artículos 155 y 157).

Con el tiempo, los jefes políticos abusaron de su autoridad, impidieron que las autoridades municipales recurrieran directamente ante el gobernador del estado y, debido al poco celo que pusieron en el desempeño de sus funciones, hicieron que los problemas de los municipios se agravaran y que la situación llegara a linderos de violencia y desorden.

Por lo anterior, los constituyentes de 1917 se pronunciaron en contra de los jefes políticos, dispusieron en el artículo 115 de la Constitución que: “(...) no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.

VIII. Instituciones varias

VIII.1. El término guardar

El término guardar, en una primera acepción, alude a “Defender o proteger; servir para que a una cosa no le ocurra cualquier daño o no le llegue cualquier cosa perjudicial”.³⁰ “Este sustantivo es femenino cuando designa la ‘acción de guardar’, en el sentido de ‘cuidar, custodiar o proteger’; equivale, por tanto, a cuidado, custodia o protección: (...)”.³¹ Ese término, en el léxico jurídico, significa cuidar que la Constitución y las leyes se cumplan y respeten.

El término fue adoptado en ese sentido por el constituyente de 1824: “Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen: -I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general”.

El artículo 87 de la Constitución actual, por lo que hace al presidente de la república, lo obliga a rendir la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan (...)”.

VIII.2. Conocimiento de las violaciones a la Constitución a las leyes

En Inglaterra es costumbre que, en la apertura de sesiones del parlamento, antes de conocer de las iniciativas ordinarias, se dé curso a las quejas que existían en contra del rey o de las autoridades.

En la constitución del estado de Michoacán existía una reminiscencia de esa práctica: “Artículo 215. El congreso en sus primeras sesiones tomará en

³⁰ María Moliner, *Diccionario de uso del español*.

³¹ Real Academia Española, *Diccionario panhispánico de dudas*.

consideración las infracciones de constitución que se le hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”.

VIII.3. Vigencia de las leyes coloniales y otras particularidades

En la Constitución del estado de Durango se disponía: “Artículo 140. Quedan en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido. Y no pugnen con el actual sistema, ó no estén derogadas por las leyes y decretos del congreso general ó del estado”.

En la constitución del estado de las Chiapas se declaraba como chiapanecos a:

“artículo 11 (...).

3. Los extranjeros que actualmente son vecinos del estado.

4. Los nacidos en ambas Américas independientes de España, con dos años de vecindad”.

Constitución del estado de Chihuahua:

“Artículo 12. Interin la España no reconoce nuestra independencia, no serán ni ciudadanos, ni chihuahuenses, los naturales ó vecinos d la federación, (exemptuándose los hijos de familia) que desde el año de 1821, emigraron á puntos dominados por aquel gobierno”.

“Artículo 112. El gobierno interior de los pueblos estará a cargo de ayuntamientos y juntas municipales”.

“Artículo 113. Los ayuntamientos se compondrán de un presidente, de alcalde ó alcaldes, regidores, y síndicos procuradores: su organización, el número de individuos de que deban componerse, y sus atribuciones serán detalladas por una ley”.

Constitución de Coahuila y Tejas: “Artículo 145. En la cabecera de cada departamento del estado habrá un funcionario a cuyo cargo estará el gobierno político del mismo, y se denominará jefe de policía del departamento”.

La constitución del estado de Yucatán de 6 de abril de 1825, fue promulgada por Antonio López de Santa Anna, en su carácter de gobernador de la entidad.

VIII.4. Facultades y atribuciones

En el derecho constitucional mexicano, desde 1824, se ha distinguido entre facultades y atribuciones. Las primeras son propias de los poderes, así lo reconocen la sección quinta de ella: “De las facultades del Congreso general” y el artículo 50: “Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: (...)”.

Lo mismo se observa en la Constitución de 1857 (artículos 72 y 85, por lo que hace al Congreso de la Unión y al presidente de la República, respectivamente). En cambio, por lo que hace a la diputación permanente, por no ser un poder, en esa constitución, para referirse a las funciones conferidas a ese ente, que no tenía la naturaleza de ser poder, se utiliza el término *atribuciones*.

En el actual artículo 78, por lo que hace a la Comisión Permanente, en su parte relativa, se dispone: “La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: (...)”.

Por ignorancia de los legisladores la distinción entre facultades y atribuciones ha desaparecido; a pesar de no serlo, se toman como sinónimos ambos términos. El error es de vieja data; en la constitución del estado de Querétaro se aludía a las facultades de la diputación permanente (artículo 71); en cambio, por lo que toca a los prefectos, que no tenían la naturaleza de ser poderes, para aludir a sus funciones, se utilizó el término atribuciones (artículo 232).

VIII.4.1 *Atribuciones*

El capítulo II, del título II de la constitución del Estado de México, por lo que hace al congreso local, alude a atribuciones. En cambio, por lo que hace al gobernador, alude a facultades (artículo 134). En la constitución del estado de Occidente, por lo que toca a la comisión permanente, se usa el término atribuciones por lo que se refiere a las funciones que tenía conferidas (artículo 110); en el mismo sentido las constituciones del estado de Tamaulipas (artículo 94) y Xalisco (artículo 91).

VIII.4.2. *Obedézcase, pero no se cumpla*

En el viejo derecho español existía la figura: *obedézcase, pero no se cumpla*. A decir de Óscar Cruz Barney consistía en:

‘La fórmula ‘obedézcase, pero no se cumpla’ se vincula con la ‘súplica’ como recurso al legislador. En efecto, una norma ejecutada podía ser suplicada, mientras que, en términos generales, si se utilizaba el ‘obedézcase, pero no se cumpla’ debía oponerse la suplicación de inmediato para que tuviera efectos.

El recurso de suplicación constituía una parte necesaria dentro del ordenamiento jurídico indiano, el cual no se concebía como un ordenamiento jurídico e integral, sobre todo antes de la *Recopilación de Indias* de 1680. Según Tau, la suplicación alcanzó la categoría de ‘derecho fundamental’ en las Indias. Este recurso se convirtió en pieza clave para el funcionamiento del contrafuero, pues hacía posible la modificación de normas y la protección del individuo.

El recurso partía de la idea de que los mandatos legislativos que adolecían de vicios, por ser contrarios a derecho, o perjudiciales a la colectividad, eran susceptibles de ser revisados a solicitud de parte interesada, por el propio legislador que emitió la disposición”.³²

En la primera constitución del estado de Querétaro existía una reminiscencia de esa institución, estaba referida a actos del gobernador; en ella se disponía: “Artículo 122. Las órdenes que expidiere el gobernador contra lo dispuesto por el artículo 120 no se obedecerán aunque estén autorizadas por el secretario del despacho”.

IX. Estado de México

La Constitución del Estado de México merece un comentario especial y, por ello, separado. Como que fue obra de uno de los hombres más eminentes del siglo XIX: el doctor José María Luis Mora (Camácuaro, Guanajuato, 1794/París, 1850), el ilustre ideólogo del liberalismo durante la efímera administración del presidente don Valentín Gómez Farías (1833/1834).

En el texto de la constitución que el doctor Mora elaboró se aprecian su elevado intelecto y sus ideales liberales. El doctor Mora fue presidente del congreso constituyente que elaboró la carta fundamental de esa entidad.

³² Oscar Cruz Barney, *Historia del derecho en México*, p. 398.

La constitución de ese estado consideró a Texcoco, como capital, esa circunstancia lleva a considerar que debe merecer un estudio específico y separado de su texto. En esta colaboración se hace referencia a algunas de sus características más notables: “Artículo 5º. La ciudad de Texcoco es la cabecera del distrito de México, y la residencia de los supremos poderes del estado”.

El Estado de México comprendía un extenso territorio: “Artículo 4º. El territorio del estado es el comprendido en los distritos de Acapulxco, Cuernavaca, Huejutla, México, Tasco, Toluca, Tula y Tulancingo”.

Eso significaba que el territorio de esa entidad comprendía, con algunos ajustes, los territorios de lo que actualmente son el Estado de México, Morelos, Guerrero e Hidalgo.

En la Constitución del Estado de México se nota la presencia del pensamiento del doctor Mora en lo relativo a bienes en manos muertas y autoridad papal y fuero eclesiástico: “Artículo 9º. Quedan prohibidas en el estado para lo sucesivo las adquisiciones de bienes raíces *por manos muertas*”. Que pudiera ser considerado como el antecedente de la fracción II original de la Constitución de 1917.³³

“Artículo 11. Ninguna autoridad cuyo nombramiento parta de otros poderes que los del estado, podrá ejercer en él mando ni jurisdicción sin consentimiento del gobierno”.

El artículo 10 de la Constitución del Estado de México puede ser considerado como un antecedente remoto del artículo 27 de la actual en su parte que dispone lo siguiente: “Artículo 10. El estado es dueño de todos los bienes muebles e inmuebles que estén vacantes en su territorio, y de todos los que dejen los que mueren intestados sin herederos”.

En el estado de Puebla había una disposición similar (artículo 14).

“Artículo 135. Las obligaciones del gobernador son:

1ª Cumplir y hacer cumplir las leyes del estado y de la federación á todas las personas y corporaciones, incluidas las juntas electorales.

2ª Dar conocimiento de las leyes de la federación antes de publicarlas, al congreso del estado si estuviere reunido”.

³³ Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, decretada el 25 de junio de 1856.

X. Conclusiones

El Acta Constitutiva de enero de 1824 y la Constitución de 1824 determinaron la organización política de México como nación independiente, federal y con división de poderes.

Algunos Constituyentes de 1824 dieron muestra de ser serios conocedores del derecho público.

La influencia del texto del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, aún se advierte en el texto de la Constitución actualmente en vigor.

Los jefes políticos surgieron como una necesidad para suplir la falta de control por parte de los gobernadores de los estados sobre su territorio, dada su gran extensión territorial y lo difícil de las comunicaciones en el siglo XIX. Con el tiempo los jefes políticos se convirtieron en un problema grave, lo que motivó, en parte, la revolución de 1910.

Las constituciones de los estados expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1824 contienen valiosas innovaciones; éstas influyeron en el texto de la Constitución de 1857, en las Leyes de Reforma y en la Constitución de 1917.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Alamán, Lucas. *Semblanzas e ideario*. UNAM, 1963.
- Cruz Barney, Oscar. *Historia del derecho en México*. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021.
- Cushman, Robert Eugene. *Práctica constitucional*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, 1958.
- Galván Rivera, Mariano (ed.). *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, régimen constitucional, 1824*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. FCE, México, 1957.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios constitucionales*. México, Jus, 1961.
- Martínez Baéz, Antonio. *Juicio político en España contra Miguel Ramos Arizpe*. Senado de la República, México, 1986.
- Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. Gredos, Madrid, 1984.
- Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*. México, Comité de Asuntos Editoriales, 1999.

- Real Academia Española. *Diccionario panhispánico de dudas*. Bogotá, 2005.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1980.
- _____. *Leyes fundamentales de México 1808-1989*. Porrúa, México, 1989.
- Teresa de Mier, Fray Servando. *Memorias*. Secretaría de Cultura, Ciudad de México, 2016.
- Yhmof Cabrera, Jesús. *La facultad de reforma constitucional en relación con las partes integrantes de la Federación*. Tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1974.
- Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*. El Colegio de México y FCE, México, 1956.

Hemerográficas

- Arteaga Nava, Elisur. “Desaparición y restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857”. *Revista de investigaciones jurídicas*, Núm. 1, México, 1977, pp. 52-74.

Legislación

- Constitución federal de los Estado Unidos Mexicanos y colección de la Constituciones de los Estados*. Toluca, Instituto Literario, 1870.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y colección de las Constituciones de los Estados*. Toluca, Tipografía del Instituto Literario, 1880.
- Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, decretada el 25 de junio de 1856.

La Ley de Amnistía de AMLO, una contribución a la justicia transicional. Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos de perdón en México. Segunda Parte

Gerardo González Ascencio*

Resumen:

Este artículo corresponde a la segunda parte del artículo publicado en el Número 121 de esta revista y se concentra en el análisis de la Ley de Amnistía promulgada en abril de 2020 durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, examinada en el contexto de la violencia estructural y del deterioro del sistema de justicia penal derivados de la militarización de la seguridad pública. El artículo estudia dicha ley como un instrumento de justicia transicional orientado a la reconciliación social, analiza su vínculo con la desigualdad y el carácter clasista de la impartición de justicia, y revisa de manera particular los supuestos que beneficiaron a mujeres, jóvenes y personas pertenecientes a pueblos indígenas, así como sus principales alcances y límites.

Abstract:

This article is the second part of the article published in Issue 121 of this journal and focuses on the analysis of the Amnesty Law enacted in April 2020 during the administration of Andrés Manuel López Obrador. It examines the law within the context of structural violence and the deterioration of the criminal justice system resulting from the militarization of public security. The article studies this law as an instrument of transitional justice aimed at social reconciliation, analyzes its link to inequality and the classist nature of the administration of justice, and specifically reviews the provisions that benefited women, young people, and members of Indigenous communities, as well as its main scope and limitations.

Sumario: II. 7. La Ley de Amnistía de Andrés Manuel López Obrador / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctor en Derecho por la UNAM, Profesor-Investigador titular del Departamento de Derecho en la UAM-A., miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

II.7. La Ley de Amnistía de Andrés Manuel López Obrador

Este artículo se escribió justo después de finalizar el sexenio de Andrés Manuel López Obrador en la Presidencia de la República (2018-2024), por lo que cualquier balance en materia de seguridad debe tomarse como preliminar; el propósito, en este caso, es contribuir a él señalando uno de los aspectos que me parecen positivos en este abundante mar de claroscuros: La Ley de Amnistía de abril del 2020, misma que debe estudiarse como parte de una propuesta más integral que apunta al perdón de grupos de campesinos y de personas asoladas por la guerra en contra del narcotráfico y que afectó de manera significativa a pueblos originarios, jóvenes y mujeres.

El diseño de la propuesta integral pensada para favorecer a los grupos más vulnerables —que no será objeto de un análisis significativo en el presente documento, por rebasar en mucho sus objetivos— contempló una redistribución de la renta; desplegó una política agresiva de recaudación fiscal para terminar con exenciones, condonaciones y omisiones de impuestos de las corporaciones y personas físicas poderosas; emprendió una redistribución del ingreso para favorecer los deciles más desfavorecidos y aumentó, en términos reales, a más del doble el salario mínimo en los seis años de su administración; entre 5 y 9.5 millones de personas se estima que salieron de la pobreza ayudados por los programas sociales y los programas para el Bienestar se convirtieron en Derechos plasmados en la Constitución. Con respecto a las cifras de la “macroeconomía”, hay indicadores preocupantes en cuanto al crecimiento promedio del PIB, pues fue apenas del 0.9% anual y también el crecimiento de la economía nacional fue inferior al 2.6 en promedio, la inflación acumulada del sexenio fue de 33.02% (más elevada que la registrada con EPN 27.27%; FCH 28.96% o VFQ de 30.43%); otros indicadores son, sin duda, más positivos, las reservas internacionales del Banco de México experimentaron un notable crecimiento (de 174,193 mil millones de dólares a fines del 2018, a 228,789 millones de dólares al término del 2024); prácticamente no hubo devaluaciones significativas en los seis años de su sexenio (el tipo de cambio inició en \$20.453 MXN y acabó en \$19.692 MXN) y el precio de la gasolina creció 19% en todo el sexenio, por debajo de la inflación acumulada de 33.02%.

En cuanto a la seguridad, el balance es negativo: el ejército no solo no regresó a las labores constitucionales que le asignó el constituyente (artículo

129) en tiempos de paz, sino que se militarizó la seguridad pública y se expandió la participación de las fuerzas armadas en más de 30 tareas de todo tipo. La violencia creció, el número de feminicidios se incrementó, la extorsión llegó a su punto máximo, al igual que el número de homicidios dolosos y el número de desaparecidos, y aunque se alega una herencia de estrategias fallidas que se le transmitió a la administración de Andrés Manuel López Obrador y que los cambios por él iniciados atienden a las causas profundas y estructurales de la espiral de violencia, lo cierto es que en este rubro la percepción ciudadana es muy crítica con los resultados de su sexenio.

Es en este contexto, enmarcado en una transformación que apunte a las causas profundas de ese saldo violento negativo, donde debe inscribirse la Ley de Amnistía de abril de 2020. De manera oficial, entró en vigor un día después de su publicación, que ocurrió el 24 de abril de 2020 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, en ella, se amnistió a todas aquellas personas que hubieren estado sujetas a proceso, o que cuenten con sentencia firme en los tribunales federales, con la salvedad, que se señala en la misma ley, de qué se trate de personas que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas tratándose de los delitos cometidos antes de la fecha en la que entró en vigor la Ley de Amnistía.¹

Vale la pena recordar, para retomar el hilo contextual de la misma, un elemento ya mencionado en los preámbulos como antecedente y que es ineludible para entenderla: el inicio de la administración López Obradorista en un entorno de violencia creciente desde décadas anteriores, pero recrudescido con la militarización forzosa de la lucha en contra del crimen organizado, declarada por la presión del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica el primer mes de la gestión del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, en diciembre del 2006. En ese sentido, la ley fue concebida —como ya se dijo— como parte de una estrategia integral que permitiera la construcción de un escenario que posibilitara la pacificación del país; para esa circunstancia la Ley de Amnistía

¹ Así queda reconocido en el documento que da pie a la promulgación de la citada Ley de Amnistía cuando se señala que, la propia es un instrumento del cual dispone el estado, a través del poder legislativo de la unión, para otorgar a ciertas personas indiciadas o privadas de su libertad el perdón por actos delictivos, que puedan reintegrarse a la vida en sociedad. De manera expresa el artículo 5 de la Ley de Amnistía señala que la misma “extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1o de esta ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable”. *Vid.*, Ley de Amnistía, p. 3.

se contempló como una serie de preceptos ubicados en lo que se ha dado en llamar justicia transicional,² tendiente a cerrar el ciclo de la guerra cuyos resultados arrojan datos escalofriantes en cuanto a la vulnerabilidad del sistema de justicia y de todas sus instituciones penales.

Debe recordarse que la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) inició en medio de fuertes cuestionamientos sobre la legitimidad de su triunfo electoral,³ en el mismo mes en el que asumió el cargo, en diciembre del 2006, se lanzó una ofensiva para combatir el narcotráfico, la violencia y la inseguridad y se tomó la decisión de desplazar al estado de Michoacán 6,500 elementos del ejército para combatir el desafío de los cárteles de la droga; para los inicios del 2007 se habían realizado desplazamientos también considerables a Baja California Norte (a la ciudad de Tijuana particularmente) y a los estados que conforman el triángulo dorado de la droga: Durango, Chihuahua y Sinaloa; en febrero de ese año se habían extendido a Tamaulipas (25,000 soldados) y Nuevo León.

Para dimensionar su impacto fallido en el tema de seguridad, la estrategia de militarizar el combate al crimen organizado, de acuerdo con los investigadores Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, del Semanario Proceso, en su número del 15 de febrero de 2013, se estimaba que “el número de narcoejecuciones [*sic*] durante el sexenio de Calderón fue de alrededor de 70,000 de acuerdo con datos oficiales recientes proporcionados por el gobierno”.⁴

La militarización de la estrategia de combate a ciertos cárteles de la droga⁵ y la protección a otras estructuras del complejo corporativo-industrial por ellos infiltradas, en ausencia de un cambio estructural encaminado a preparar

² En un artículo aparecido en la revista nexos del 16 de mayo de 2018, es decir unos cuantos meses antes del triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador y del inicio de su administración, explicaba la ahora ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo que debía entenderse por justicia transicional: “la justicia transicional no es una forma especial de justicia, como la reparadora, la distributiva o la retributiva ni tampoco es una justicia blanda. Por el contrario, es una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los Derechos Humanos”. Loretta Ortiz Ahlf, “La propuesta de amnistía de AMLO”.

³ La “ventaja” electoral oficial fue de 0.56%.

⁴ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”.

⁵ En el juicio que se le sigue ante una corte de Nueva York al exsecretario de Seguridad Pública durante el sexenio de Felipe Calderón, Genaro García Luna, éste ha sido acusado por el testigo colaborativo Edgar Veytia, exfiscal del estado de Nayarit (quien purga una pena de 20 años de

al Sistema de Justicia Penal (SJP) para enfrentar estos retos y desafíos; así como la timidez en las políticas para fortalecer la cultura de la legalidad y para robustecer a las instituciones involucradas; decisiones todas que pudieran expresarse en una transformación de las instituciones policíacas para dotarlas de una mayor profesionalización y en la que se contemplara una renovación integral de los servicios periciales y de la policía de investigación, llenó el país de enfrentamientos, ejecuciones, muertes de civiles inocentes —se les llamó eufemísticamente “daños colaterales”—, desaparecidos, fosas clandestinas y de un número significativo de muertos en operativos.⁶

Todo lo anterior agudizado por el descuido para presentar a los imputados a la autoridad ministerial; la postergación de la decisión de profesionalizar y renovar las labores de inteligencia policial; el abandono de la profesionalización de los servicios periciales; el retraso en la renovación urgente del poder judicial y; finalmente, recrudescido por el desprecio y desaseo en el manejo de la cultura de legalidad; en tales circunstancias, traducida, entre otras deficiencias, en una decisión poco clara por sujetar a debido proceso a los involucrados en la comisión de un delito y en el abandono de decenas de miles de mexicanos privados de la libertad en las prisiones de todo tipo, sujetos a proceso, pero en espera de una sentencia que tarda años en llegar.⁷

Como señalé al inicio de este apartado, el balance crítico de la situación anterior está por hacerse, se sabe hoy que se ha decretado el fin de la guerra contra el narcotráfico,⁸ que el gran perdedor fue el SJP y sus instituciones —como el Poder Judicial, la institución del Ministerio Público, las diversas corporaciones

prisión por narcotráfico), de haberle dado órdenes, junto con el expresidente, para proteger al líder del cártel de Sinaloa. Redacción y Maritza Pérez, “Calderón protegió al Cartel de Sinaloa, afirma testigo en juicio de García Luna”.

⁶ *Vid.*, Redacción AN, “Los ‘daños colaterales’ y el costo social del combate al narcotráfico”.

⁷ De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), “En México, al mes de agosto de 2017, había 208,689 personas privadas de la libertad, de las cuales 79,478 se encontraban en prisión preventiva, lo que equivale a un 38% de personas sometidas a proceso en reclusión sin una condena firme”, p. 4. Recomiendo a los interesados en el tema, la lectura del documento denominado. CNDH, *Pronunciamiento sobre el plazo razonable en la prisión preventiva. También puede consultarse el reportaje del portal electrónico de Animal Político*, que señala más de cinco años en promedio en espera de sentencia, Redacción *Animal Político*, “En México hay 90 mil presos sin sentencia, reporta la ONU; detecta detenciones arbitrarias como práctica generalizada”.

⁸ “Ya no hay guerra contra el narco”, reportaje que recoge la afirmación del expresidente Andrés Manuel López Obrador. Alberto Nájjar, “‘Ya no hay guerra’ contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México”.

policiales y el sistema de reclusión de los penitenciados— en otras palabras, la cultura de legalidad y el estado constitucional y democrático de derecho.

De esa “guerra”, pues, no salimos fortalecidos, al contrario, es patente la fragilidad de nuestras instituciones penales y visible también la expansión punitiva sin límites del poder de castigar. De acuerdo con tales considerandos y reflexiones principales, debe considerarse oportuna la Ley de Amnistía decretada por el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador.

A pesar de los fuertes señalamientos de la mayoría de los formadores de opinión de los principales medios de comunicación en cuanto a la estrategia fallida consistente en lo que vulgarmente ha sido identificado como “abrazos, no balazos”,⁹ la ley de 2020 de ninguna manera propuso el perdón para los criminales ni la impunidad de aquellas personas que infringieron la ley fuera de las consideraciones merecedoras que la misma amnistía señaló. Antes de ser ley, en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por la que se expediría, promovida por Andrés Manuel López Obrador, uno de los reclamos más sentidos por el pueblo mexicano tenía que ver con la deuda añeja e histórica en la impartición de justicia.

En ese documento se afirma que existe una relación inversa entre el acceso a la justicia y la condición económica de las personas y esta afirmación se sustenta con base en las estadísticas disponibles y con las evidencias que indican, desafortunadamente, que:

A menor nivel de ingreso, mayor posibilidad de que la justicia se convierta en su antítesis, en una injusticia. A mayor vulnerabilidad social, las personas tienen menores posibilidades de acceder a una justicia pronta y expedita, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra para todas y todos. Pobreza e injusticia son las dos caras de la marginación y el atraso que lastiman a millones de personas en México.¹⁰

⁹ Andrés Manuel López Obrador la formuló para hacer un contraste con la “guerra” en contra del crimen organizado y si bien es cierto que los enfrentamientos de los elementos del ejército con las bandas organizadas trajeron como resultado una disminución de fallecidos en manos de las fuerzas armadas, también es cierto que algunos aspectos de la vida nacional se militarizaron, no sólo por la participación de esa institución en las labores de seguridad, sino también, como ya lo he comentado, por la transferencia que se le hizo de funciones que antes correspondían a los civiles.

¹⁰ Página 1 de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

De ese tipo de reflexiones seguramente proviene una de las afirmaciones más largamente sostenidas como talón de Aquiles del sistema de impartición de justicia en nuestro país, consiste en sostener el carácter clasista del mismo; por eso, en el mismo documento del ejecutivo nacional se señala, con información proveniente del censo Nacional de gobierno, seguridad y sistema penitenciario elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) que un número significativo de personas están privadas de su libertad, en penales federales, por delitos de fuero federal, de manera provisional o ya bien sentenciadas, por delitos menores que, de acuerdo con la exposición de motivos, muchas veces son “provocados por el hambre y la pobreza” dado que cuentan con elementos comunes “como su baja escolaridad o incluso analfabetismo y en muchos casos su pertenencia a una comunidad o pueblo indígena”.¹¹

Esta relación entre pobreza e injusticia se agudiza, sobre todo, o de manera especial, en aquellos casos en los que se encuentran involucradas las mujeres, personas jóvenes, y personas indígenas.

Pensando en el primer grupo, el de las mujeres, la Ley de Amnistía fue decretada en su favor cuando se les hubiera ejercitado acción penal, hubieran sido procesadas o contaran con sentencia firme ante los tribunales del orden federal; de acuerdo con el artículo 1º, el beneficio del perdón se concede:

- I. Por el delito de aborto, en el Código Penal Federal, cuándo:
 - a) Se impute la madre del producto del embarazo interrumpido;
 - b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de salud, la interrupción del embarazo, delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;
 - c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;
- II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los supuestos previstos en la fracción I de este artículo;

¹¹ *Ibid.*, p. 2. Aunque la propuesta de iniciativa tiene sólo alcance para las personas privadas de la libertad que se encuentren de manera provisional o sentenciadas en prisiones federales, por delitos de ese carácter, es indudable que las consideraciones alusivas a la marginación y pobreza se pueden extender a los procesados y sentenciados por delitos de fuero común. Por esa razón se impulsaron las leyes locales de amnistía en las diferentes entidades de la República, *vid.*, *Infra.*, Núm. 22.

- III. Por los delitos contra la salud a qué se refieren los artículos 194, fracciones I y II, 195, B 195 Bis y 198 del Código Penal Federal, siempre que sean de competencia federal, términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuándo:
- a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por tener una discapacidad permanente, el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubinario o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito.
 - b) Quién pertenezca a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior.
 - c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a qué se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.
- IV. Por cualquier delito, personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;
- V. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y
- VI. Por el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de este delito formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo, y que los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.¹²

¹² La Ley fue promulgada el 22 de abril del año 2020 y entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, vid., Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, pp. 1-2.

Es sabido el incremento considerable en el número de mujeres procesadas y sentenciadas por los diferentes delitos relacionados con las infracciones en contra de la salud, se ha señalado por diversos investigadores que en muchas ocasiones la condición de vulnerabilidad y de pobreza en la que se encuentran las orilla a participar en los distintos momentos de la cadena de este tipo de conductas.¹³

Por eso resultó sumamente interesante la consideración de la Ley de Amnistía a favor de las personas procesadas o sentenciadas por los delitos contra la salud a los que se refieren los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal (CPF), y en los términos establecidos por el artículo 474 de la Ley General de Salud.¹⁴

Salvo en el caso de la primera fracción del primer artículo de la Ley de Amnistía que contempla de manera singular a las mujeres tratándose del delito de aborto, el resto de la legislación es de aplicación general, por lo que no deja de contemplarlas, aunque ya no haga referencia particular al género femenino y extienda su aplicabilidad para el resto de los grupos vulnerables; es decir, jóvenes y población de los pueblos originarios.

Ya se habían expuesto los argumentos para amnistiar, de manera especial, a dichos grupos, en las consideraciones que presentó el Presidente en

¹³ La participación de mujeres en delitos contra la salud, específicamente como “burreras”, es un tema complejo. Se ha observado que las mujeres son más propensas a ser condenadas por delitos contra la salud, incluyendo el tráfico de drogas, y que a menudo son influenciadas por parejas sentimentales hacia la delincuencia. La participación de mujeres en estas actividades, y el concepto de “burrera”, es un tema que requiere de una investigación más profunda para comprender las causas subyacentes, incluyendo las desigualdades de género y las condiciones socioeconómicas que pueden llevar a mujeres a involucrarse en esas actividades. Para acercarnos a los argumentos explicativos recomiendo la lectura de la vasta obra sobre el tema de la Antropóloga Elena Azaola. Al respecto de lo anotado en el párrafo comenta: “Del total de mujeres en prisión, la mitad son presas sin condena, proporción similar a la que existe entre los varones presos en el país. Lo que varía de manera significativa es el tipo de delito por el que mayoritariamente se hallan presas las mujeres; es decir, mientras que sólo 15% de los varones se encuentran en prisión por haber cometido delitos contra la salud (tráfico de drogas), 48% de las mujeres se encuentran presas por este delito como ocurre en todos los países de Latinoamérica”. Elena, Azaola G., “Las mujeres en el sistema de justicia penal y la antropología a la que adhiero”, p. 16.

¹⁴ Se trata de los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198, contenidos en el Título Séptimo, de los Delitos Contra de la Salud, del CPF y sistematizados como: De la Producción, Tenencia, Tráfico, Proselitismo y Otros Actos en Materia de Narcóticos. Por otro lado, se incluyó en lo amnistiable, el artículo 474 de la Ley General de Salud, mismo que establece las reglas de competencia para que las autoridades estatales y federales investiguen y persigan los delitos contra la salud, específicamente en la modalidad de narcomenudeo. Este artículo define cuándo las autoridades federales y cuándo las estatales son las competentes para conocer de estos casos. *Vid.*, Código Penal Federal, puede consultarse el contenido del 474 de la Ley General de Salud, p. 187.

su exposición de motivos de la iniciativa, cuando aludió a las personas que se encuentran de manera provisional o sentenciadas en prisiones federales y que cuentan con características de pobreza y de falta de oportunidades de educación y empleo y que, por tales motivos, son especialmente atendibles tratándose de los jóvenes inculcados por delitos en contra la salud o por otros en los que no hayan participado en hechos violentos o que hayan tenido como consecuencia la pérdida de la vida o se hubieran cometido con el uso de las armas de fuego.

En estos supuestos se contempla, de manera clara, a los jóvenes que han sido detenidos y muchas veces han sufrido extorsión y procedimientos indebidos de manera que se encuentran en espera de sentencia o han sido sentenciados por posesión de drogas en cantidades mayores a las que la ley permite pero que en una interpretación del conflicto social que representa esta problemática de adicción, muy bien pudiera caber la consideración de tratarse de cantidades destinadas al consumo propio y aplicarse con criterio amplio para contemplarlos como beneficiarios.

Precisamente en la iniciativa —dado que la ley no incluye tales considerandos o motivos— se insiste en la línea de argumentación para amnistiarlos, cuando se argumenta que los beneficios alcancen tanto a los jóvenes como a las mujeres y dado que no representan una amenaza para la sociedad mientras que su prisionalización puede condenarlas a formar parte de otras escalas del crimen organizado o llevarlas a reincidir o cometer delitos dentro de las instituciones de reclusión o al salir de ellas.

Para cualquier estudioso atento a la problemática nacional, están fuera de duda las razones por las cuales la Ley de Amnistía debe de contemplar hipótesis que se extiendan a las personas pertenecientes a las comunidades y pueblos indígenas —en permanente marginación la mayoría de ellas, con rezagos históricos y ahora víctimas del modelo neocolonial extractivista— muchas veces, cuando sus integrantes caen en manos del sistema de Justicia como indiciados, enfrentan su defensa y sus procesos con todas las desventajas —pobreza, desconocimiento de las prácticas jurídicas occidentales, ignorancia de la lengua española, racismo, lejanía de sus comunidades con respecto a las instancias de impartición de justicia— y muchas veces el tránsito por los senderos de los caminos de la justicia hace tabla rasa de sus condiciones parti-

culares y habitualmente se les niega traductor,¹⁵ para la comparecencia y para las declaraciones y no se les garantiza una protección efectiva, agravando con esto su situación especial de vulnerabilidad. Lo anterior quedó de manifiesto desde la exposición de motivos de dicha ley:

Por lo que respecta a las personas pertenecientes a las comunidades y pueblos indígenas, dadas sus características socioeconómicas y culturales, se ha observado que, en algunos casos, al momento de ser indiciados, no ejercen enteramente su derecho de defensa en los procedimientos penales y en los procesos judiciales en la materia, puesto que no se les garantiza una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.¹⁶

La circunstancia señalada quedó plenamente reconocida —como ya señalamos, en la fracción IV del artículo 1º— al establecerse como uno de los propósitos de la ley el objetivo consistente en otorgar amnistía a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fue respetado su derecho a una debida defensa.¹⁷

La amnistía también se concede a aquellas personas que se encuentran bajo proceso o con sentencia firme por el delito de robo simple, siempre y cuando este hubiera sido cometido sin violencia y no amerite una pena privativa de la libertad de más de 4 años; finalmente, para reparar un agravio añejo del sistema político mexicano que empleó su poder punitivo para castigar a los

¹⁵ Debe recordarse que el artículo 20, apartado B, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho de toda persona imputada el contar con “una defensa adecuada por abogado, el cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 26.

¹⁶ Página 3 de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

¹⁷ El tema es sumamente delicado, de acuerdo con la periodista Carolina Gómez: “una encuesta realizada por la Organización de Naciones Unidas en 2007 [...] arrojó que 82 por ciento de 586 consultados dijo no haber contado con intérprete”. *Vid.*, Carolina Gómez Mena, “Careció de intérprete mayoría de indígenas presos, señala centro nacional de asesoría”.

disidentes y a sus enemigos, la ley beneficia a quien se encuentre Igualmente procesado o sentenciado por el delito de sedición.¹⁸

Recordemos también que la Ley de Amnistía excluye de sus beneficios a quienes hayan participado en la comisión de delitos graves del orden federal; tampoco aplica para los participantes del delito de secuestro o para aquellos que hubieran utilizado armas de fuego en la comisión de un delito de carácter federal por el que se encuentren procesados o sentenciados; de igual manera quedan excluidos de sus beneficios las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹

III. Conclusiones

La historia relacionada con las leyes sobre el perdón, el indulto y la amnistía no se ha hecho en nuestro país; ha llamado poco la atención a nuestros teóricos y está ausente de la currícula formativa de los estudiosos del derecho; la bibliografía es escasa y se reduce a unos cuantos artículos rigurosos. Me atrevo a decir que la producción teórica más consistente sobre el tema proviene de nacio-

¹⁸ Ver *Supra*, primera parte del artículo, Núm. 34. El comentario está referido a la fracción VI del artículo 1º de la Ley de Amnistía. Véase dicha fracción en párrafos previos.

¹⁹ El artículo 19 establece la duración, plazo y garantías de las detenciones; los términos en los cuales el Ministerio Público solicitará la prisión preventiva; los casos en los que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa, párrafo en el que se mencionan los siguientes delitos: “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, delito de terrorismo y de 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. A cualquier nacional o extranjero involucrado en la fabricación, distribución, enajenación, traslado o internación al territorio nacional de manera ilícita de armas, y a cualquier extranjero que realice actividades al margen de la ley vinculadas con los párrafos segundo y tercero del artículo 40 de esta Constitución”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nes que han pasado por guerras civiles y conflictos internos intensos en tiempos relativamente recientes —España, Argentina, Colombia y Perú—, pero que han iniciado, también, procesos nacionales de perdón y reconciliación.

En nuestro caso, una variable para el entendimiento de la amnistía que me resultó significativa es la que tiene que ver con el diseño constitucional del presidencialismo mexicano, que lo hace un poder por encima de los demás; dirige a la administración pública, nombra y remueve a los miembros de su gabinete, pero también, en los hechos, concentra el mayor número de iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de la Unión e interviene en la conformación del poder judicial con relación a las vacantes de Ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) sugiriendo candidatos que le presenta, en forma de terna, al Senado de la República.

En México, todas las Leyes de Amnistía han provenido del ejecutivo en turno, incluso la que pudiera considerarse una excepción, la del General Carrancista Pablo González, la presentó como General del Ejército Constitucionalista al entrar a la Ciudad de México, tomada desde meses antes por el Jefe de dicho ejército: Venustiano Carranza.

La falta de estudio en la materia y el fragor del momento en medio del cual han surgido las diferentes Leyes de Amnistía han hecho, en mi opinión, que en ocasiones se les llame así a los decretos del ejecutivo, sin la intervención del poder legislativo. Este desconocimiento del protocolo y del procedimiento a emplearse en la aprobación, aunado a la cultura jurídica pobre de muchos de nuestros legisladores y de algunos de nuestros jefes máximos, explica que en ocasiones las Leyes llamadas de Amnistía, se parezcan más por su contenido a indultos.

Todas nuestras Leyes de Amnistía del siglo XX han sido necesarias para restablecer la paz que se ha visto sacudida por guerras civiles, caudillos militares rebeldes, movimientos políticos y electorales derrotados, represión a la disidencia y a los alzados en armas en contra de gobiernos constituidos. La Ley de Amnistía de Andrés Manuel López Obrador llama a la reconciliación y ofrece sus beneficios a los jóvenes, mujeres y pueblos originarios atraídos por las profundas desigualdades económicas, sociales y culturales de las últimas décadas e inmiscuidos en la comisión de los delitos amnistiabiles.

Las brechas profundas que muestran los rezagos en las condiciones materiales asociadas a la vida digna, como el empleo, la salud, vivienda, educa-

ción, cultura y, sobre todo, el trabajo; pero también la impunidad, la justicia clasista y la extrema fragilidad de nuestro marco constitucional y democrático de derecho, hacen fácilmente comprensible que muchas de las transgresiones al orden penal —y la reaparición de las conductas delictivas materia de la Ley de Amnistía— se vuelvan a presentar si no se combate a fondo el problema de la desigualdad. La ley del 2020 pretende reparar una parte del conflicto motivado por las desigualdades económicas y sociales, pero no es la solución; las causas persisten, pero muestra la decisión del ejecutivo de caminar por una ruta no transitada en décadas y que permita, con la reconciliación, acortar las brechas profundas de la pobreza y sus vínculos con la delincuencia. El perdón ofrecido a mujeres, jóvenes e indígenas establece condiciones que hacen posible el retorno a la vida en comunidad, no lo garantizan, nadie lo puede ofrecer, pero muestran una voluntad política para aquellos que quieran y puedan reintegrarse a la vida bajo nuevas condiciones de la paz que ofrece el Estado mexicano a sus gobernados, sin que por esto, las nuevas condiciones que se ofrece, representen la rendición y el olvido de las banderas que nos hacen insistir en lo que falta por hacer y en lo prioritario que resulta la transformación democrática de la vida nacional.

Justicia, verdad, reparación y reforma —dice en su artículo la Doctora Loretta Ortiz— es lo que ofrece la Ley de Amnistía aprobada por el Congreso de La Unión en abril del 2020 puesto que, de conformidad con ella:

El consultar al pueblo sobre la creación de una ley de amnistía es un ejemplo de Propuesta que abarca e incide en estos cuatro enfoques ya que se ofrece una justicia diferenciada a las personas que, del abandono del Estado y la falta de oportunidades, fueron cooptadas por el crimen organizado; ofrece a las víctimas y a sus familiares la obtención de la verdad sobre los hechos y sobre su victimización; ofrece a las víctimas la posibilidad de obtener reparaciones y ofrece a todos los mexicanos las reformas legales e institucionales necesarias para garantizar la no repetición.²⁰

Pues bien, ¿qué conclusiones sacar de todo lo anterior? ¿Cómo se mide si una Ley de Amnistía cumplió con su cometido de reconciliación?, quizá observando si el conflicto que la originó se disolvió —la revuelta, rebelión, di-

²⁰ Ortiz Ahlf, *op. cit.*

sidencia, levantamiento etcétera—, ¿quizá por el número de beneficiados con la amnistía o por la disminución en el índice delictivo de los delitos materia de la ley? En realidad, no hay estudio alguno para el caso mexicano que nos brinde respuesta. No encontré información confiable sobre los impactos que han producido los diferentes procesos de amnistía; seguramente el tiempo transcurrido ha hecho lo suyo abonando al olvido.

La ley del General Pablo González no garantizó la paz y tranquilidad para los habitantes de la Ciudad de México y los militares y civiles simpatizantes de los ejércitos campesinos comandados por Francisco Villa y Emiliano Zapata continuaron por varios años levantados en armas; la amnistía del presidente provisional Adolfo De la Huerta no logró reconciliar a los diferentes grupos que mantenían una actitud beligerante en contra de los gobiernos emanados de la revolución, y aunque el General Francisco Villa se retiró a su hacienda, poco se sabe de los Villistas Amnistiados y la manera en la que se reincorporaron —o no— a la vida civil; se ignora también el número de civiles y militares involucrados en delitos de rebelión, asonada o motín que fueron beneficiados por la Amnistía del General Lázaro Cárdenas, ¿cuántos regresaron del exilio?, ¿quiénes fueron los seguidores de Vasconcelos que aceptaron amnistiarse?, ¿qué pasó con el perdón otorgado por el presidente Ávila Camacho para quienes le expresaron su rechazo en las convulsas elecciones presidenciales de 1940, los Almazanistas se desilusionaron, pero ¿cuántos se sintieron aludidos y se reintegraron a la vida nacional; ¿restaño la amnistía del presidente López Portillo las heridas del movimiento estudiantil-cultural de 1968 y la desilusión que provocó la brutal represión y llevó a miles de jóvenes a sentirse atraídos por la lucha armada?, ¿cuántos grupos guerrilleros aceptaron desarmarse? ¿Cuántos sublevados dejaron las armas por sentirse aludidos a los beneficios de la ley?; ¿La Ley de Amnistía del presidente Carlos Salinas a cuántas personas benefició? ¿Cuántos desistimientos de la acción penal ante los tribunales del orden federal por los delitos cometidos con motivo del levantamiento del EZLN se produjeron?

De los beneficiados con la amnistía decretada por el Congreso a iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador —objeto central de este artículo—, se sabe más, quizá por lo reciente de la misma, quizá porque representó una oportunidad de excarcelación para muchos mexicanos en tiempos en los que la cultura jurídica permitió la intervención de múltiples Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y abogados litigantes en favor de los destina-

tarios: mujeres, jóvenes e indígenas. Se sabe, por ejemplo, que “después de cuatro años se habían presentado 2.336 solicitudes de amnistía”, pero de esas, “el 70%”, es decir “cerca de 1.600, fueron rechazadas porque no se ajustaban a los criterios de la ley: eran delitos del fuero común, calificados como graves o que no se correspondían con uno de los cinco supuestos”,²¹ contenidos en la misma: para otorgar el perdón a comunidades indígenas; mujeres presas por abortar; delitos contra la salud; robos sin violencia; y sedición. Sin embargo, se ha comentado que una de sus principales limitaciones consistió en que sus destinatarios únicamente podían ser “personas acusadas por el fuero federal”;²² de manera que de las ocho mil personas que podrían beneficiarse, según lo declaró el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).²³ Beatriz Guillén da cuenta de que:

[se] autorizó la amnistía para 425 personas, de las que finalmente los jueces aceptaron 374 [...]. El 98% de los liberados habían sido acusados de delitos contra la salud (317 de ellos por transporte). Solo nueve estaban por otros delitos: cinco por robo simple, tres por transporte de extranjeros y uno por cambio de uso de suelo. Entre los liberados hay 35 imputados que pertenecían a comunidades indígenas [...]. De las personas que han recibido la amnistía, 126 son mujeres. La mayoría se benefició de este perdón por su situación de pobreza y pobreza extrema, pero una decena lo hizo porque había recibido presiones de sus parejas o del crimen organizado.²⁴

²¹ *Vid.*, Beatriz Guillen, “Cuatro años de la Ley de Amnistía en México: de corregir injusticias a la libertad a dedo de López Obrador”.

²² La idea de la Ley de Amnistía era que fuera replicada por leyes locales en los Congresos Estatales. Hasta junio del 2024 catorce Estados habían aprobado sus ordenamientos respectivos: Baja California, Campeche, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Guerrero.

También existe una Ley de Amnistía aprobada el 24 de abril del 2018 por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (ALCDMX) para amnistiar “a todas aquellas personas que, derivado de un procedimiento o investigación ante instancias administrativas hayan sido detenidas arbitrariamente con motivo de su participación en movilizaciones, protestas y actos tendientes al reclamo de demandas sociales”, encaminada a beneficiar a más de 500 detenidos arbitrariamente con motivo de los actos de protesta de las tomas de posesión anteriores a Andrés Manuel López Obrador. CNDH, La Asamblea Legislativa de la CDMX aprueba la primera Ley de Amnistía de la Ciudad de México, que reconoce el carácter de víctimas a más de 500 detenidos arbitrariamente en manifestaciones y les otorga reparaciones.

²³ Guillen, *op. cit.*

²⁴ *Loc. cit.*

Este esfuerzo, con limitaciones como las comentadas, se acompañó con un decreto adicional a la Ley de Amnistía —propio también de la justicia transicional— por parte de Andrés Manuel López Obrador, de fecha 25 de agosto del 2021, por medio del cual “se instruyen a las instituciones a realizar acciones para gestionar, ante las autoridades competentes, las solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como para identificar casos tanto de personas en prisión preventiva, como de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.²⁵ En realidad este nuevo esfuerzo de reconciliación atiende viejos reclamos al sistema de justicia tradicional; por medio de sus alcances, pudieron recuperar su libertad aproximadamente 680 internos que acreditaron haber sufrido tortura como parte de los procedimientos que los inculparon penalmente; o bien, que tenían más de 10 años privados de la libertad, procesados de manera provisional, en espera de sentencia; también alcanzó a personas mayores 70 años para los supuestos de la ley.²⁶

Finalmente, con relación al contenido completo de la Ley de Amnistía, y aunque sea materia de un análisis más profundo y particular, vale la pena no dejar pasar por alto la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio del 2024, a escasos meses del término de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, por medio de la cual se le adicionó el artículo 9° en materia de “otorgamiento de amnistía de manera directa” al Titular del Poder Ejecutivo Federal, exceptuándolo del procedimiento establecido en la misma ley, para los casos específicos que beneficien a personas “que aporten elementos comprobables que resulten útiles para conocer la verdad de los hechos en casos que sean relevantes para el Estado Mexicano”, y a personas a las que “se conceda la amnistía, se haya ejercido la acción penal, estén siendo procesados o se encuentren sentenciados por cualquier delito”.²⁷ Esta reforma innecesaria en una Ley de Amnistía, más cercana a un decre-

²⁵ ACUERDO por el que se instruyen a las instituciones que en el mismo se indican, a realizar acciones para gestionar, ante las autoridades competentes, las solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como para identificar casos tanto de personas en prisión preventiva, como de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

²⁶ *Vid.*, Guillen, *op. cit.*

²⁷ En realidad, se trata de una facultad que distorsiona y pervierte el sentido tradicional de la figura de amnistía y lo lleva hasta el extremo de confundirla con el indulto, se trata de una extralimitación discrecional, de un poder para extinguir la acción penal y las sanciones impuestas para algo tan subjetivo como “casos relevantes para el Estado Mexicano” o peor aún, para algo tan discrecional como “personas procesadas o sentenciadas por cualquier delito”. *Vid.*, Ley de Amnistía.

to de indulto, me permite despedirme con una digresión: perdonen ustedes lectores este colofón, poco aceptable en un artículo académico, pero no encuentro nada más propio para despedirme que, ahora sí, las sabias palabras de Alberto Aguilera Valadez, alias “Juan Gabriel”, ¡pero qué necesidad, para qué tanto problema!

Fuentes de consulta

Bibliográficas

CNDH. *Pronunciamiento sobre el plazo razonable en la prisión preventiva*, 13 de noviembre de 2017, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/PRONUNCIAMIENTO-PP.pdf> (consultado el 25 de marzo de 2025).

Hemerográficas

Azaola G., Elena. “Las mujeres en el sistema de justicia penal y la antropología a la que adhiero”. *Cuadernos de Antropología Social*, Núm. 22, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 11-22.

Gómez Mena, Carolina. “Careció de intérprete mayoría de indígenas presos, señala centro nacional de asesoría”. *La jornada*, 5 de mayo de 2011. <https://www.jornada.com.mx/2011/05/05/politica/022n2pol> (consultado el 26 de marzo de 2025).

Guillén, Beatriz. “Cuatro años de la Ley de Amnistía en México: de corregir injusticias a la libertad a dedo de López Obrador”. *El País*, 22 de junio de 2024. <https://elpais.com/mexico/2024-06-23/cuatro-anos-de-la-ley-de-amnistia-en-mexico-de-corregir-injusticias-a-la-libertad-a-dedo-de-lopez-obrador.html> (consultado el 28 de marzo del 2025).

Nájar, Alberto. ““Ya no hay guerra” contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México”. *BBC News Mundo*, 1º de febrero de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47082267> (consultada en 29 de marzo del 2024).

Ortiz Ahlf, Loretta. “La propuesta de amnistía de AMLO: algunas precisiones”. *Nexos*, 16 de mayo en 2018. <https://seguridad.nexos.com.mx/la-propuesta-de-amnistia-de-amlo-algunas-precisiones/>

Redacción AN. “Los ‘daños colaterales’ y el costo social del combate al narcotráfico”. *Aristegui*, 26 de noviembre de 2012. <https://aristeguinoicias.com/2611/mexico/los-danos-colaterales-y-el-costo-social-del-combate-al-narcotrafico/> (consultado 24 de marzo de 2025).

Redacción y Maritza Pérez. “Calderón protegió al Cártel de Sinaloa, afirma testigo en juicio de García Luna”. *El Economista*, 07 de febrero de 2023. <https://www.economista.com.mx/politica/Calderon-protector-al-Cartel-de-Sinaloa-afirma-testigo-en-juicio-de-Garcia-Luna-20230207-0078.html> (consultada el 28 de marzo de 2024).

Redacción Animal Político. “En México hay 90 mil presos sin sentencia, reporta la ONU; detecta detenciones arbitrarias como práctica generalizada”. *Animal Político*, 17 de septiembre de 2024. <https://animalpolitico.com/seguridad/mexico-90-mil-presos-sin-sentencia-onu> (consultado el 25 de marzo de 2025).

Rosen, Jonathan Daniel y Roberto Zepeda Martínez. “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”. *Revista Reflexiones*, Núm. 1, Vol. 94, Jan./Jun. 2015, Universidad de Costa Rica. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100153#B45 (consultada el 28 de febrero de 2025).

Legislación

Acuerdo por el que se instruyen a las instituciones que en el mismo se indican, a realizar acciones para gestionar, ante las autoridades competentes, las solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como para identificar casos tanto de personas en prisión preventiva, como de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, publicado el 25 de agosto de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627705&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0 (consultado el 28 de marzo de 2025).

CNDH. La Asamblea Legislativa de la CDMX aprueba la primera Ley de Amnistía de la Ciudad de México, que reconoce el carácter de víctimas a más de 500 detenidos arbitrariamente en manifestaciones y les otorga reparaciones, 24 de abril de 2018. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-04/FRN_ABR_24-1.pdf (consultada el 28 de marzo de 2025).

Código Penal Federal, publicado el 14 de agosto de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2025. <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-septimo/capitulo-i/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 05 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de octubre de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, publicado el 22 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, (consultado el 25 de febrero de 2025).

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía. <https://morena.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/Iniciativa-Ley-de-Amnist%C3%ADa.pdf> (consultada el día 14 de febrero de 2025).

Ley de Amnistía, publicada el 22 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 14 de junio de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmn.pdf> (consultada el 15 de febrero de 2025).

Ley General de Salud, publicada el 07 de febrero de 1984, en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 07 de junio de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf> (consultado el 17 de marzo de 2025).

La naturaleza jurídica de las contribuciones. Un debate vigente.

Tercera Parte

Juan José Céspedes Hernández*

Resumen:

El propósito de este trabajo consiste en retomar el análisis de lo que son las contribuciones. La mayor parte de la doctrina, nacional y extranjera, da por sentado lo que son. Sin embargo, existen problemas para conceptualizar las contribuciones; establecer su importancia económica analizar si es un número cerrado o abierto a nuevos diseños; determinar los elementos que les confieren identidad; los tipos específicos existentes en nuestra legislación nacional, y las confusiones respecto de su verdadera naturaleza. Finalmente, se examinan los casos que se consideran relevantes cuando han surgido controversias sobre su auténtica identidad.

Abstract:

The purpose of this work is to revisit the analysis of what constitutes contributions. Most legal scholarship, both domestic and international, takes their nature for granted. However, challenges remain in conceptualizing contributions; establishing their economic significance; analyzing whether the number of contributions is fixed or open to new designs; determining the elements that define them; identifying the specific types existing in our national legislation, and addressing the confusion surrounding their true nature. Finally, relevant cases are examined in cases where controversies have arisen regarding their true nature.

Sumario. I. Confusiones sobre la naturaleza jurídica de las contribuciones / II. Casos sobresalientes en los que se ha debatido sobre la verdadera naturaleza jurídica de las contribuciones / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Maestro en Juicios Orales por la Universidad Insurgentes, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

I. Confusiones sobre la naturaleza jurídica de las contribuciones

Una vez identificados los distintos tipos de contribución que existen actualmente, se constata que, mediante el uso de una adecuada técnica legislativa, es posible diseñar cada tipo específico de contribución, considerando cada uno de los componentes y, de modo muy especial, el hecho imponible. Sin embargo, es posible que el legislador establezca contribuciones equivocando su naturaleza y denominación técnica correcta e, incluso, que las establezca sin asignarles denominación alguna.

De darse estas situaciones, es claro que se suscitara una controversia entre la autoridad tributaria y los contribuyentes acerca de la verdadera naturaleza de la contribución que se está cobrando. Esto es así, si lo que se denominó un impuesto en realidad era un derecho; o lo que se llamó un derecho es una contribución de mejora.¹ Que la prestación impuesta por una ley no es aprovechamiento y en realidad debe considerarse como un impuesto, por mencionar algunos ejemplos.

Por ende, en este tipo de controversias la autoridad judicial tendrá que resolver en forma prioritaria cuál es la verdadera naturaleza de la prestación económica establecida por la ley y, en su caso, determinar si está es una contribución y de qué tipo.²

¹ *Vid.*, CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE GASTO. EL TRIBUTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 203, INCISO B), DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE ESA NATURALEZA Y NO LA DE UN DERECHO. Tesis aislada (V Región) 1º.6 A (10º.) 2019302, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, Décima Época, Administrativa, T. II, Libro 63, febrero de 2019, p. 2927. Sin embargo, un año después, el Pleno de Circuito resolvió una contradicción sobre este mismo tema en forma completamente diferente, tal y como aparece publicado en CONTRIBUCIÓN PARA OBTENER UNA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PAGO EN ESPECIE O EN EFECTIVO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 203, INCISO B), DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2017, COMO REQUISITO PARA LA OBTENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, TIENE LA NATURALEZA DE UN DERECHO. Tesis de jurisprudencia PC.IV.A. J/47 A (10a.) 2020120, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Décima Época, Administrativa, T. V, Libro 67, junio de 2019, p. 4154.

² *Vid.*, INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVÉN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN. Tesis 1ª XXXVI/2012 (10ª), 2000372, *Semanario*

¿Cuáles son las consecuencias que podrían derivarse en caso de que se concluya que la clasificación de la prestación económica fue incorrecta, atendiendo a su naturaleza? Desde nuestro punto de vista, es posible señalar que, cuando menos, habría cuatro posibles consecuencias:

1. Una primera consecuencia será si se determina que sí es una contribución, pero de otro tipo y, como los principios de proporcionalidad y equidad se estudian de manera diferente en cada tipo de contribución,³ es posible que se determine que es desproporcionada e inequitativa al estudiarse desde otra óptica y, por lo tanto, que viene a ser inconstitucional.

Esto se debe a que no es lo mismo la proporcionalidad y equidad aplicadas a los impuestos que a los derechos, a las aportaciones de seguridad social⁴ o a

Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, T. 1, Libro VI, marzo de 2012, p. 277; INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO. Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 19/2003, 184633, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, T. XVII, marzo de 2003, p. 301; TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Tesis aislada 232852, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Vol. 79, Primera Parte, p. 28; ALUMBRADO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS. Tesis Aislada 233229, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Vol. 55, Primera Parte, p. 14.

³ *Vid.*, PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE. Tesis P. XXXV/2010, 163980, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, T. XXXII, agosto de 2010, p. 243; PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA. Tesis de jurisprudencia P. 44, 205939, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, T. IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, p. 143.

⁴ *Vid.*, SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA. Tesis de jurisprudencia, 198410, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, T. V, junio de 1997, p. 100; SEGURO

las contribuciones de mejoras,⁵ pues estos principios se ajustan en su estudio dependiendo de la naturaleza específica de cada contribución y del específico hecho imponible.

2. Otra consecuencia radica en que se determine que no es una contribución y, por ende, es otro tipo de ingresos de derecho público que se denominan aprovechamientos, cuyos parámetros de estudio no se rigen por los principios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal a los que nos hemos referido.

Esto se debe a que no toda prestación patrimonial obligatoria es necesariamente una contribución, sino que existen otros ingresos que se perciben por vías de derecho público y con carácter imperativo a cargo de los gobernados, las cuales se agrupan genéricamente como aprovechamientos.

Un ejemplo claro lo constituyen las cuotas compensatorias en materia de comercio exterior, pues durante mucho tiempo se debatió sobre cuál era su naturaleza jurídica y el Poder Judicial de la Federación ha precisado que no son contribuciones⁶ y cuentan con un procedimiento específico para su establecimiento dentro del contexto de un Estado regulador.⁷

SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN. Tesis de jurisprudencia P./J. 18/95 200323, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, T. II, septiembre de 1995, p. 62.

⁵ *Vid.*, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. VALOR Y MEJORÍA ESPECÍFICA DE LA PROPIEDAD APLICABLE CON MOTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 308 REFORMADO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN; SU NATURALEZA JURÍDICA. Tesis aislada 2ª. LXXII/2000, 191499, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Administrativa, T. XII, julio de 2000, p. 155.

⁶ *Vid.*, RESOLUCIONES DEFINITIVAS ANTIDUMPING. NATURALEZA JURÍDICA. Tesis Aislada 179198, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, T. XXI, febrero de 2005, p. 1777.

⁷ *Vid.*, PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL (ANTIDUMPING). EL ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO JURISDICCIONAL BAJO EL CUAL DEBEN ANALIZARSE LAS RESOLUCIONES RELATIVAS, ES BAJO LOS PARÁMETROS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO REGULADOR. Tesis aislada I.1o.A.E.1 A (11a.) 2026071, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, Constitucional y Administrativa, Undécima Época, T. IV, Libro 23, marzo de 2023, p. 3954; CUOTAS COMPENSATORIAS. NO SON CONTRIBUCIONES EN VIRTUD DE QUE RESULTAN DE UN PROCEDIMIENTO EN QUE SE OYE A LOS INTERESADOS Y NO SON UNA EXPRESIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA. Tesis de jurisprudencia, 185573, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, T. XVI, noviembre de 2002, p. 208.

3. La tercera consecuencia previsible es una situación inversa a la anteriormente descrita; es decir, que el legislador denomine un ingreso como de derecho público o como un aprovechamiento, pero se resuelva que su verdadera naturaleza es la de una contribución.⁸ De ser así, el efecto es que su análisis debe efectuarse conforme a los principios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y, si no los satisface, se convierte en inconstitucional por no cumplir con esos principios.⁹

4. La cuarta posibilidad es que se determine que se trata de los denominados “productos” o ingresos de derecho privado, pero no de contribuciones, con lo cual se elimina todo posible estudio fiscal y que resultan inaplicables los principios que rigen las contribuciones y los aprovechamientos.¹⁰

⁸ *Vid.*, APROVECHAMIENTOS. LAS APORTACIONES PARA EL EQUIPAMIENTO EDUCATIVO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 143 Y 254, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y EL REGLAMENTO PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE APORTACIÓN PARA EQUIPAMIENTO EDUCATIVO TIENEN ESA NATURALEZA Y NO LA DE UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE GASTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Tesis aislada (V Región) 1º.7 A (10ª), 2019299, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, Administrativa, Décima Época, T. II, Libro 63, febrero de 2019, p. 2911.

⁹ *Vid.*, LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2009. EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, AL ESTABLECER UN DERECHO Y NO UN APROVECHAMIENTO, SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis 1ª. XXXVIII/2012 (10ª), 2000385, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, T. I, Libro VI, marzo de 2012, p. 278.

¹⁰ *Vid.*, DERECHOS POR SERVICIOS. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES CUYA OBLIGACIÓN DE PAGO ESTÁ VINCULADA CON UN DETERMINADO ACTO DEL ESTADO, ES NECESARIO ANALIZAR LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA CUAL SURGE LA REFERIDA OBLIGACIÓN. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 28/2010, 165046, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucional, Administrativa, Novena Época, T. XXXI, marzo de 2010, p. 953; AGUA, LOS COBROS POR CONCEPTOS DE SERVICIOS DE, NO PUEDEN HACERSE EFECTIVOS POR MEDIO DE LA FACULTAD ECONOMICOCOACTIVA (LEGISLACION DE COAHUILA). Tesis aislada, 323565, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Administrativa, Quinta Época, T. LXXX, p. 1278; ADMINISTRADORAS PORTUARIAS INTEGRALES. ARTÍCULO 60 DE LA LEY DE PUERTOS QUE PREVÉ LAS BASES PARA EL PAGO DE CONTRAPRESTACIONES, NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Tesis aislada 1a. XC/2013 (10a.), 2003209, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Constitucional, Administrativa, Décima Época, T. I, Libro XIX, abril de 2013, p. 955.

Todas estas situaciones se pueden generar cuando no se emplea una correcta técnica legislativa en materia de contribuciones, dado que no basta que la prestación económica sea establecida en una ley y se le imponga una denominación (como si se tratara de un impuesto, un derecho, una aportación de seguridad social o de una contribución de mejora), sino que es indispensable que su diseño jurídico sea correcto y se ponga mucha atención en la forma como describe el hecho imponible.

Como ha señalado, la verdadera naturaleza de una contribución la determina su diseño básico en torno a un hecho imponible claramente definido, no su denominación.

II. Casos sobresalientes en los que se ha debatido sobre la verdadera naturaleza jurídica de las contribuciones

Como casos destacados en los que se ha suscitado este tipo de controversias sobre la verdadera naturaleza de las contribuciones y se han dictado fallos en los cuales se ha emitido un pronunciamiento de fondo, podemos identificar los siguientes:

A) En el amparo en revisión 107/72, en el cual se impugnó el artículo 124 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, a pesar de que ese precepto establecía un derecho por alumbrado público, se trataba, en realidad de una contribución especial, porque la causa de la exacción no lo es la prestación del servicio público de alumbrado, sino la instalación de unidades de luz y que, debido a ella, los predios frontales obtenían un beneficio.¹¹

B) En consecuencia del criterio anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las distintas Leyes de Hacienda Municipales que establecen el cobro de derechos por el alumbrado público considerando el consumo de energía eléctrica que registran en sus hogares son inconstitucionales, desde dos puntos de vista:

¹¹ ALUMBRADO PUBLICO. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS. Tesis Aislada 233229, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Administrativa, Séptima Época, Vol. 55, Primera Parte, p. 14.

Por un lado, determinó que ese tipo de contribuciones invade las atribuciones exclusivas de la Federación previstas en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución Federal, pues en dicho precepto se dispone que es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica.¹²

Por otro lado, toda vez que debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, se concluyó que no existe relación alguna entre lo que la persona consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, ya que se trata de dos consumos de energía distintos. Por ende, se concluyó que, en realidad, lo que se grava es el consumo de fluido eléctrico individual, no así el fluido del alumbrado público.¹³

C) En el amparo en revisión 622/2018, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, resolvió que los artículos 143 y 254, fracción IX, de la Ley de Desarrollo Urbano y el Reglamento para la Celebración de Convenios de Aportación para Equipamiento Educativo tienen la naturaleza de un aprovechamiento y no así la de una contribución especial de gasto.¹⁴

¹² Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

(...)

5º. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

¹³ *Vid.*, ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. Tesis de jurisprudencia p. 6, 206077, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Administrativa, Constitucional, T. I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, p. 134.

¹⁴ V. APROVECHAMIENTOS. LAS APORTACIONES PARA EL EQUIPAMIENTO EDUCATIVO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 143 Y 254, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y EL REGLAMENTO PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE APORTACIÓN PARA EQUIPAMIENTO EDUCATIVO TIENEN ESA NATURALEZA Y NO LA DE UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE GASTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Tesis (V Región) 1º.7 A (10ª.) 2019299, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, Administrativa, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, T. II, p. 2911; APORTACIONES POR CONCEPTO DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AL CONSTITUIR APROVECHAMIENTOS, LES SON INAPLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL.

Los referidos preceptos establecían a cargo de los desarrolladores inmobiliarios la obligación de celebrar convenios de participación para el equipamiento educativo de nuevos desarrollos urbanos de los centros de población, mediante los cuales, con la concurrencia del gobierno estatal y de los municipios, se expedirá la constancia correspondiente que acredite su cumplimiento, para que la presenten en la etapa de autorización de venta. Se aprecia así que la finalidad era que la actividad de los desarrolladores estuviera aparejada a la creación de nuevos centros educativos como parte del equipamiento urbano o una ampliación del existente para atender la demanda de educación de la población que se asentará en esos desarrollos inmobiliarios.

Con base en estos elementos, se aprecia que no se trataba de una contribución especial de gasto, porque la obligación se concretaba mediante un convenio de adhesión, en el que se establecían los derechos y la intervención que tendría el desarrollador como fideicomitente, pero no se originaba directamente en una ley. Por esas razones, el Tribunal Colegiado consideró que se trataba de ingresos que percibía el Estado en sus funciones de derecho público, los cuales son distintos de las contribuciones, y que, por lo tanto, se trata de aprovechamientos, en términos del artículo 4º del Código Fiscal del Estado de Nuevo León.

D) En el amparo en revisión 1815/99, nuestro máximo Tribunal resolvió que los artículos 2º, 4º, 5º y 6º del Decreto 308 reformado, expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que establecían el impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, se resolvió que, en realidad, conforme a su verdadera naturaleza jurídica, era una contribución de mejora, debido a que la causa que la generaba era el beneficio económico que percibían determinadas personas con motivo de una obra pública tendente a satisfacer una necesidad colectiva. Por lo tanto, no era un impuesto, porque su hecho imponible estaba relacionado con un beneficio especial, consistente en el incremento del valor de los bienes (plusvalor) producido con motivo de las obras públicas, lo cual le generaba una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no percibía.¹⁵

Tesis IV.2o.A.115 A (10a.), 2011410, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Constitucional y Administrativa, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, T. III, p. 2147.

¹⁵ CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. VALOR Y MEJORÍA ESPECÍFICA DE LA PROPIEDAD APLICABLE CON MOTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 308 REFORMADO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN; SU NATURALEZA JURÍDICA. Tesis 2ª. LXXII/2000, 191499, Segunda Sala

E) En el amparo en revisión 451/2011, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal se pronunció sobre la naturaleza del aprovechamiento sobre espacio aéreo, previsto en el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación.¹⁶ publicada el 25 de diciembre de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*, y determinó que, en realidad, era una contribución, bajo la modalidad de un derecho.

Esta determinación derivó, primeramente, de un contraste entre los aprovechamientos establecidos en el citado precepto y los derechos previstos en el numeral 289, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal 2005, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 2004.¹⁷ De este ejercicio de contraste se aprecia que ambos preceptos gravaban por igual el uso, goce o aprovechamiento de un bien del dominio público, que es el espacio aéreo, tal y como lo prevé el artículo 7º, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales.¹⁸

En consecuencia, aun cuando en esa ocasión el legislador federal los denominó aprovechamientos, en realidad se trataba de una contribución en su categoría o especie de derechos, pues el hecho imponible lo originaba el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación que, en este caso, lo era el espacio aéreo mexicano.

Como resultado, se concluyó que el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio 2010 transgredía el principio de legalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues indebidamente se delegaba en el Ejecutivo Federal, para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijara o modificara su cuantía, con lo cual era

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Administrativa, Novena Época, T. XII, julio de 2000, p. 155.

¹⁶ Este precepto disponía lo siguiente: Artículo 10. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2010, por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos o que por cualquier causa legal no se paguen.

¹⁷ Artículo 289. Por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano, mediante actividades aeronáuticas locales, nacionales o internacionales, las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras están obligadas a pagar el derecho contenido en este artículo.

¹⁸ Artículo 7. Son bienes de uso común:

I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

evidente que no era el legislador quien, mediante una ley, determinara todos los elementos de la contribución, sino que era una autoridad administrativa la que determinaba la contribución a pagar.

F) La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las prestaciones previstas en los artículos 318 y 319 del Código Financiero del entonces Distrito Federal, eran en realidad contribuciones bajo la modalidad de impuestos.¹⁹

Los artículos en cuestión, establecían que, quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, debían cubrir un pago, bajo el concepto de aprovechamiento, para que la autoridad realizara las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, disminuir el impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados; o bien, conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice la obra y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados.²⁰

¹⁹ *Vid.*, IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis de jurisprudencia 2ª/J. 54/2006, 175077, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Constitucional, Administrativa, T. XXIII, mayo de 2006, p. 281; APROVECHAMIENTOS POR OBRAS O CONSTRUCCIONES DE MÁS DE 200 METROS CUADRADOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO EN CUANTO ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE HACER UN PAGO POR ESE CONCEPTO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (TEXTO VIGENTE EN 2005 Y 2006). Tesis de jurisprudencia 2ª/J. 97/2007, 172613, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Constitucional, Administrativa, T. XXV, mayo de 2007, p. 849.

²⁰ Artículo 318. Las personas físicas y morales que construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$28.42 por metro cuadrado de construcción.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamientos.

Artículo 319. Las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, de acuerdo con lo siguiente:

Como se puede apreciar, dichas prestaciones, a pesar de encontrarse denominadas como aprovechamientos, su naturaleza verdadera era la de un impuesto, porque el hecho imponible lo realizaba directamente una persona mediante la construcción o la realización de obras, instalaciones o aprovechamientos; se toma como base gravable la disponibilidad económica consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria; no se relaciona con un acto o actividad a cargo de la administración pública; y los ingresos obtenidos por este concepto se destinan a los gastos públicos.

Sin embargo, al no regularse en la ley todos los elementos de la obligación fiscal, no había forma de verificar que se cumplieran los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

G) En el amparo en revisión 249/2002, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, la participación del Gobierno Federal, prevista en el artículo 5º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos,²¹ era en realidad una contribución que no cumplía los principios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

El referido artículo 5º disponía que, en los permisos que se concedan para celebrar un juego o un sorteo, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gober-

I. Zona 1.

- a) Habitacional, por metro cuadrado de construcción \$45.47.
- b) Otros usos; por metro cuadrado de construcción \$60.26.
- c) Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

II. Zona 2.

- a) Habitacional, por metro cuadrado de construcción \$54.56.
- b) Otros usos; por metro cuadrado de construcción \$72.74.
- c) Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

III. Zona 3.

- a) Habitacional, por metro cuadrado de construcción \$63.67.
- b) Otros Usos, por metro cuadrado de construcción \$85.27.
- c) Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

²¹ Artículo 5º. En los permisos que conceda, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gobernación señalará la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen.

nación establecería la participación que corresponderá al Gobierno Federal de los productos obtenidos por el permisionario, pero sin establecer cuál es el objeto, la base gravable, la cuota, tasa o tarifa aplicable, etcétera. Por lo tanto, era evidente que no se cumplían los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad y equidad, sino que dejaba al arbitrio de la Dependencia para que fijara el monto de la participación.²²

H) El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió que la contraprestación impuesta en el entonces artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,²³ para el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y de la autorización de ocupación y uso.

El referido precepto reglamentario, establecía que, quien construyera un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 metros cuadrados en suelo urbano, debía transmitir, a título gratuito el dominio del 10% del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del entonces Distrito Federal, quedando condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de la obra y autorización de ocupación de uso a la formalización de la transmisión del área donada.

²² *Vid.*, JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA SEÑALAR LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE AL GOBIERNO FEDERAL, RESPECTO DE LOS PRODUCTOS OBTENIDOS POR EL PERMISIONARIO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Tesis aislada 2ª. CCVIII/2002, 185145, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucional, Administrativa, Novena Época, T. XVII, enero de 2003, p. 729.

²³ Artículo 74. El que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 m² en suelo urbano, debe transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, y se destinará para reserva territorial.

Las áreas de donación deben comprender una superficie no menor a lo establecido por el lote tipo de la zona, así como tener frente a vía pública con reconocimiento oficial y aprovechable en materia urbano y/o ambiental.

A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, al presentar la manifestación de construcción o emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano ambiental, según se requiera, se debe señalar el porcentaje correspondiente a la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total del terreno. Queda condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de la transmisión del área donada.

Tratándose de vivienda de interés social y popular no aplican las disposiciones antes referidas.

De esta manera, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que se actualizaba el concepto de derechos contenido en el artículo 9º, fracción III, del Código Fiscal del Distrito Federal, por tener su origen en la recepción de un servicio público prestado en forma individualizada, concreta y determinada a favor de una persona, imponiéndole la carga de donar una fracción del terreno en el que pretende construir, como contraprestación para obtener la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso.²⁴

Empero, considero que la tesis en comento incurre en un yerro sumamente grave, pues un requisito fundamental de las contribuciones es que se encuentren creadas por ley y, en el caso, la prestación fue creada mediante un reglamento, lo cual hace evidente que, mediante ese ordenamiento, se transgredió el principio de legalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Finalmente, cabe destacar la existencia de tres casos que han generado controversia entre diversos especialistas sobre la naturaleza jurídica de las prestaciones económicas, pero que no han llegado a ser objeto de un pronunciamiento judicial:

- El artículo 21, inciso C, numeral 7, del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México,²⁵ el cual regulaba el ordenamiento territorial, establecía que los incrementos en el valor de los suelos derivados de la urbanización se considerarán parte de la riqueza pública de la Ciudad. Este precepto generó muchas dudas sobre la naturaleza jurídica de esta prestación y si era correcto que abarcara la totalidad esos incrementos de valor (o plusvalor) para trasladarlos a la riqueza pública, porque, en ese caso, no se trata de un gravamen fiscal sobre los cambios de valor de los inmuebles, sino de una apropiación directa de esos valores en favor del ente público. Además, se advirtió que no guardaba una correlación exacta con el texto del artículo 115, fracción IV, inciso a), de la

²⁴ *Vid.*, DERECHO. TIENE ESE CARÁCTER LA CONTRAPRESTACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO 74 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EL OTORGAMIENTO DE LA MANIFESTACIÓN DE TERMINACIÓN DE OBRA Y AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN DE USO. Jurisprudencia por contradicción de tesis PC.I.A. J/37 A (10º), 2008440, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Administrativa, Décima Época, T. II, Libro 15, febrero de 2015, p. 1829.

²⁵ Proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque éste se refiere al establecimiento de contribuciones sobre los cambios de valor en las propiedades inmobiliarias, no a su apropiación directa y en forma total.

- El pago de los impuestos por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en los artículos 54 y 55 de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos pues, aunque recibe expresamente la denominación de impuesto, de un contraste con lo establecido por los artículos 25, fracción VI, 232-D-1, 262, 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos; 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación; 3º, fracción I, y 6º, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, surge claramente la duda de si, en realidad, se trata de un derecho, toda vez que se trata de una forma específica de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público del Estado.
- El artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México que establece una cuota del 2%, antes de impuestos, sobre el total de las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación, por concepto de aprovechamiento a cargo de las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, el cual deberán pagar mensualmente por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México.

En este caso, es evidente que se trata de un cobro, no es un aprovechamiento, ya que, *prima facie*, se aproxima a un derecho en los términos que lo define el artículo 9, fracción III, de ese ordenamiento fiscal local, ya que se indica que se cobra por el uso de la infraestructura de la Ciudad de México. Empero, se aprecia claramente que no guarda una relación de proporcionalidad al cobrar en todos los casos un 2% sobre una cuestión ajena al uso de esa infraestructura urbana, como lo es el importe total de comisiones y tarifas cobradas. Por lo tanto, atendiendo al hecho de que se cobra ese porcentaje sobre

el valor total de las comisiones y tarifas, permite constatar que, en realidad, funciona como un impuesto a las actividades comerciales realizadas bajo esa modalidad.

Al resolver el amparo en revisión 681/2022, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó esta incongruencia entre la forma como se definió el elemento objetivo del hecho imponible (el uso de esa infraestructura urbana, mismo que, dicho sea de paso, no era individualizado ni diferenciado respecto del resto del público transeúnte) y la base gravable (el valor total de las comisiones y tarifas), lo cual le permitió concluir que no era un derecho, sino un impuesto, debido a que la obligación de pago del ingreso público derivaba de la realización de actividades comerciales que reflejan capacidad económica contributiva,²⁶ mediante la intermediación, promoción y facilitación digital, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en el territorio de la Ciudad de México.

Empero, al estudiar ese precepto como un impuesto, nuestro máximo Tribunal determinó que se trataba de un impuesto directo, el cual sí cumplía los parámetros constitucionales de proporcionalidad, equidad, destino al gasto público y de certeza, razones por las cuales, al final, negó el amparo solicitado por la persona moral quejosa.

Por otra parte, consideramos importante dejar señalado que se registra un precedente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷ en el cual se considera que las personas físicas y morales que solo entregan productos, paquetería, mensajería y terceros repartidores no tienen interés jurídico ni legítimo para impugnar esta disposición legal, ya que esa legitimación solo

²⁶ Amparo en revisión 681/2022, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de febrero de 2024, p. 37.

²⁷ *Vid.*, INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CARECEN DE ELLOS LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE SÓLO ENTREGAN PRODUCTOS, PAQUETERÍA Y/O MENSAJERÍA, ASÍ COMO LOS TERCEROS REPARTIDORES, PARA RECLAMAR EL ARTÍCULO 307 TER DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Tesis 2a./J. 29/2023 (11a.), 2026569, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que constituye precedente obligatorio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Común, Undécima Época, T. V, Libro 26, junio de 2023, p. 4229, intitulada.

la tienen los sujetos pasivos directos del pago de este aprovechamiento, que son quienes operan las aplicaciones digitales, informáticas o tecnológicas.

III. Resultados de la investigación y conclusiones

Del análisis efectuado, como primer resultado, podemos señalar que la verdadera naturaleza jurídica de las contribuciones es un aspecto cuyo análisis comienza en el diseño de las normas tributarias en sede legislativa, pero que, al final, puede llegar a ser analizado en sede jurisdiccional.

Otro resultado consiste en que el legislador cuenta con cierto margen de libertad de configuración normativa para crear las contribuciones, pero que esa libertad no llega al extremo de permitirle confundir o mezclar las figuras tributarias. Asimismo, esta libertad de configuración le posibilita crear otro tipo de contribuciones, siempre que sus contornos y elementos propios estén bien definidos.

Como tercer resultado, tenemos que los principios constitucionales aplicables a las contribuciones funcionan de manera diferente en cada tipo específico de contribución y, por lo mismo, cuando los órganos jurisdiccionales concluyen que la verdadera naturaleza jurídica de una contribución o ingreso público es otra, cambia el análisis con base en esos principios y se corre el riesgo de que, al final, resulte inconstitucional.

Un último resultado radica en que la obligatoriedad de las contribuciones se consolida mediante un sistema sancionatorio altamente eficaz, el se despliega simultáneamente en la vía administrativa y la penal.

Así, con base en lo expuesto en este trabajo, podemos proponer las conclusiones siguientes:

Primera. Las locuciones tributo y contribución presentan diferencias en su origen histórico y en las connotaciones que se les han impuesto, pero actualmente en el ámbito doctrinal y en la legislación extranjera se usan en forma indistinta, mientras que en la Constitución Mexicana y la legislación fiscal secundaria solo se emplea el vocablo de contribución.

Segunda. En el derecho positivo mexicano no existe una definición legal de contribución, pero sí se cuenta con elementos que permiten establecer sus caracteres distintivos.

Tercera. La legislación nacional emplea el término contribuciones porque se establecen y cobran en los tres niveles del sistema federal mexicano, a la par de que, en cada uno de esos niveles, se establecen distintos tipos específicos de contribuciones.

Cuarta. Hasta el momento, la legislación mexicana ha diseñado cuatro tipos específicos de contribuciones (impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora), pero nada impide que se puedan crear nuevas figuras para financiar los gastos públicos, tanto de manera general como en forma específica, porque el sistema de contribuciones no está limitado a un cierto tipo (*numerus clausus*).

Quinta. El párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Federal es el fundamento específico de la facultad económico-coactiva y, más específicamente, de la coacción patrimonial para obtener el pago de las contribuciones. Sin embargo, toda vez que su redacción alude únicamente a los impuestos y presenta inconsistencias con el resto del texto fundamental y de la legislación secundaria, es conveniente su revisión para ajustarla a las condiciones actuales del sistema tributario mexicano.

Sexta. El análisis de la verdadera naturaleza de las contribuciones no depende de su denominación, ni del texto legal en el cual se encuentren establecidas, sino de la forma como precisan el hecho imponible y la manera en que definen la proporcionalidad y la equidad. En consecuencia, en caso de que del análisis de su verdadera naturaleza dé como resultado su reclasificación, cambia automáticamente en el análisis de sus componentes y, en particular, si se acatan los principios de proporcionalidad y de equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ende, cuando después de su examen se concluye que su naturaleza es distinta, también cambia la forma de aplicar los principios de proporcionalidad y de equidad, lo cual, normalmente, hace que resulten inconstitucionales.

Séptima. El Poder Judicial de la Federación se pronunciado en distintos casos sobre la verdadera naturaleza de las contribuciones y, cuando las impugnaciones son fundadas, la reclasificación ha dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad fundamentalmente por la forma

como se aplican los principios constitucionales a cada tipo específico de contribución.

Octava. El texto constitucional vigente carece de un sistema de derechos humanos o de derechos fundamentales en materia de contribuciones que abarque, cuando menos, cuatro puntos de vista: 1) Los principios legislativos que se deben cumplir para crear las contribuciones mediante una ley; 2) Los principios sustantivos relacionados con el contenido y alcance de las obligaciones fiscales; 3) Los principios administrativos que deben acatar todas las autoridades administrativas competentes en materia fiscal al ejercer sus atribuciones para recaudar, fiscalizar, sancionar y entablar los procedimientos de cobro coactivo; y 4) Los principios adjetivos relacionados con las formalidades mínimas de los actos en materia de fiscal, así como los principios rectores de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales cuanto está de por medio el cobro de contribuciones.

Fuentes de consulta

Jurisprudenciales

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. Búsqueda de Tesis. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis> (consultado el 2 de enero de 2025).

Sentencia dictada en el amparo en revisión 681/2022, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 37. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2024-09/AR%20681.pdf (consultada el 2 de enero de 2025).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma 15 de septiembre de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultado el 21 de septiembre de 2024).

Código Financiero del Distrito Federal, publicado el 31 de diciembre de 1994 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Código Fiscal de la Ciudad de México publicada el 29 de diciembre de 2009 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*; última reforma 26 de diciembre de 2023. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CD-MX_6.2.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2024).

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, publicada el 25 de noviembre de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Derechos, publicada el 31 de diciembre de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 1 de diciembre de 2004.

Proyecto de Constitución de la Ciudad de México, publicado el 15 de septiembre de 2016. <https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/proyecto-constitucion-politica-de-l>

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado el 15 de marzo de 2018 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

H. L. A. Hart y el estilo analítico de investigación en la teoría del derecho

Francisco Javier Castillejos Rodríguez*

Resumen:

El objetivo de este artículo es demostrar la siguiente tesis: no existe una conexión necesaria entre la teoría jurídica analítica y el positivismo jurídico. Desde una perspectiva tradicional, se ha sostenido que la teoría jurídica analítica es forzosamente una forma de teoría positivista del derecho. Sin embargo, esta afirmación es falsa. En general, la filosofía analítica es únicamente un estilo de investigación filosófica y no un conjunto de teorías sustantivas. La teoría positivista de H. L. A. Hart es un paradigma posible en la teoría jurídica analítica, pero esta puede ser reformulada en términos de una concepción postpositivista del derecho.

Abstract:

The aim of this paper is to demonstrate the following thesis: there's no a necessary connection between analytical jurisprudence and Legal Positivism. From a traditional perspective, it has been stated that analytical jurisprudence is necessarily a form of positivist theory of law. However, this statement is false. In general, analytic philosophy is only a style of philosophical research and not a set of substantive theories. H. L. A. Hart's positivist theory is a possible paradigm in analytical jurisprudence, but this one can be reformulated in terms of a post-positivist legal conception.

Sumario: Introducción / I. La filosofía analítica como estilo de investigación / II. Hart y su conexión con la tradición analítica / III. Teoría jurídica hartiana y positivismo jurídico / IV. *Analytical jurisprudence* y giro postpositivista / Fuentes de consulta

* Licenciado en Derecho por la UNAM. Doctor en Filosofía por la UAM-I. Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A., ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6143-4644>. Este artículo forma parte del proyecto de investigación "Derecho y análisis. La relevancia de la filosofía analítica en los problemas de la teoría jurídica contemporánea" (Departamento de Derecho, UAM-A, Núm. de registro 1190).

Introducción

Sin lugar a dudas, *El concepto de derecho* del jurista inglés H. L. A. Hart —cuya primera edición data de 1961— constituye una obra maestra de la teoría jurídica contemporánea. Junto con *Sobre el derecho y la justicia* de Alf Ross y la segunda edición de la *Teoría pura del derecho* de Hans Kelsen, el libro de Hart representa uno de los trabajos más importantes y trascendentales en el contexto del positivismo jurídico del siglo XX. Dentro del enfoque de investigación que se ha identificado como “teoría jurídica analítica” (*analytical jurisprudence*), ninguna otra propuesta ha disfrutado del impacto y la influencia que tuvo la concepción hartiana del derecho.

Desde las primeras páginas de *El concepto de derecho*, Hart hace explícitos los supuestos filosóficos de sus investigaciones. Así, el jurista inglés precisa *ad pedem litterae*:

Mi objetivo en este libro ha sido ampliar la comprensión del derecho, la coerción y la moral como fenómenos sociales diferentes, aunque relacionados (...). Los juristas considerarán el libro como un ensayo de teoría jurídica analítica en virtud de que tiene que ver con la clarificación del marco general del pensamiento jurídico, más bien que con la crítica del derecho o la política jurídica.¹

Por sus planteamientos novedosos, estilo argumentativo e influencia posterior, *El concepto de derecho* ha sido ubicado como una de las grandes obras dentro del terreno más amplio de la filosofía analítica. En una entrevista realizada por Brian Magge al filósofo John R. Searle, el ejemplo que se mencionaba de filosofía del derecho influida por la perspectiva analítica de investigación era, precisamente, la obra de Hart.² No es de extrañar, por tanto, que en un libro como *A Companion to Analytic Philosophy* —editado por Aloysius P. Martinich y David Sosa—, Hart sea el único teórico del derecho que aparece como representante importante de dicha tradición.³

La filosofía analítica, desde sus orígenes con los trabajos de Frege, Russell y Moore hasta los desarrollos más recientes, ha aportado una serie de con-

¹ H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, p. VI.

² Brian Magge, “La filosofía del lenguaje. Diálogo con John Searle”, pp. 205-206.

³ En particular, *vid.*, Scott Shapiro, “H. L. A. Hart (1907-1992)”, pp. 169 y ss.

ceptos, argumentos y obras que han pasado a formar parte central de la historia de la filosofía contemporánea. Libros como *El concepto de lo mental* de Gilbert Ryle, *Investigaciones filosóficas* de Ludwig Wittgenstein o *Actos de habla* de John Searle —por mencionar sólo algunos títulos— se han convertido en auténticos clásicos de la filosofía. *El concepto de derecho* de Hart ha seguido la misma suerte en el contexto de las discusiones jurídicas.

Sin embargo, la aplicación del enfoque analítico a los problemas propios de la teoría del derecho ha conducido a una especie de *reduccionismo*: es un lugar común identificar la teoría jurídica analítica con una perspectiva *positivista* y *descriptivista* de la investigación filosófico-jurídica. Así, se ha considerado que un exponente de dicho modelo ha de asumir, necesariamente, las tesis propias del positivismo jurídico. Esta interpretación canónica la manifiesta, por ejemplo, Rolando Tamayo:

La *analytical jurisprudence* es una forma de positivismo jurídico y, como tal, comparte rasgos característicos con otras formas del positivismo (...). El positivismo analítico ha continuado su influencia en nuevos pensadores. El análisis lógico-semántico del lenguaje del derecho y de las proposiciones que lo describen es una herramienta valiosa para la jurisprudencia y su importancia trasciende los límites de la vertiente analítica.⁴

En otras palabras: si se asume un planteamiento analítico para abordar las temáticas de la teoría jurídica, no existe otra alternativa que ser un pensador positivista. Este es un grave error. Por mencionar algunos ejemplos: hacer epistemología analítica no implica necesariamente defender una visión antirrealista del conocimiento. A su vez, abordar la filosofía de la mente a través del punto de vista analítico no implica necesariamente defender una perspectiva conductista. Y así sucesivamente. El razonamiento que identifica teoría jurídica analítica con positivismo jurídico incurre en una falacia de *non sequitur*.

En este contexto, la tesis que voy a defender en el presente trabajo es la siguiente: *no existe una conexión necesaria entre teoría jurídica analítica y positivismo jurídico*. Esto sólo se puede comprender si se tienen claros los fundamentos de la filosofía analítica contemporánea y la diversidad de sus temas abordados. En esta línea, sostendré que la teoría analítica es sólo un

⁴ Rolando Tamayo, “H. L. A. Hart y la teoría jurídica analítica (Estudio preliminar)”, pp. XVIII-XIX.

estilo de investigación filosófica, el cual no está ligado necesariamente a ciertas tesis *sustantivas* en materia jurídica —a saber, las propias del positivismo jurídico—.

Para fundamentar la anterior tesis, primero expondré los elementos característicos del estilo de investigación de la filosofía analítica (I); posteriormente, explicitaré las conexiones de la obra hartiana con la tradición analítica, enlazándola con algunos conceptos representativos del género (II); después, explicaré en qué sentido Hart es un positivista jurídico (III); finalmente, concluiré que la teoría jurídica analítica no coincide de manera necesaria con el positivismo jurídico, siendo este último sólo una doctrina posible de elegir. Sobre el particular, propondré que el enfoque analítico del derecho debe cambiar a un paradigma de índole postpositivista (IV).

I. La filosofía analítica como estilo de investigación

Con la expresión “filosofía analítica” (*analytic philosophy*) se hace referencia a una perspectiva de investigación en la cual el *análisis lingüístico-conceptual* es considerado la herramienta principal. En sus inicios, la tradición analítica se caracterizó por considerar que los problemas filosóficos podrían ser resueltos —o disueltos— a través de la construcción de un lenguaje ideal o por medio de un entendimiento mayor de nuestro lenguaje ordinario. En este sentido, se ha entendido a este enfoque como producto de un “giro lingüístico” (*linguistic turn*) en el terreno de la filosofía.⁵ En oposición al paradigma epistemológico propio de la filosofía moderna de la conciencia, la filosofía analítica consideró que existía, para decirlo en términos de Dummett, una “prioridad del lenguaje sobre el pensamiento”.⁶ Esto es lo que ha permitido identificar a esta tradición dentro del llamado *pensamiento postmetafísico* característico de los siglos XX y XXI.⁷

⁵ Richard M. Rorty, “Metaphilosophical Difficulties of Linguistic Philosophy”, p. 3.

⁶ Michael Dummett, *Origins of Analytical Philosophy*, p. 5. Cabe aclarar que esta caracterización se refiere exclusivamente a los orígenes de la filosofía analítica. Es bien sabido que la omnipresencia de la reflexión lingüística fue paulatinamente desapareciendo de la tradición como resultado de los giros tanto mentalistas como ético-políticos que se dieron con posterioridad.

Existe un consenso según el cual la filosofía analítica nació a finales del siglo XIX de los trabajos del matemático alemán Gottlob Frege en el contexto de una investigación en torno a los fundamentos de la aritmética. En particular, su obra de 1879 llamada *Conceptografía. Un lenguaje de fórmulas, semejante a la aritmética, para el pensamiento puro*, ha sido considerado la cuna de la tradición analítica. A partir de una reflexión propia de la filosofía de las matemáticas, Frege edificó un lenguaje ideal de corte lógico para cumplir lo que él consideraba que era la tarea de la filosofía: descubrir los engaños y confusiones a los que conduce el lenguaje ordinario.⁸

De manera conjunta a los desarrollos que dieron nacimiento a la lógica matemática moderna, Frege dio un giro desde la filosofía de las matemáticas a la *filosofía del lenguaje*. A través de sus reflexiones en torno al sentido y referencia de los signos, estableció una de las temáticas principales que ocuparían a sus sucesores: el análisis del significado.⁹ Las investigaciones posteriores que se realizaron por Bertrand Russell —en el desarrollo del atomismo lógico— y George E. Moore —en el terreno de la meta-ética y de la filosofía del sentido común— dieron al método del análisis el papel de herramienta principal de la investigación filosófica, lo que progresivamente convirtió a la filosofía analítica en uno de los modelos dominantes del pensamiento contemporáneo y generó la distinción, no exenta de polémicas, entre analíticos y continentales.¹⁰

Después de las aportaciones originarias de Frege, Russell y Moore, la filosofía analítica se planteó en términos de positivismo lógico —Moritz Schlick, Rudolf Carnap, el primer Ludwig Wittgenstein, etcétera.— para posteriormente dar lugar a una perspectiva *postpositivista* desarrollada fundamentalmente como filosofía del lenguaje ordinario —Gilbert Ryle, Peter F. Strawson, el Wittgenstein tardío, John L. Austin, Herbert P. Grice y John

⁷ Con la expresión “pensamiento postmetafísico” (*nachmetaphysisches Denken*) se hace referencia al paradigma a que dio lugar el giro lingüístico-hermenéutico-pragmático de la filosofía a principios del siglo XX. Se opone al pensamiento metafísico, el cual se integró del paradigma ontológico pre-epistémico y del paradigma epistemológico propio del mentalismo moderno. Para esta distinción, *vid.*, Jürgen Habermas, *Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze*, pp. 36 y ss.; Francisco Castillejos, *La ratio iuris en la era de la postmetafísica*, pp. 140-178.

⁸ Gottlob Frege, *Begriffsschrift. Eine der arithmetischen nachgebildete Formelsprache des reinen Denkens*, p. XIII. Para Frege, la aritmética podía reducirse —i.e., fundamentarse— en principios de la lógica. Sobre esta cuestión, *vid.*, *Die Grundlagen der Arithmetik. Eine logisch mathematische Untersuchung über den Begriff der Zahl*, p. 99.

⁹ Gottlob Frege, “On Sinn and Bedeutung”, pp. 152 y ss.

¹⁰ Sobre este último punto, *vid.*, Hans-Johann Glock, *What is Analytic Philosophy?*, pp. 1, 4 y ss.

Searle— o desarrollando planteamientos *postcarnapianos* —W.V. Quine y Donald Davidson—. Estas últimas concepciones pusieron las bases de lo que es la filosofía analítica en la actualidad, la cual se ha emancipado paulatinamente de las restricciones de los análisis lingüísticos y ha permitido abrirse a reformulaciones mentalistas¹¹ e incluso ético-políticas¹² de sus metodologías.

Para efectos de la comprensión de Hart y su ubicación en la tradición analítica, es conveniente hacer las siguientes precisiones:

A. La filosofía analítica como un estilo de investigación. Lo que une a los filósofos analíticos no es un conjunto de doctrinas sustantivas, sino básicamente un *estilo* de hacer investigación filosófica. Ello significa que el elemento que los incorpora como escuela filosófica es un “aire de familia”¹³ y no la aceptación de ciertas teorías con contenidos inamovibles. De manera general, el modo de argumentar de los analíticos es claro y conciso, evitando la oscuridad tanto en los planteamientos como en los resultados de la indagación filosófica. En este sentido, su manera de proceder contrasta fuertemente con aquél propio de los filósofos continentales típicos —v. gr., Hegel, Heidegger o Derrida—. Los analíticos hacen uso de herramientas diversas que incluyen las sutiles distinciones conceptuales, contraejemplos, experimentos mentales, definiciones, argumentaciones explícitas, la referencia a los resultados de las ciencias formales y fácticas, y —en algunos casos— el recurso a las asunciones del sentido común.¹⁴

Cada filósofo de esta tradición utiliza un conjunto de conceptos —elaborados por ellos mismos y/o forjados por otros— para resolver o disolver problemas de *primer orden*, i.e., cuestiones referentes al significado, al dualismo cuerpo-mente, al concepto de lo bueno, a la libertad, a la construcción de la realidad social, etcétera.¹⁵ La prioridad, por tanto, está en la conformación de un aparato conceptual que permita dar cuenta de dichos problemas y no en la reproducción dogmática de tesis filosóficas del pasado. Es por esta razón que conceptos como *sentido*, *referencia*, *actitud proposicional*, *clase natural*,

¹¹ *Vid.*, por ejemplo: John R. Searle, *Intentionality. An Essay in the Philosophy of Mind*, pp. 160 y ss.

¹² En este punto, resultan particularmente destacables los trabajos tempranos del filósofo político John Rawls. Por ejemplo, *vid.*, “Outline of Decision Procedure for Ethics”, pp. 177 y ss.

¹³ Avrum Stroll, *La filosofía analítica del siglo XX*, p. 9.

¹⁴ Franca D’Agostini, *Analíticos y continentales. Guía de la filosofía de los últimos treinta años*, p. 236.

¹⁵ En este punto distingo entre problemas filosóficos de primer orden —v. gr., el concepto de conocimiento— y problemas de segundo orden —v. gr., cuál era la concepción de Platón o Kant acerca del conocimiento—. La idea de la filosofía analítica es que la labor filosófica, para lograr una auténtica aportación, debe concentrarse prioritariamente en problemas del primer tipo.

propiedad disposicional, compromiso ontológico, juego de lenguaje, performativo, contrafáctico, etcétera, forman ya parte del arsenal lingüístico de la filosofía contemporánea.¹⁶

Como consecuencia de lo anterior, algunos célebres textos analíticos no poseen ninguna referencia bibliográfica —como *El concepto de lo mental* de Ryle— o son de una extensión bastante reducida —como el famoso texto de Gettier en donde se cuestiona la concepción que identifica al conocimiento con una creencia verdadera y justificada—.¹⁷ Esta concentración en problemas de primer orden explica por qué la filosofía analítica nunca ha permanecido estable: siempre ha sido intrínsecamente autocrítica y ha desafiado constantemente sus propias presuposiciones y conclusiones.¹⁸ Esto se debe a que la filosofía analítica es sólo un *estilo de investigación* y no un depósito de doctrinas sustantivas de determinado tipo.

B. Las diversas modalidades de análisis. Para la tradición en comento, el análisis es la tarea más importante de la filosofía. James O. Urmson precisa que esta concepción que coloca al análisis lingüístico-conceptual como herramienta central de investigación se consideró en su momento como “el nuevo estilo”, “la nueva perspectiva del método filosófico” y “la nueva práctica filosófica”.¹⁹ Si bien el concepto de análisis es multívoco en los filósofos analíticos, se pueden señalar tres maneras de entenderlo:

1. Análisis como labor descomposicional y de conexión de conceptos. Desde este punto de vista, el análisis se identifica, por un lado, con una separación de elementos al interior de los conceptos y, por otro, con una elucidación de la relación lógica entre estos últimos. Se trata de lo que Gilbert Ryle ha denominado “geografía lógica de los conceptos” (*logical geography of concepts*).²⁰ Por ejemplo: el análisis del concepto de significado implica, desde una óptica fregeana, la descomposición del mismo en dos elementos, *i.e.*, el sentido y la referencia. A su vez, el análisis conlleva explicar las relaciones del significado con otros conceptos —*v. gr.*, con el de verdad—. Por

¹⁶ Para un tratamiento muy ilustrativo de estos y más conceptos, *vid.*, Alejandro Tomasini, *Filosofía analítica: un panorama*, pp. 45 y ss.

¹⁷ Se trata de un trabajo compuesto de sólo tres páginas. *Vid.*, Edmund L. Gettier, “Is Justified True Belief Knowledge?”, pp. 121-123.

¹⁸ John R. Searle, “Contemporary Philosophy in the United States”, p. 2.

¹⁹ James O. Urmson, *Philosophical Analysis. Its Development between the two World Wars*, p. VII.

²⁰ Gilbert Ryle, *The Concept of Mind*, p. 8.

tanto, esta noción en realidad une dos concepciones de análisis: la descomposicional y la conectiva.²¹

2. *Análisis como traducción.* Desde esta perspectiva, la labor analítica consiste en efectuar una *reformulación lingüística* de expresiones con el objetivo de superar su carácter confuso o engañoso. Por ejemplo, la expresión “la idea de ir al hospital” en la siguiente oración puede sugerir que existe un objeto en el mundo que constituye el referente de la misma:

(1) Jones odia la idea de ir al hospital.

La reificación innecesaria sugerida por (1) —*i.e.*, la postulación de una entidad del mundo distinta a Jones en dicho contexto oracional— puede ser superada mediante una reformulación lingüística del tipo siguiente:

(2) Jones se siente angustiado cuando piensa en lo que va a soportar si va al hospital.

En este caso, el análisis —la reformulación de (1) en (2)— sirvió para determinar que estamos en presencia de un solo objeto en el mundo —*i.e.*, el individuo Jones— y no de dos.²²

3. *Análisis como explicitación de lo implícito.* Autores como Peter F. Strawson, John Searle y Robert Brandom han caracterizado a la filosofía como una disciplina que tiene una función de explicitación, *i.e.*, de sacar a la luz los presupuestos implícitos en las prácticas humanas de cualquier índole. Por ejemplo, el análisis de un acto de habla —*v. gr.*, una promesa— se efectúa mediante la explicitación de las *reglas implícitas* en la acción de prometer. Las personas, en su vida cotidiana, realizan promesas sin conocer necesariamente las condiciones y reglas de las prácticas comunicativas en las que participan. En este contexto, le corresponde al filósofo analítico dar cuenta de las reglas no explícitas —constitutivas, de contenido proposicional, preparatorias y de sinceridad— asumidas de manera contrafáctica en las promesas.²³ Haciendo una analogía de la filosofía con la gramática, Strawson precisa la labor del filósofo analítico en los siguientes términos:

El dominio de una práctica no implica un dominio explícito (...) de la teoría de dicha práctica. Las gramáticas fueron dominadas implícita-

²¹ Michael Beaney, “Analysis”, § 6.

²² Gilbert Ryle, “Systematically Misleading Expressions”, p. 161.

²³ John R. Searle, “What is a Speech Act?”, pp. 139-140.

mente mucho antes que ellas fueran escritas explícitamente (...). La labor del filósofo es hacer una explicación sistemática de la *estructura conceptual* general de la que nuestra práctica diaria muestra que tenemos un dominio tácito e inconsciente.²⁴

Esta idea del análisis como *explicitación de lo implícito*²⁵ se ha aplicado a la comprensión de diversos tipos de prácticas y problemas humanos que van desde la emisión de actos de habla hasta las condiciones de imparcialidad presupuestas en nuestra concepción de justicia.²⁶

C. *La filosofía analítica como algo distinto de la filosofía del lenguaje.* Si bien el análisis lingüístico fue central en las primeras etapas de la filosofía analítica, resulta conveniente distinguir ésta de la filosofía del lenguaje. La filosofía analítica —identificada en inglés como *analytic philosophy* y, en su formulación clásica, como *linguistic philosophy*— es un estilo de hacer investigación filosófica. En cambio, la filosofía del lenguaje (*philosophy of language*) es una *rama de la filosofía* que aborda cuestiones relacionadas a cómo se relacionan las palabras con el mundo, con los conceptos de verdad, significado y referencia, etcétera.²⁷

En otras palabras: la filosofía del lenguaje es sólo una de las ramas, entre muchas otras, que pueden ser abordadas desde la perspectiva analítica.²⁸ La filosofía analítica como estilo ha sido aplicada a diversas ramas de la filosofía, a saber: la lógica, la filosofía de las matemáticas, la filosofía del lenguaje, la metafísica, la filosofía del sentido común, la filosofía de la mente, la filosofía de la ciencia, la epistemología, la metaética, la ética, la filosofía política, la filosofía del derecho, la teoría de la acción, la ontología de la realidad social y la teoría de la racionalidad. Para decirlo, en otros términos: cualquier temática filosófica puede ser abordada a través de los recursos propios del enfoque analítico.

²⁴ Peter F. Strawson, *Analysis and Metaphysics. An Introduction to Philosophy*, pp. 6-7. Las cursivas son del texto original. La noción de estructura conceptual es fundamental para la filosofía analítica y es aplicable a diversos problemas filosóficos. Strawson, por ejemplo, al hacer metafísica desde la perspectiva analítica, entiende esta última como “metafísica descriptiva” (*descriptive metaphysics*), *i.e.*, como la disciplina que da cuenta de la estructura real de nuestro pensamiento acerca del mundo. Sobre este punto, *vid.*, *Individuals. An Essay in Descriptive Metaphysics*, p. 9.

²⁵ Robert Brandom, *Making it Explicit. Reasoning, Representing and Discursive Commitment*, p. 77.

²⁶ Sobre esta última cuestión, *vid.*, John Rawls, “Justice as Fairness”, pp. 164 y ss.

²⁷ John R. Searle, *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, pp. 3-4.

²⁸ Brian Magge, “El hechizo de la filosofía lingüística. Diálogo con Bernard Williams”, p. 146.

La filosofía analítica, en su diversas modalidades y temáticas, ha contribuido de manera relevante a la investigación filosófica de los siglos XX y XXI, y ha tenido aportaciones que han sido adoptadas incluso dentro de ciertas disciplinas científicas. Para mencionar sólo algunos ejemplos, podemos referir la importancia que tuvieron los trabajos de Frege para las ciencias de la computación, las teorías de Daniel C. Dennett y Jerry A. Fodor respecto a la neurociencia cognitiva contemporánea, los trabajos sobre convenciones e instituciones de David Lewis y John Searle retomados por parte de la ciencia social actual, así como la teoría de los actos de habla, la cual tuvo una influencia fundamental en ética y en sociología —particularmente en la *Teoría de la acción comunicativa* de Jürgen Habermas—. ²⁹

II. Hart y su conexión con la tradición analítica

El concepto de derecho de Hart es un libro de corte analítico tanto por su estilo como por su autocomprensión metodológica. En sus propios términos, la obra se presenta como un trabajo de “teoría jurídica analítica” (*analytical jurisprudence*) y, al propio tiempo, como un ensayo de “sociología descriptiva” (*descriptive sociology*). ³⁰

Como teoría analítica, el modelo hartiano se ocupa del marco general (*general framework*) del pensamiento jurídico o, para decirlo con Strawson, de la *estructura conceptual* del mismo. Ahora bien, la aplicación de las técnicas de análisis se vincula con una investigación sociológica: muchas distinciones relevantes para la comprensión del fenómeno jurídico sólo pueden establecerse si se hace referencia a los contextos sociales no explícitos de los cuales dependen y, a su vez, si se tiene en cuenta la perspectiva de los participantes en las prácticas respectivas. ³¹

En términos generales, Hart es considerado como un prestigiado exponente de la escuela *oxoniense* de filosofía. En gran parte de sus libros y artículos

²⁹ Sobre este tema, *vid.*, Manuel García-Carpintero, “La filosofía analítica y nuestra contribución a ella. Respuesta a Guillermo Hurtado”, p. 155.

³⁰ H. L. A. Hart, *The Concept*, p. VI.

³¹ *Ibid.*, pp. vi y 98. Es importante enfatizar que la expresión “*analytical jurisprudence*” se utiliza en dos sentidos. Por un lado, se emplea para designar al positivismo jurídico inglés de finales del siglo XVIII y principios del XIX, representado por Jeremy Bentham y John Austin. Por otro lado, se utiliza para referirse a la aplicación de las técnicas de la filosofía analítica a los problemas del derecho. En este ensayo utilicé la expresión exclusivamente en este segundo sentido. Kelsen, por

aparecen referencias a filósofos analíticos —v. gr., Frege, Austin y Wittgenstein— y agradecimientos a ellos —v. gr., Strawson y Hampshire—. Como consecuencia de su ingreso al Servicio de Inteligencia Británico en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, tuvo relación con dos filósofos de Oxford: Ryle y Hampshire. Posteriormente, al ingresar a Oxford como académico, tuvo contacto con la obra de Austin, de quien tuvo una gran influencia.³² Para ubicar el modelo de Hart en el espectro de la filosofía analítica, es conveniente enfatizar que el periodo clásico de esta última puede dividirse convincentemente en dos generaciones:

A. Filosofía analítica de primera generación. Correspondiente al periodo que va desde los trabajos seminales de Frege, pasando por el positivismo lógico y culminando con el *Tractatus logico-philosophicus* de Wittgenstein, su reflexión iba dirigida a la construcción de un lenguaje perfecto que tenía como propósito disolver los problemas filosóficos. A esta primera generación se le conoce como “filosofía del lenguaje ideal” (*ideal language philosophy*).³³ Como el lenguaje ordinario se consideraba confuso e inadecuado para los propósitos filosóficos, las técnicas de análisis se basaron primordialmente en la lógica matemática moderna.³⁴ Esta primera generación se caracterizó por tener una concepción *reduccionista* del lenguaje según la cual la función principal del mismo era de carácter *descriptivo*. En el *Tractatus*, Wittgenstein señalaba en los aforismos 4.001 y 4.01: “La totalidad de las proposiciones es el lenguaje [...]. La proposición es un retrato de la realidad”.³⁵

Como consecuencia de que se consideraba que el significado de las proposiciones era su método de verificación, esta concepción reduccionista estigmatizó a las oraciones no descriptivas —v. gr., los juicios éticos— como carentes de significado cognitivo.³⁶

B. Filosofía analítica de segunda generación. En los años cincuenta y sesenta del siglo XX se dio un giro postpositivista al interior de la filosofía

ejemplo, cuando critica a la teoría jurídica analítica, usa el término en el primer sentido. *Vid.*, Hans Kelsen, “The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence”, pp. 54 y ss.

³² Juan Ramón de Páramo, “Entrevista a H. L. A. Hart”, p. 340.

³³ La distinción entre *ideal language philosophy* y *ordinary language philosophy* la tomo de Rorty, *op. cit.*, pp. 14-15.

³⁴ John R. Searle, “Contemporary Philosophy in the United States”, p. 5.

³⁵ Ludwig Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, pp. 60-62.

³⁶ Alfred J. Ayer, *Language, Truth and Logic*, pp. 104 y 110-112. Sobre la pobreza de la concepción del lenguaje de los filósofos analíticos de primera generación, *vid.*, Francisco Castillejos, “Positivismo jurídico y falacia naturalista”, pp. 137-139.

analítica. A un buen número de autores de esta nueva generación —que tuvo su gran desarrollo tanto en Oxford como en Cambridge— se les conoce como exponentes de una “filosofía del lenguaje ordinario” (*ordinary language philosophy*). Su idea principal era la siguiente: el *lenguaje ordinario* es adecuado como herramienta y, también, como objeto de análisis filosófico.³⁷ La perspectiva idónea para hacer análisis no era la sintáctica ni la semántica, sino la *pragmática*: se debía partir del uso cotidiano del lenguaje. El Wittgenstein tardío fue muy enfático en este punto:

¿Pero cuántos géneros de oraciones hay? (...). Hay *innumerables* géneros (...). La expresión “juego de lenguaje” debe poner de relieve aquí que *hablar* el lenguaje forma parte de una actividad o de una forma de vida (...). Para una gran clase de casos de utilización de la palabra “significado” (...) puede explicarse esta palabra así: el significado de una palabra es su uso en el lenguaje (...). *Nosotros* reconducimos las palabras de su empleo metafísico a su empleo cotidiano.³⁸

Esta concepción *pragmática* se ha desarrollado desde dos trincheras. Por un lado, el Wittgenstein tardío sostuvo que existe una diversidad de “juegos de lenguaje” (*Sprachspiele*), *i.e.*, una multiplicidad de usos de las palabras en contextos vitales.³⁹ Por su parte, Austin, Grice y Searle fundamentaron la tesis de que el núcleo de la comunicación son los “actos de habla” (*speech acts*), *i.e.*, aquellas prácticas lingüísticas como enunciar, ordenar, prometer, expresar, declarar, etcétera, en las que el decir algo se identifica con un tipo de acción.⁴⁰ En ambos casos, la adopción de una concepción puramente descriptivista deviene inadecuada: el lenguaje, en realidad, tiene múltiples usos y funciones que son irreductibles a la labor descriptiva. Sobre la relevancia de la perspectiva pragmática en el análisis, Austin precisa:

(No) Estamos contemplando *meramente* las palabras (o los ‘significados’, cualquier cosa que sean), sino también las realidades sobre

³⁷ John R. Searle, “Contemporary Philosophy in the United States”, p. 5.

³⁸ Ludwig Wittgenstein, *Investigaciones Filosóficas*, pp. 39, 61 y 125. Las cursivas son del texto original.

³⁹ *Ibid.*, pp. 25 y 39-41.

⁴⁰ Sobre estas cuestiones *vid.*, John L. Austin, *How to do Things with Words*, pp. 99 y ss.; “Performative Utterances”, pp. 221 y 236-237; Herbert P. Grice, *Studies in the Way of Words*, p. 172; John R. Searle, *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, pp. 16-21.

las que hablamos a través del uso de las palabras (...). Ciertamente el lenguaje ordinario no exige ser la última palabra (...). Pero recordemos: *es la primera palabra*.⁴¹

En el Cuadro 1 se presenta una comparación sintetizada entre las dos generaciones de la filosofía analítica.

Cuadro 1. Generaciones de la filosofía analítica

<p>Primera generación <i>(Filosofía del lenguaje ideal)</i> Desde Frege hasta el primer Wittgenstein.</p>	<p>Segunda generación <i>(Filosofía del lenguaje ordinario)</i> Ryle, Strawson, el Wittgenstein tardío, Austin, Grice y Searle.</p>
<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Concepción <i>reduccionista</i> del lenguaje. La función principal del lenguaje es <i>descriptiva</i>.</p>	<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Concepción <i>pragmática</i> del lenguaje. El lenguaje tiene <i>múltiples funciones</i> que no se reducen a la labor descriptiva.</p>
<p style="text-align: center;">Propósito: Resolver o disolver los problemas filosóficos a través de la construcción de un lenguaje que evite los problemas derivados del discurso ordinario.</p>	<p style="text-align: center;">Propósito: Resolver o disolver los problemas filosóficos observando las palabras y oraciones en su <i>uso ordinario</i>.</p>

La obra de Hart tuvo una profunda influencia de la *filosofía analítica de segunda generación*.⁴² En su momento, el jurista inglés identificó el valor de las técnicas de análisis propias de la *ordinary language philosophy* y las aplicó al problema de la naturaleza del derecho, a cuestiones de derecho penal y a temáticas de crítica jurídica. Sobre el particular, Hart comenta:

(Pude) darme cuenta de que los métodos de análisis y determinadas distinciones subrayadas por filósofos ingleses de esa época podrían aplicarse con provecho para un estudio filosófico del derecho. Esto fue cierto sobre todo con la idea general de que la misma forma de las expresiones y las mismas estructuras gramaticales podrían refe-

⁴¹ John L. Austin, “A Plea for Excuses”, pp. 130 y 133. Las cursivas son del texto original.

⁴² Katarzyna Doliwa, “Philosophical and Linguistic Sources of H. L. A. Hart’s Theory of Law”, p. 239; Peter M. S. Hacker, “Hart’s Philosophy of Law”, p. 2; Neil MacCormick, H. L. A. Hart, pp. 23-27; José María Rodríguez, “La filosofía lingüística y la teoría del derecho analítica: H. L. A. Hart”, pp. 484-487.

rirse a fenómenos entre los que existen a menudo complejas relaciones y numerosas diferencias irreductibles.⁴³

La importancia del análisis se hace patente en Hart desde su lección inaugural en Oxford titulada: “Definición y teoría en la teoría jurídica” (1953), en donde precisa que la determinación del significado de palabras como “derecho”, “corporación”, “derecho subjetivo” o “deber” no puede hacerse mediante una indagación representacional-descriptivista de sus contrapartes fácticas, sino a través de la identificación de la función que desempeñan en su uso jurídico cotidiano.⁴⁴ Esta preocupación por el análisis del *significado* de los términos jurídicos se modificó posteriormente para enfocarse en un problema diferente: el de la *naturaleza del derecho*.

Sobre este último punto, resulta interesante comparar el estilo de *El concepto de derecho* con una obra que se convirtió rápidamente en un clásico de la perspectiva analítica: *El concepto de lo mental* de Gilbert Ryle, publicada en 1949. En este libro, Ryle intenta mostrar el carácter fructífero de la aplicación de las técnicas de análisis a un problema tradicional de la filosofía: el del dualismo “cuerpo/mente”.⁴⁵

Su propósito era refutar la doctrina cartesiana según la cual cada ser humano tiene un cuerpo y una mente. Estas entidades, según el enfoque tradicional, sobreviven en dos mundos distintos —uno físico y otro mental—. Al sostener que la mente es una entidad que pertenece al mismo tipo o categoría lógica que los cuerpos, el dualismo incurre en un error categorial (*category-mistake*): ubica la vida mental en una dimensión que no le corresponde. El “dogma del fantasma

⁴³ Precisión de Hart en la entrevista realizada por Juan Ramón de Páramo, *op. cit.*, p. 340. Sobre el papel dominante que tuvo el análisis del lenguaje ordinario en la filosofía, *vid.*, H. L. A. Hart y Anthony M. Honoré. *Causation in the Law*, pp. XXXIII-XXXIV.

⁴⁴ En torno al problema del significado de los términos jurídicos, es central la referencia de Hart al método de la paráfrasis de Bentham y a conceptos austiniano/wittgensteinianos de filosofía del lenguaje. En particular, Hart enfatiza que los términos jurídicos son palabras operativas (*operative words*), *i.e.*, que constituyen un uso del lenguaje distinto al descriptivo. *Vid.*, “Definition and Theory in Jurisprudence”, pp. 21 y ss.; “Analytical Jurisprudence in Mid-Twentieth Century: A Reply to Professor Bodenheimer”, pp. 958 y ss. En otro contexto Hart habla también de la función adscriptiva de los términos, *i.e.*, del uso lingüístico que tiene que ver con la atribución de responsabilidad por acciones. *Vid.*, “The Ascription of Responsibility and Rights”, p. 171.

⁴⁵ Se trató, por tanto, de un libro filosófico que se escribió con un propósito metafilosófico. Ryle había pensado originalmente abordar el problema del libre albedrío. Sin embargo, se decidió finalmente sobre la cuestión de lo mental. Sobre esto, *vid.*, Daniel C. Dennett, “Reintroduciendo *El concepto de lo mental*”, p. 13.

en la máquina” (*the dogma of the Ghost in the Machine*) es refutado por Ryle fundamentando la tesis de que la mente no es un mundo paralelo a los cuerpos, sino simplemente un conjunto de disposiciones, habilidades y propensiones de las personas que pueden ser explicadas desde una óptica conductista.⁴⁶

Dejando a un lado la similitud evidente entre los títulos de los libros respectivos y el hecho de que los dos autores sean filósofos analíticos de segunda generación, la comparación entre Ryle y Hart es ilustrativa desde cuatro puntos de vista. En primer lugar, en ambos casos se determina de manera precisa el *problema filosófico de primer orden* a abordar: el del concepto de lo mental, por un lado, y el del concepto de derecho, por otro. Su objetivo no es *definir* los conceptos respectivos, sino dar cuenta —mediante el análisis conceptual— de las peculiaridades de la vida mental y de los fenómenos jurídicos respectivamente. Para ello, cada autor hace uso de un conjunto de distinciones y conceptos teóricos confeccionados concretamente para desarrollar sus propios planteamientos.⁴⁷

En segundo lugar, se aplica el enfoque analítico a un problema en el contexto de una rama determinada de la filosofía: en el primer caso, de *filosofía de la mente*; en el segundo, de *filosofía del derecho*. En tercer lugar, existe la pretensión de refutar modelos que han adquirido una aceptación relevante en el mundo intelectual: el dualismo cartesiano desde una trinchera y la teoría imperativa simple del derecho desde la otra. Finalmente, la aplicación de las técnicas de análisis se ha hecho desde una matriz doctrinal que no está conectada de manera necesaria con el estilo de la filosofía analítica: mientras que Ryle aborda los problemas desde el conductismo (*Behaviourism*), Hart hace lo propio desde el positivismo jurídico (*Legal Positivism*). En el Cuadro 2 se muestra esta comparación de manera simplificada.

Para abordar el problema de la naturaleza del derecho, Hart parte del *conocimiento común* que tienen las personas educadas en torno a las características distintivas de los órdenes jurídicos nacionales y confecciona un conjunto de conceptos que le permitirán llevar a cabo su empresa analítica. Estos conceptos son: *reglas que imponen obligaciones, reglas que confieren facultades, regla de reconocimiento, reglas de cambio, reglas de adjudicación, acep-*

⁴⁶ Ryle, *The Concept of Mind*, pp. 11-22, 168 y 199.

⁴⁷ Los conceptos de Ryle son muy conocidos y han resistido el paso del tiempo. Entre ellos se encuentran los siguientes: *error categorial, saber cómo, saber qué, leyenda intelectualista, propiedad disposicional, enunciado disposicional*, etcétera. El caso de Hart es similar.

Cuadro 2. Comparación de dos modelos analíticos

<p><i>El concepto de lo mental</i> (Gilbert Ryle) 1949</p>	<p><i>El concepto de derecho</i> (H. L. A. Hart) 1961</p>
<p>Obra de filosofía de la <i>mente</i>.</p>	<p>Obra de filosofía del <i>derecho</i>.</p>
<p>Estructura formal: Aplicación del estilo analítico al problema clásico de la distinción "cuerpo/mente", con la intención de refutar el dualismo cartesiano.</p>	<p>Estructura formal: Aplicación del estilo analítico al problema de la naturaleza del derecho, con la intención de refutar la teoría imperativa simple del derecho.</p>
<p>Doctrina sustantiva: <i>Conductismo</i>.</p>	<p>Doctrina sustantiva: <i>Positivismo jurídico</i>.</p>

*tación de reglas, puntos de vista interno y externo, enunciados internos y externos, y validez jurídica.*⁴⁸ El modelo al que se enfrenta Hart es la teoría imperativa simple del derecho —planteada por el jurista decimonónico John Austin— según la cual el fenómeno jurídico se entiende como un complejo de órdenes coercitivos emitidas por un soberano.⁴⁹

Son varias las tesis que se defienden en *El concepto de derecho*. Me referiré únicamente a dos de ellas. La primera es la siguiente:

(1) El derecho es la unión de reglas primarias y reglas secundarias.⁵⁰

Las reglas primarias (*primary rules*) son aquellas que imponen deberes. Las reglas secundarias (*secondary rules*) son las que confieren poderes públicos o privados. El concepto de derecho sólo puede entenderse como la combinación de ambos tipos de reglas. Para fundamentar la tesis expresada en (1),

⁴⁸ H. L. A. Hart, "Postscript", pp. 239-240.

⁴⁹ John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, pp. 1 y 11.

⁵⁰ H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, p. 81. Es importante subrayar que en (1) Hart no propone una definición de derecho. Lo que hace es explicitar los conceptos clave para entender el fenómeno jurídico de una manera adecuada. La función de una teoría jurídica no es definir el concepto de derecho, sino dar cuenta de su funcionamiento y características complejas que lo distinguen de otras instituciones sociales. Por esta razón, Hart rechaza ser un teórico semántico. *Vid.*, H. L. A. Hart, "Postscript", pp. 246-247. Una precisión similar se encuentra en: Alf Ross, *On Law and Justice*, p. 42.

Hart hace uso de un recurso muy utilizado en filosofía —y, por supuesto, en filosofía analítica—, a saber: el *experimento mental*.⁵¹

Para demostrar las deficiencias del modelo de Austin, Hart propone que imaginemos una sociedad compuesta sólo por reglas primarias de obligación. Dicha sociedad tendría tres defectos principales: a) la *incertidumbre* acerca tanto de qué reglas forman parte del sistema como del alcance de las mismas—; b) el *carácter estático de las reglas* derivado de la falta de procedimientos de reforma; y c) la *ineficiencia de la presión social difusa* ejercida para hacer cumplir las reglas. El remedio para superar estos tres defectos consiste en la introducción de reglas secundarias. La regla de reconocimiento (*rule of recognition*), al funcionar como criterio que permite identificar qué reglas integran el sistema, permite remediar la falta de certeza. Las reglas de cambio (*rules of change*) que facultan a un individuo o a un cuerpo colegiado a crear y derogar normas, permiten remediar el carácter estático de las reglas. Finalmente, las reglas de adjudicación (*rules of adjudication*) que identifican y facultan a ciertas autoridades para resolver casos en que se han transgredido las reglas primarias, posibilitan la superación de la ineficiencia de la presión social difusa.⁵²

La conclusión de este experimento mental es la siguiente: el análisis adecuado del concepto de derecho implica entenderlo como una estructura que combina reglas primarias de obligación con reglas secundarias.⁵³ En este contexto, Hart introduce en el análisis un elemento adicional. Si el derecho es un sistema de reglas que obligan y facultan, es necesario tomar en consideración la perspectiva de los participantes del orden jurídico, *i.e.*, la óptica de quienes *usan y aceptan* las reglas del mismo sistema. Es lo que el jurista inglés identifica como el “punto de vista interno” (*internal point of view*).⁵⁴ El recurso de acudir a la perspectiva del participante ha sido muy utilizado en filosofía analítica, en ontología social y en sociología.⁵⁵

⁵¹ El experimento mental es un recurso filosófico que consiste en imaginar una situación irreal que posibilita la solución de un problema a través de ciertas asunciones de carácter contrafáctico. El cerebro en una cubeta de Putnam, la habitación china de Searle, la posición original de Rawls y la máquina de experiencias de Nozick son ejemplos de famosos experimentos mentales en la filosofía analítica.

⁵² H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, pp. 91-98.

⁵³ *Ibid.*, p. 98.

⁵⁴ H. L. A. Hart, “Postscript”, p. 242; *The Concept*, p. 98.

⁵⁵ John R. Searle, *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, pp.102-104.

La segunda tesis fundamental que se defiende en *El concepto de derecho* es la siguiente:

(2) El derecho tiene una textura abierta.

El concepto de textura abierta (*open texture*) hace referencia a un rasgo que posee el lenguaje ordinario en general: su carácter incompleto. Ello significa que las palabras —para decirlo con Waismann— no están totalmente delimitadas ni están exentas de dudas en lo que respecta a su aplicación.⁵⁶ Para fundamentar la tesis expresada en (2), Hart explica cómo las reglas jurídicas comparten esa misma cualidad del lenguaje en general. La textura abierta del derecho indica el carácter *indeterminado* de las reglas jurídicas: en su aplicación, éstas dejan un margen de apreciación que habrá de ser completado discrecionalmente por los tribunales y funcionarios administrativos. El ejercicio de la discrecionalidad en la zona marginal de las reglas al momento de aplicarlas implica que dichas autoridades desempeñan también una función productora de reglas.⁵⁷

Con la mención de las tesis (1) y (2) no se agotan los temas abordados por la inmensa obra de Hart. Pero sí nos permiten tener un panorama del estilo hartiano como una instancia sobresaliente de la filosofía analítica que, en este caso particular, desarrolla una concepción positivista del derecho.

III. Teoría jurídica hartiana y positivismo jurídico

La teoría jurídica de Hart constituye una versión bastante sofisticada del positivismo jurídico. En este sentido, la misma asume las tres tesis clásicas del paradigma positivista: a) *la tesis social* —el derecho se identifica por sus fuentes—; b) *la tesis de la separación* —no existe una relación necesaria entre el derecho y la moral, lo que implica que el derecho puede ser identificado sin hacer uso de argumentos morales—; y c) *la tesis semántica* —los términos deónticos no poseen el mismo significado en los contextos jurídicos que en los contextos morales—. ⁵⁸

⁵⁶ Friedrich Waismann, “Verifiability”, pp. 122-123.

⁵⁷ H. L. A. Hart, *The Concept*, pp. 125-136. En torno al concepto de discrecionalidad, *vid.*, “Discrecionalidad”, pp. 86 y ss.

⁵⁸ Joseph Raz, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*, pp. 37-38. Sobre las diversas maneras de entender el positivismo jurídico, *vid.*, H. L. A. Hart, *The Concept*, p. 302.

Cuadro 3. Características de la teoría hartiana

<i>El concepto de derecho</i>	
Teoría <i>general</i>	Teoría <i>descriptiva</i>
No está vinculada con ningún sistema jurídico o cultura jurídica en particular.	Es moralmente neutral y no tiene ningún propósito de justificación.
↓	↓
Su propósito es dar una explicación y clarificación del derecho como institución social y política compleja	La neutralidad moral es una condición para efectuar una crítica moral útil del derecho . ⁵⁹

En lo referente a la tesis social, Hart precisa en su célebre *Postscript* —publicado de manera póstuma en 1994— que el objetivo de *El concepto de derecho* fue proporcionar una teoría *general* y *descriptiva* de lo que es el derecho. El Cuadro 3 nos explica brevemente estas dos características del modelo hartiano.

En este contexto, Hart asume que el derecho es una institución social que ha tenido la misma estructura en diversas culturas y en diferentes épocas históricas, a pesar de sus variaciones empíricas de contenido.⁶⁰ En este punto, se ha asociado la teoría hartiana con modelos analíticos contemporáneos que señalan que el derecho —al igual que las demás instituciones humanas— es una *construcción social*.⁶¹

El carácter descriptivo de la teoría hartiana se conecta con la tesis de la separación. Si sólo existe una relación contingente entre el derecho y la moral, la *estructura conceptual* propia del pensamiento jurídico sólo puede ser explicitada por una teoría que tenga un carácter *neutral*. Ello significa dos cosas: en primer lugar, que la teoría del derecho *como tal* no debe tener ningún propósito de justificación ni de crítica moral; en segundo lugar, que el punto de vista interno de los participantes debe ser descrito a través de la *perspectiva de un*

⁵⁹ H. L. A. Hart, “Postscript”, pp. 239-240.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Leslie Green, “The Concept of Law Revisited”, pp. 1692 y 1697; Brian Leiter y Alex Langlinais, “La metodología de la filosofía del derecho”, pp. 70-72. La ontología de la realidad social ha sido trabajada predominantemente por John R. Searle. *Vid.*, *The Construction of Social Reality*, pp. 59 y ss.; *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, pp. 90 y ss.

observador externo.⁶² Esta idea es compatible con el llamado “positivismo suave” (*soft positivism*), *i.e.*, con la modalidad teórica explicitada por Hart en el *Postscript*: aunque no hay un contenido moral necesario en el derecho, un sistema jurídico en particular podría incorporar ciertos principios morales o valores sustantivos como criterios de validez jurídica.⁶³

Para Hart, una teoría del derecho descriptiva es un presupuesto necesario para efectuar una *crítica moral útil del derecho* —asumiendo que la teoría y la crítica tienen propósitos distintos—. ⁶⁴ En este punto, surge la pregunta: ¿qué se entiende por “moral”? Como buen filósofo analítico, Hart hace explícitos dos usos de la palabra “moral”. El primer uso se refiere a la *moral positiva*. Aquí la expresión se refiere a la moralidad aceptada por un grupo social dado. Ejemplo de ello es la moralidad sexual aceptada en una sociedad en una época histórica determinada. El segundo uso indica la *moral crítica*. Aquí el término designa los principios morales generales usados en la *crítica de las instituciones sociales* —incluyendo en estas las instituciones políticas y los preceptos de la moral positiva de una sociedad—. Ejemplos de moral crítica son el modelo utilitarista o la filosofía kantiana en su función de evaluación de las instituciones realmente existentes.⁶⁵

Con base en estos elementos, puede verse que el positivismo hartiano no excluye la crítica del derecho (*the criticism of law*), sino que constituye una de sus condiciones. El argumento central de Hart en torno a esta cuestión es el siguiente. Podemos distinguir entre dos conceptos de derecho:

1. El concepto más amplio.

2. El concepto más restringido.

⁶² H. L. A. Hart, “Postscript”, pp. 239-242. En este contexto es donde aparecen los conceptos de “enunciado interno” (*internal statement*) y “enunciado externo” (*external statement*). El primero manifiesta la aceptación compartida de una regla. El segundo expresa la actitud de un observador que describe el punto de vista interno de los participantes, sin aceptar las reglas respectivas. *Vid.*, H. L. A. Hart, *The Concept*, pp. 102-103.

⁶³ Hart, “Postscript”, p. 250. Sobre el tema del positivismo suave, *vid.*, Brian Bix, *Jurisprudence. Theory and Context*, pp. 48-49; Wilfrid J. Waluchow, *Positivismo jurídico incluyente*, p. 17.

⁶⁴ Hart, “Postscript”, p. 240.

⁶⁵ Para esta distinción entre moral positiva y moral crítica, *vid.*, H. L. A. Hart, *Derecho, libertad y moralidad*, p. 113. En términos generales, la expresión “moral” se utiliza en los textos filosóficos contemporáneos como moral crítica. En las últimas páginas de *El concepto de derecho*, Hart enfatiza que la moral es el criterio máximo (*the ultimate standard*) mediante el cual las acciones humanas —ya sean legislativas o de otro tipo— son evaluadas. Sobre esta cuestión, *vid.*, H. L. A. Hart, *The Concept*, p. 230.

El primero da cuenta de las características del derecho presentes en todos los ordenamientos jurídicos empíricos. El segundo excluye a los sistemas que, desde ciertas perspectivas, podrían ser identificados como inmorales.⁶⁶ Para Hart, el concepto más amplio tiene dos ventajas teóricas. En primer lugar, permite dar cuenta de los fenómenos jurídicos sin dejar a un lado aquellas reglas y ordenamientos cuyo contenido manifieste una concepción moralmente cuestionable. El uso lingüístico muestra que la expresión “derecho” se emplea cotidianamente en un sentido no excluyente, por lo que no existe ningún beneficio teórico o científico para recurrir a un concepto más restringido si lo que se pretende es explicar el derecho como un fenómeno social. En segundo lugar, el concepto más amplio permite realizar una *crítica a las instituciones* que sea verdaderamente útil.⁶⁷

El caso extremo del derecho nazi puede ilustrar esta situación. Afirmar, por ejemplo, que el derecho nazi *no era derecho* —para decirlo al estilo de Radbruch— simplifica y distorsiona el conjunto de cuestiones morales que están implicadas. En palabras distintas a las de Hart, se puede afirmar que confundir la *teoría del derecho* con la *teoría de la justicia* tiene como consecuencia que la crítica moral de las instituciones jurídicas pierda gran parte de su potencial y efectividad por la complejidad de los argumentos involucrados —los cuales sobrepasan un simple análisis conceptual—.⁶⁸ Obras maestras contemporáneas como *Una teoría de la justicia* de John Rawls y *Anarquía, Estado y utopía* de Robert Nozick muestran cómo la problemática de la justicia y la crítica moral requieren de argumentos y desarrollos teóricos bastante sofisticados que van más allá del análisis del concepto de derecho.⁶⁹

Al tener un interés por cuestiones de moral crítica, Hart extendió su obra a temas referentes al utilitarismo y la teoría de la justicia, a la justificación del castigo, a la imposición legal de la moralidad —en polémica con Patrick De-

⁶⁶ Los positivistas jurídicos adoptan el concepto amplio de derecho. *Vid.*, por ejemplo: Jeremy Bentham, *The Principles of Morals and Legislation*, p. 324; Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, pp. 71 y 76; Ross, *On Law and Justice*, pp. 25 y 42-43.

⁶⁷ H. L. A. Hart, “Postscript”, p. 240; H. L. A. Hart, *The Concept*, pp. 209-211.

⁶⁸ H. L. A. Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals”, p. 620; H. L. A. Hart, *The Concept*, pp. 210-211. A la afirmación según la cual una teoría neutral del derecho promueve claridad y facilita someter al derecho a un escrutinio moral crítico se le conoce como *tesis de las consecuencias moralmente provechosas*. Sobre el particular, *vid.*, Julie Dickson, *Evaluación en la teoría del derecho*, pp. 108-109.

⁶⁹ Sobre esta cuestión, *vid.*, John Rawls, *A Theory of Justice*; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*.

vlin y James F. Stephen— y al problema del derecho moral de todos los hombres a ser libres.⁷⁰ En estas discusiones, Hart siempre partió de su distinción explícita entre teoría jurídica y crítica moral. Sin embargo, es este deslinde entre descripción y evaluación el que aparece como problemático a la luz de la filosofía analítica contemporánea. Aquí, la pregunta pertinente es la siguiente: ¿es posible una teoría puramente *descriptiva y neutral* acerca de una institución social como lo es el derecho?

IV. Analytical jurisprudence y giro postpositivista

La perspectiva de Hart desarrollada en *El concepto de derecho* ha sido sometida a diversas críticas. Se ha señalado, por ejemplo, que su modelo de reglas no explica la especificidad de los principios en los órdenes jurídicos contemporáneos,⁷¹ que se trata de una teoría semántica que no informa sobre los aspectos postinterpretativos de las prácticas jurídicas⁷² o que algunas de sus ideas son imprecisas, equivocadas y “poco interesantes”.⁷³ Pocos años antes de la publicación del libro, Lon L. Fuller observaba que el positivismo hartiano no podía dar cuenta de la “moralidad interna” del derecho.⁷⁴ Sin embargo, no me ocuparé en este lugar de estas críticas. El objetivo de este párrafo es fundamentar la tesis de que *no existe una conexión necesaria entre teoría jurídica analítica y positivismo jurídico*. Ello me conducirá a proponer un giro postpositivista en el enfoque analítico de la teoría del derecho.

El positivismo jurídico es una modalidad posible, pero no necesaria, que puede adoptar una teoría analítica del derecho. Así como el enfoque analítico de filosofía de la mente pudo acogerse a una perspectiva conductista —como efectivamente lo hizo Ryle en *El concepto de lo mental*—, no es necesario que lo haya hecho.⁷⁵ En la filosofía analítica se han desarrollado concepciones

⁷⁰ H. L. A. Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals”, pp. 594-621; “The Demystification of the Law”, pp. 22-24; “Rawls on Liberty and its Priority”, pp. 223 y ss.; “Prolegomenon to the Principles of Punishment”, pp. 1 y ss.; *Derecho libertad y moralidad*, 97 y ss.; “Are There any Natural Rights?”, pp. 175 y ss.

⁷¹ Ronald Dworkin, “The Model of Rules”, pp. 17 y ss.

⁷² Ronald Dworkin, *Law's Empire*, p. 104.

⁷³ Riccardo Guastini, “Releyendo a Hart”, p. 61.

⁷⁴ Lon L. Fuller, “Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart”, pp. 635 y ss.

⁷⁵ Sobre las doctrinas sustantivas adoptadas por Ryle y Hart en sus respectivas teorías analíticas, *vid. supra*, Cuadro 2.

explicativas de la mente distintas al conductismo como el materialismo, el funcionalismo, etcétera.⁷⁶ Y esta situación se extiende a cualquier rama de la filosofía a la que se aplique la óptica analítica.⁷⁷ Como consecuencia de esto, se puede sostener que la teoría jurídica analítica *no implica una posición positivista del derecho*. El enfoque analítico es un *estilo* de hacer filosofía. No es una teoría sustantiva.

En virtud de lo anterior, la teoría jurídica analítica es perfectamente compatible con una *concepción postpositivista del derecho*. Para justificar esto, resultará conveniente hacer algunas precisiones.

La posición de Hart se distingue de otras formas de positivismo en el sentido de que no adopta un escepticismo en torno a las cuestiones morales. Autores como Kelsen y Ross —así como la mayoría de sus epígonos— asumieron erróneamente que la racionalidad no se podía aplicar a las discusiones en torno a la justicia.⁷⁸ Este, afortunadamente, no es el caso de Hart. En la filosofía analítica de primera generación —particularmente en la versión sostenida por los empiristas lógicos— los juicios morales eran caracterizados como carentes de significado cognitivo. Ello se dio como consecuencia de la admisión tanto de una pobre concepción del lenguaje como de un dualismo metafísico entre hechos y valores.⁷⁹ Desde esta óptica, la perspectiva hartiana posee una ventaja comparativa respecto de los modelos escépticos al haberse planteado conforme a una orientación *postempirista* —la cual ha sido el rasgo distintivo de los filósofos analíticos de segunda generación y de los que vinieron después—.

Sin embargo, Hart siempre ha dejado abierto el tema acerca del carácter cognitivo de los juicios morales. Para él, el positivismo jurídico es compatible tanto con concepciones escépticas como con perspectivas cognitivistas en materia moral.⁸⁰ En todo caso, al ser el derecho una institución social que puede ser identificada sin recurrir a argumentos morales, la discusión metaética

⁷⁶ Jacquette Dale, *Philosophy of Mind*, pp. 34 y ss.

⁷⁷ Por ejemplo, la epistemología analítica puede ser antirrealista, pero no tiene que serlo forzosamente. Lo mismo puede decirse de la ética analítica respecto al utilitarismo, etcétera.

⁷⁸ Alf Ross, *Kritik der sogenannten praktischen Erkenntnis. Zugleich Prolegomena zu einer Kritik der Rechtswissenschaft*, pp. 17-19 y 431; *Directives and Norms*, p. 64; Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, pp. 27-28.

⁷⁹ Para una crítica de este modelo, *vid.*, Francisco Castillejos, “Positivism jurídico y falacia naturalista”, pp. 135-146.

⁸⁰ H. L. A. Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals”, pp. 624-626.

en torno al *status* de los juicios morales es irrelevante para la teoría jurídica como tal. Sobre el particular, comenta Hart:

Todavía pienso que la teoría jurídica debería evitar compromisos con teorías filosóficas controvertidas acerca del *status* general de los juicios morales y debería dejar abierta (...) la cuestión general de si ellos tienen lo que Dworkin llama ‘posición objetiva’ (*objective standing*).⁸¹

En este punto, Hart se equivoca. La construcción de un metalenguaje jurídico de carácter *neutral* es una imposibilidad desde las perspectivas analíticas actuales. La idea de confeccionar una teoría puramente descriptiva que se hace desde la perspectiva de un observador neutral que da cuenta del punto de vista interno de los participantes reales en las instituciones sociales fracasa por las siguientes razones. En primer lugar, la sociedad en general —incluyendo dentro de ella al derecho— no se reduce al reino de la *facticidad*, *i.e.*, al conjunto de restricciones, coerciones y reglas bajo las que se reproduce la vida social. Las prácticas sociales incluyen una dimensión de contrafacticidad constituida por la red de presuposiciones normativas que los participantes siempre asumen, *v. gr.*, la verdad, la corrección, la sinceridad, etcétera. Se trata de la esfera de la *validez*.⁸²

Si no se hace referencia a esas presuposiciones normativas contrafácticas, la descripción del orden social simplemente no puede lograr su objetivo. En segundo lugar, la elaboración de un aparato conceptual que explique la estructura de nuestro pensamiento acerca del derecho no puede ser neutral: para *describir* correctamente nuestras prácticas sociales, debemos explicitar los presupuestos normativos de las mismas.⁸³ Ello implica que *los criterios de evaluación* —*v. gr.*, los requerimientos de verdad, cumplimiento y justicia implícitos en las afirmaciones, las promesas y el derecho, respectivamente— se encuentran *implícitos* en toda acción social. El papel de la filosofía como análisis en estos casos es, precisamente, el de explicitar lo implícito.

⁸¹ H. L. A. Hart, “Postscript”, pp. 253-254.

⁸² Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, pp. 18-23; *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, pp. 410-412.

⁸³ John R. Searle, *Rationality in Action*, pp. 173, 176 y 182.

El gran problema del positivismo jurídico es, por tanto, su *reduccionismo*. Pensemos en lo siguiente. La caracterización del concepto de enunciado no puede dejar a un lado la explicitación de su conexión con la verdad como criterio de evaluación. La explicación de un acto de habla como la promesa debe, necesariamente, explicitar el compromiso de cumplimiento implícito que la misma presupone. El caso del derecho es exactamente el mismo: no puede ser caracterizado en su completitud sin dar cuenta de su *pretensión de corrección*.⁸⁴ Para poder proporcionar una mejor explicación del derecho, la teoría jurídica analítica debe abandonar sus tesis positivistas para sustituirlas por un modelo que se identifique como *postpositivismo jurídico*. Ello implica tomar las siguientes decisiones metodológicas:

1. *La tesis social debe abandonarse tal como está formulada*. Es verdad que el derecho es una construcción social. Pero las instituciones humanas — como construcciones sociales — no se reducen a su facticidad. La teoría jurídica analítica debe explicitar también el ámbito de la validez normativa para proporcionar una mejor descripción del fenómeno jurídico.

2. *La tesis de la separación debe abandonarse*. Si se asume que el derecho presupone una pretensión de corrección, ello implica aceptar alguna modalidad de la tesis de la vinculación, *i.e.*, de que existe una relación necesaria entre el derecho y la moral. La consecuencia de este giro metodológico es la siguiente: la reflexión sobre el tema de *la justicia en el derecho* deviene central en la investigación teórico-jurídica. Al abordar cuestiones de estructura, argumentación e interpretación, la aproximación analítica no se reduce a la descripción neutral de las prácticas, sino que se encuentra habilitada para hacer *evaluaciones morales* de las mismas y, además, está legitimada para coadyuvar en la edificación de teorías sustantivas de la justicia y modelos de fundamentación de los derechos humanos, entre otras cuestiones.⁸⁵

Es por este conjunto de razones que la *analytical jurisprudence* actual puede realizar una labor teórica más ambiciosa, superando la arcaica dicotomía entre descripción neutral y crítica moral del derecho, aprovechando todo el arsenal analítico contemporáneo que tiene a su disposición. Sin embargo, el desarrollo de estos temas es objeto de otro trabajo.

⁸⁴ Robert Alexy, *Begriff und Geltung des Rechts. Erweiterte Neuauflage*, pp. 62-64.

⁸⁵ Para la aplicación del enfoque analítico al problema de los derechos humanos, *vid.*, Francisco Castillejos, “La universalidad de los derechos humanos: una aproximación constructivista”, pp. 8 y ss.

Fuentes bibliográficas

Bibliográficas

- Alexy, Robert. *Begriff und Geltung des Rechts. Erweiterte Neuauflage*. München, Verlag Karl Alber Freiburg, 2020.
- Austin, John. *The Province of Jurisprudence Determined*. Indianápolis, Hackett Publishing Company, 1998.
- Austin, John L. "A Plea for Excuses". *Philosophical Papers*. Oxford, Oxford University Press, 1961, pp. 123-152.
- . "Performative Utterances". *Philosophical Papers*. Oxford, Oxford University Press, 1961, pp. 220-239.
- . *How to do Things with Words*. 2ª ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975.
- Ayer, Alfred J. *Language, Truth and Logic*. Londres, Penguin Books, 1971.
- Beaney, Michael. "Analysis". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), Summer 2021 Edition, Stanford, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/entries/analysis/> (consultado el 4 de julio de 2025).
- Bentham, Jeremy. *The Principles of Morals and Legislation*. Nueva York, Prometheus Books, 1988.
- Bix, Brian. *Jurisprudence. Theory and Context*. 4ª ed., Durham, North Car., Carolina Academic Press, 2009.
- Brandom, Robert. *Making it Explicit. Reasoning, Representing and Discursive Commitment*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.
- Castillejos Rodríguez, Francisco J. *La ratio iuris en la era de la postmetafísica. Jürgen Habermas y la nueva fundamentación teórico-discursiva de la filosofía del derecho*. México, Tirant Humanidades/UAM-I, 2014.
- D'Agostini, Franca. *Analíticos y continentales. Guía de la filosofía de los últimos treinta años*. Madrid, Cátedra, 2010.
- Dale, Jacqueline. *Philosophy of Mind*. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1994.
- Dennett, Daniel C. "Reintroduciendo *El concepto de lo mental*". Gilbert Ryle, *El concepto de lo mental*. Barcelona, Paidós, 2005, pp. 1-23.
- Dickson, Julie. *Evaluación en la teoría del derecho*. México, IIJ-UNAM, 2006.
- Dummett, Michael. *Origins of Analytical Philosophy*. Londres, Bloomsbury, 2014.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986.
- Frege, Gottlob. *Begriffsschrift. Eine der arithmetischen nachgebildete Formelsprache des reinen Denkens*. Gottlob Frege, *Begriffsschrift und andere Aufsätze*. Ignacio Angelelli (ed.), Hildesheim, Georg Olms Verlag, 1964, pp. V-88.
- . "On *Sinn* and *Bedeutung*". *The Frege Reader*, Michael Beaney (ed.), Malden, Mass., Blackwell Publishing, 1997, pp. 151-171.
- Glock, Hans-Johann. *What is Analytic Philosophy?* Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

- Grice, Herbert P. *Studies in the Way of Words*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989.
- Habermas, Jürgen. *Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze*. Fráncfort del Meno, Suhrkamp, 1988.
- _____. *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*. Fráncfort del Meno, Suhrkamp, 1981.
- _____. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Fráncfort del Meno, Suhrkamp, 1992.
- Hacker, Peter M. S. “Hart’s Philosophy of Law”. *Law, Morality and Society. Essays in Honour of H. L. A. Hart*, Peter Hacker y Joseph Raz (coords.). Oxford, Clarendon Press, 1977, pp. 1-25.
- Hart, H. L. A. “The Demystification of the Law”. *Essays on Bentham. Jurisprudence and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 1982, pp. 21-39.
- _____. “Definition and Theory in Jurisprudence”. *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 1983, pp. 21-48.
- _____. “Rawls on Liberty and its Priority”. *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 1983, pp. 223-247.
- _____. *The Concept of Law*. 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2012.
- _____. “Postscript”. *The Concept of Law*. 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 238-276.
- _____. *Derecho, libertad y moralidad*. Madrid, Dykinson, 2006.
- _____. “Prolegomenon to the Principles of Punishment”. *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*. 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 1-27.
- Hart, H. L. A. y Anthony M. Honoré. *Causation in the Law*. 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Kelsen, Hans. *Reine Rechtslehre*. Tubinga, Mohr Siebeck, 2017.
- Leiter, Brian y Alex Langlinais. “La metodología de la filosofía del derecho”. *Cuestión de método(s). Ensayos sobre metodología e investigación jurídica*. Francisco M. Mora (ed.), México, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 65-93.
- MacCormick, Neil. *H. L. A. Hart*. 2ª ed., Stanford, Stanford University Press, 2008.
- Magge, Brian. “El hechizo de la filosofía lingüística. Diálogo con Bernard Williams”. *Los hombres detrás de las ideas. Algunos creadores de la filosofía contemporánea*. México, FCE, 1982, pp. 142-157.
- _____. “La filosofía del lenguaje. Diálogo con John Searle”. *Los hombres detrás de las ideas. Algunos creadores de la filosofía contemporánea*. México, FCE, 1982, pp. 190-211.
- Nozick, Robert. *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York, Basic Books, 1974.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.
- Raz, Joseph. *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Oxford, Oxford University Press, 1979.

- Rorty, Richard M. "Metaphilosophical Difficulties of Linguistic Philosophy". *The Linguistic Turn. Essays in Philosophical Method*. Edición actualizada, Richard M. Rorty (ed.), Chicago, The University of Chicago Press, 1992, pp. 1-39.
- Ross, Alf. *Kritik der sogenannten praktischen Erkenntnis. Zugleich Prolegomena zu einer Kritik der Rechtswissenschaft*. Copenhagen, Levin & Murksgaard, 1933.
- _____. *Directives and Norms*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1968.
- _____. *On Law and Justice*. Oxford, Oxford University Press, 2019.
- Ryle, Gilbert. *The Concept of Mind*. Londres, Editorial Hutchinson, 1949.
- Searle, John R. *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
- _____. *Intentionality. An Essay in the Philosophy of Mind*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- _____. *The Construction of Social Reality*. Nueva York, The Free Press, 1995.
- _____. "What is a Speech Act?". *The Philosophy of Language*. 3ª ed. Aloysius P. Martinich (ed.), Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 130-140.
- _____. *Rationality in Action*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 2001.
- _____. "Contemporary Philosophy in the United States". *The Blackwell Companion to Philosophy*. 2ª ed. Nicholas Bunnin y E. P. Tsui-James (coords.), Malden, Blackwell Publishers, 2003, pp. 1-22.
- _____. *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- Shapiro, Scott. "H. L. A. Hart (1907-1992)". *A Companion to Analytic Philosophy*. Aloysius P. Martinich y David Sosa (eds.), Malden, Mass., Blackwell Publishers, 2001, pp. 169-174.
- Strawson, Peter F. *Individuals. An Essay in Descriptive Metaphysics*. Londres, Routledge, 1959.
- _____. *Analysis and Metaphysics. An Introduction to Philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Stroll, Avrum. *La filosofía analítica del siglo XX*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2002.
- Tamayo, Rolando. "H. L. A. Hart y la teoría jurídica analítica (Estudio preliminar)". H. L. A. Hart, *Post scriptum al concepto de derecho*. México, IIF-UNAM, 2000, pp. XI-XXXV.
- Tomasini, Alejandro. *Filosofía analítica: un panorama*. 2ª ed., México, Plaza y Valdés Editores, 2012.
- Urmson, James O. *Philosophical Analysis. Its Development between the two World Wars*. Oxford, Oxford University Press, 1956.
- Waluchow, Wilfrid J. *Positivism jurídico incluyente*. Madrid, Marcial Pons, 2007.
- Wittgenstein, Ludwig. *Tractatus logico-philosophicus*. Londres, Kegan Paul, 1922.
- _____. *Investigaciones Filosóficas*. México, IIF-UNAM, 1988.

Electrónica

Frege, Gottlob. *Die Grundlagen der Arithmetik. Eine logisch mathematische Untersuchung über den Begriff der Zahl*. Breslau, Verlag von Wilhelm Koebner, 1884. <https://ia600605.us.archive.org/30/items/diegrundlagender00freg/diegrundlagender00freg.pdf> (consultada el 9 de septiembre de 2025).

Hemerográficas

- Castillejos Rodríguez, Francisco J. “Positivismo jurídico y falacia naturalista”. *Alegatos*, Núm. 115, septiembre-diciembre 2023, México, UAM-A., pp. 121-150.
- _____. “La universalidad de los derechos humanos: una aproximación constructivista”. *Alegatos*, Núm. 116, enero-abril 2024, México, UAM-A., pp. 7-34.
- Doliwa, Katarzyna. “Philosophical and Linguistic Sources of H. L. A. Hart’s Theory of Law”. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, Vol. 46, Núm. 1, September 2016, Polonia, University of Bialystok, pp. 231-254. <https://sciendo.com/article/10.1515/sl-gr-2016-0042> (consultada el 30 de junio de 2025).
- Dworkin, Ronald. “The Model of Rules”. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 35, No. 1, 1967, Chicago, University of Chicago Law School, pp. 14-46.
- Fuller, Lon L. “Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart”. *Harvard Law Review*, Vol. 71, Núm. 4, February 1958, Cambridge, Mass., Harvard Law Review Association, pp. 630-672.
- García-Carpintero, Manuel. “La filosofía analítica y nuestra contribución a ella. Respuesta a Guillermo Hurtado”. *Dianoia*, Núm. 69, Vol. LVII, noviembre 2012, México, IIF-UNAM, pp. 151-158.
- Gettier, Edmund L. “Is Justified True Belief Knowledge?”. *Analysis*, Vol. 36, Núm. 6, June 1963, Oxford, Oxford University Press, pp. 121-123.
- Green, Leslie. “The Concept of Law Revisited”. *Michigan Law Review*, Vol. 94, Núm. 6, May 1996, Michigan, University of Michigan Law School, pp. 1687-1757.
- Guastini, Riccardo. “Releyendo a Hart”. *Hart en la teoría del derecho contemporánea. A 50 años de El concepto de derecho*. Sebastián Figueroa (ed.), Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2014, pp. 61-75.
- Hart, H. L. A. “The Ascription of Responsibility and Rights”. *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 49, 1948-1949, Londres, Aristotelian Society, pp. 171-194.
- _____. “Are There any Natural Rights?”. *The Philosophical Review*, Vol. 64, Núm. 2, April 1955, Durham, Duke University Press, pp. 175-191.
- _____. “Discrecionalidad”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Núm. 37, 2014, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 85-98. <https://www.cervantes-virtual.com/obra/discrecionalidad/> (consultada el 28 de junio de 2025).
- _____. “Analytical Jurisprudence in Mid-Twentieth Century: A Reply to Professor Bodenheimer”. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 105, Núm. 7, 1957, Filadelfia, University of Pennsylvania Law School, pp. 953-975.

- _____. “Positivism and the Separation of Law and Morals”. *Harvard Law Review*, Vol. 71, Núm. 4, February 1958, Cambridge, Mass., Harvard Law Review Association, pp. 593-629.
- Kelsen, Hans. “The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence”. *Harvard Law Review*, Vol. 55, Núm. 1, November 1941, Cambridge, Mass., Harvard Law Review Association, pp. 44-70.
- Páramo, Juan Ramón de. “Entrevista a H. L. A. Hart”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Núm. 5, 1988, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 339-361. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10893/1/Doxa5_25.pdf (consultada el 29 de junio de 2025).
- Rawls, John. “Outline of Decision Procedure for Ethics”. *The Philosophical Review*, Vol. 60, Núm. 2, April 1951, Durham, Duke University Press, pp. 177-197.
- _____. “Justice as Fairness”. *The Philosophical Review*, Vol. 67, Núm. 2, April 1958, Durham, Duke University Press, pp. 164-194.
- Rodríguez, José María. “La filosofía lingüística y la teoría del derecho analítica: H. L. A. Hart”. *Anuario de Filosofía del Derecho*, T. VII, 1990, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, pp. 479-502.
- Ryle, Gilbert. “Systematically Misleading Expressions”. *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 32, 1931-1932, Londres, Aristotelian Society, pp. 139-170.
- Waismann, Friedrich. “Verifiability”. *Proceedings of the Aristotelian Society. Supplementary Volumes*, Vol. 19, 1945, Londres, Aristotelian Society, pp. 119-150.

Libertad de expresión y redes sociales en México: derechos humanos en entornos digitales

Jesús Manuel Niebla Zatarain*

Resumen:

Las redes sociales fueron concebidas originalmente como espacios de convivencia entre usuarios. Estas plataformas se han convertido en el entorno para la diseminación y debate de ideas, lo que las ha erigido como el nuevo estandarte de la libertad de expresión. No obstante, estas han sido utilizadas para fines perjudiciales, ya sea diseminando desinformación o identificando usuarios y sectores vulnerables. Esta colaboración abordará las implicaciones jurídicas de las redes sociales para la libertad de expresión para Estados Unidos, la Unión Europea y principalmente México.

Abstract:

Social media platforms were originally conceived as spaces for interaction among users. These platforms have become spaces for the dissemination and debate of ideas, leading them to be hailed as the new standard-bearers of freedom of expression. However, they have also been used for harmful purposes, such as spreading misinformation or identifying vulnerable users and groups. This collaboration will address the legal implications of social media for freedom of expression in the United States, the European Union, and, primarily, Mexico.

Sumario: Introducción / I. El avance tecnológico y el ejercicio de la libertad de expresión / II. La concepción (tradicional) de la libertad de expresión en redes sociales: ¿barreras difusas? / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctor en Derecho, Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, ORCID: 0000-0002-0102-1167.

La presente investigación forma parte del proyecto Ciencia de Frontera: “Regulación de entornos digitales a través de razonamiento legal basado en inteligencia artificial”, CF-2023-G-772 del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT).

Introducción

El desarrollo tecnológico experimentado a raíz de la revolución digital ocurrida durante las últimas décadas del siglo XX ha permeado en prácticamente todos los ámbitos de la vida social. En este sentido, una plataforma que ha evolucionado de ser un punto meramente de encuentro e interacción entre usuarios para convertirse en servicios donde impera el intercambio de ideas son las redes sociales. Estos desarrollos han dado lugar a una nueva concepción de los derechos humanos y han posicionado a la tecnología digital como una herramienta fundamental para el proceso de cultura democrática de las nuevas generaciones. Sin embargo, las redes sociales son entornos susceptibles de ser utilizados para fines ilegales los cuales, escudados en la libertad de expresión, buscan afectar de manera negativa la estabilidad social en el mundo real. Para atender lo anterior, se abordará la necesidad de crear una regulación que garantice la utilización ética de estas plataformas, sin que esto represente un menoscabo para el ejercicio del citado derecho humano.

I. El avance tecnológico y el ejercicio de la libertad de expresión

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, diversos avances en tecnología computacional, particularmente el Internet, se han convertido en elementos capaces de influir en la evolución social. Esto ha generado una transformación en la percepción y comprensión de los derechos fundamentales, los cuales se encuentran en un proceso de adaptación constante ante la nueva realidad que suponen los entornos digitales. En este sentido, la libertad de expresión se encuentra entre los derechos humanos cuya interacción con el desarrollo computacional ha resultado particularmente relevante. Esto, como resultado directo de la diseminación y adopción de las redes sociales.

En lo que respecta a la operación de estas plataformas, cabe mencionar que están orientadas al desarrollo y/o intercambio de información, intereses profesionales, ideas y otras formas de expresión e intelectualidad las cuales operan a través de comunidades y redes virtuales.¹ No obstante, la amplitud de en-

¹ Jan H. Kietzmann *et. al.*, “Social media? Get serious! Understanding the functional building blocks of social media”, pp. 241-242.

foques presentados por desarrolladores los cuales operan bajo distintas perspectivas y medios digitales, ha ocasionado que el desarrollo de una definición general se vuelva sumamente complejo. Ante esto, existen características básicas indispensables dentro de estas plataformas que permiten particularizarlas de otros desarrollos:²

1. Son aplicaciones de Internet basadas en la Web 2.0.
2. Dichas plataformas operan a través de contenido generado por el usuario.
3. Los usuarios desarrollan perfiles específicos basados en los servicios particulares ofertados por los desarrolladores quienes, a su vez, realizan tareas de administración y mantenimiento de dichos recursos.
4. Los medios sociales permiten el desarrollo de redes sociales al permitir la interacción de usuarios que comparten las mismas características.

Desde una perspectiva meramente social, estas plataformas digitales operaban originalmente como simples puntos de encuentro donde los usuarios podían compartir aspectos específicos de su vida privada. Dicha premisa tiene sus orígenes en desarrollos creados a partir de la década de 1980, en el siguiente apartado se abordarán los más influyentes.

1.1. Las primeras redes sociales y el concepto de interacción social computacional

Durante los primeros años del Internet, existieron diversos desarrollos principalmente de índole académico que compartían algunas de las características de lo que hoy se denomina redes sociales. Entre estas destaca la denominada *Usenet*³ (acrónimo de *User Net* o Red de Usuarios), la cual permitía la colaboración entre usuarios por medio de la ejecución de comandos, transferencia de archivos y el desarrollo de las primeras versiones de lo que hoy se denomina correo electrónico. El método de interacción de *Usenet*, era meramente textual sin ningún tipo de interacción multimedia, debido a las limitaciones tecnológicas de la época, de esta forma, los usuarios res-

² Jonathan A. Obar y Steven S. Wildman, “Social media definition and the governance challenge-an introduction to the special issue”, pp. 745-750.

³ Christopher Lueg y Danyel Fisher, *From Usenet to CoWebs: interacting with social information spaces*.

pondían a mensajes de texto conocidos como *news* (noticias en español), los cuales, a su vez, permitían la administración de usuarios basados en preferencias similares en lo que se conocía como *newsgroups* (noticias grupales en español). De manera general, es importante señalar que *Usernet* es considerado como uno de los primeros y más relevantes antecedentes de las redes sociales actuales particularmente, en lo relativo a conectividad y sentido de pertenencia que esta plataforma generó en su momento.

Otro desarrollo importante fue *Bulletin Board Systems*⁴ (BBS o Sistemas de Pizarrón de Anuncios en español) el cual basaba su conectividad en la facilidad de acceder a través de la red telefónica lo cual acrecentaba el volumen de usuarios que convergían en ella. Si bien es cierto que la forma en que esta plataforma operaba es considerada primitiva, durante su época de operación logró trascender hacia la llegada de las microcomputadoras, incrementando así la experiencia del usuario a la par que incrementaba su uso a un ámbito que trascendía la esfera social tradicional.⁵

La experiencia de interacción era propia de la época: basada en texto simple y formato ASCII con gráficos bicolor, fue pionero en permitir al usuario la capacidad (aunque limitada) de desarrollar elementos que permitieran mejorar la experiencia del servicio. Esto, por medio del modelo Extendido ASCII de IBM,⁶ lo que permitía la administración y desarrollo de recursos virtuales novedosos para la época como lo eran la generación de colores, el posicionamiento de caracteres y la creación de figuras para el mejoramiento de la experiencia del usuario.⁷

A pesar de la aparente fiabilidad de estas primeras plataformas, sería a partir de la última década del siglo XX y de la primera del XXI cuando surgirían de manera masiva diversas plataformas digitales las cuales habrían de potencializar la naturaleza social de Internet. En este sentido, los escenarios más relevantes son *Facebook* (hoy *Meta*)⁸ y *X*.⁹ Entorno a la primera plataforma, se distinguió de otros servicios de la época al presentar una estructura estandarizada, lo que facilitaba la familiarización del usuario y un mayor acceso

⁴ Ward Christensen y Randy Suess, "Hobbyist computerized bulletin board", pp. 150-158.

⁵ Frank I. Derfler Jr., "Dial Up Directory".

⁶ Riefenstahl Benjamin, "Re: Cygwin Termcap information involving extended ASCII characters".

⁷ Scott Lee, "An Overview of BBS Programs".

⁸ Niels Brügger, "A brief history of Facebook as a media text: The development of an empty structure".

⁹ Carlos A. Scolari, "The Evolution of Twitter: An Entangled History of Intermedia Relationships", p. 23.

a la información. Otro elemento fundamental fue su capacidad de migrar a otros dispositivos particularmente teléfonos móviles. Entorno a *X* anteriormente denominada *Twitter*, su enfoque era distinto, tenía como objetivo el intercambio de opiniones en torno a temas relevantes a través de textos limitados a 280 caracteres máximo. Lo anterior colocó a esta plataforma como una de las principales plataformas de opinión.

Abordando el rol de estas plataformas como parte de la libertad de expresión su valor resulta ser, en el mejor de los casos debatible. Por una parte, permite a cualquier usuario presentar sus opiniones sobre temas particulares basadas en el acceso a vastos volúmenes de información sin los límites del entorno tradicional. Sin embargo, no existen filtros estandarizados para el control de la calidad de la información, lo que las convierte en herramientas susceptibles de ser utilizadas con fines no éticos y que compromete su rol en el ejercicio de la libertad de expresión y la democracia digital.

I.2. Redes sociales como plataformas para el ejercicio de la libertad de expresión

En la actualidad, es posible apreciar una amplitud de redes sociales las cuales ofrecen, además de la facilidad de compartir elementos de la vida cotidiana de sus usuarios, la posibilidad de generar comunidades digitales con individuos que compartan las mismas preferencias. Estos servicios se caracterizan por la experiencia que ofrecen a sus usuarios,¹⁰ los cuales van desde mensajes cortos de texto con un alto volumen de diseminación como lo es *Twitter*,¹¹ material audiovisual generado por el propio usuario como es el caso de *YouTube*,¹² permeabilidad social como lo es *Facebook*¹³ e incluso aquellos orientados a compartir experiencias cotidianas a través de mensajes de texto.

De manera general, en octubre de 2024 se estimó que el uso de estas plataformas ronda el 5.22 billones de usuarios a nivel mundial, lo que equivale a un 63.8% de la población global con un crecimiento con respecto a 2023 de 5.2% equivalente más de 256 millones de usuarios.¹⁴

¹⁰ Rebecca Scharlach *et. al.*, “Governing principles: Articulating values in social media platform policies”.

¹¹ Twitter, “Centro de Ayuda”.

¹² YouTube, “Our Mission”.

¹³ Facebook, “Condiciones del servicio Información general”.

¹⁴ DataReportal, “Global Social Media Statistics”.

El volumen de interacción y crecimiento de estos servicios digitales los vuelve un escenario relevante desde la perspectiva jurídica, toda vez que se han convertido en las nuevas arenas de discusión para temas socialmente relevantes y que han demostrado contar con la capacidad de trascender al entorno físico. Lo anterior puede abordarse desde la experiencia filipina de 2001,¹⁵ el fenómeno de Belarus en 2006, el Movimiento Verde de Irán en 2009 y el de Camisas Rojas en 2010 en Tailandia que fueron organizados y difundidos a través de redes sociales, los cuales no obstante haber sido ampliamente apoyados, no lograron conseguir la finalidad para la cual fueron organizados.¹⁶

Estos casos reflejan la percepción entorno a las redes sociales las cuales son abordadas como la nueva plaza pública¹⁷ donde la presentación e intercambio de opiniones tienen lugar ante una audiencia imposible de calcular.

Estos casos ilustran como esta tecnología es implementada en situaciones las cuales trascienden su objetivo original para convertirse en medios de intercambio de ideas y ejercicio democrático con la capacidad de impactar de manera permanente en el entorno tradicional. En este sentido, los editores de contenido de estos servicios enfrentaban poca o nula responsabilidad con respecto al material diseminado por los usuarios de redes sociales esto, según lo establecido en la Sección 203 del Acta Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos, la cual señala: “Ningún proveedor o usuario de un servicio computacional interactivo deberá ser tratado como editor u orador de cualquier información proveída por otro proveedor de información”.

No obstante, si bien esta disposición tenía como objetivo específico garantizar la libertad de expresión y limitar la intromisión de terceros en lo relativo a opiniones e intercambio de ideas, pronto se hizo evidente que este mismo precepto daba pauta a la utilización de las redes sociales como plataformas para la diseminación de lenguaje de odio e incluso como centro de reunión de grupos disidentes.

Esto ha generado el reconocimiento de órganos internacionales entorno a los riesgos inherentes de las redes sociales y la necesidad de establecer lineamientos que contribuyan a limitar su desinformación. En este sentido, Ca-

¹⁵ Sheila S. Coronel, “New Media Played a Role in the People’s Uprising”.

¹⁶ Clay Shirky, “The political power of social media: Technology, the public sphere, and political change”, p. 30.

¹⁷ Mauricio Calceno, “Redes sociales y libertad de expresión”.

rolina Botero Marino señala que estos servicios están “muy lejos de ofrecer igualdad a las personas” esto, ya que para la experta “existen *bots* y *trolls* encargados de callar voces a través del bloqueo, limitando así la crítica y el análisis”.¹⁸ Dicha postura ilustra un punto fundamental en la consideración de estas plataformas como entorno para el ejercicio de derechos fundamentales: su arquitectura operativa no cuenta con la capacidad de garantizar su debido ejercicio.¹⁹

La complejidad de este tema se expande cuando se advierte que estas plataformas, al incrementar sus servicios facilitan tareas de perfilamiento e identificación de usuarios para la construcción de grupos afines a determinadas posturas, ya sean sociales, políticas, económicas, etcétera. Esto brinda una oportunidad para grupos encargados de diseminar información falsa o bien de crear inestabilidad entorno a un momento en particular.

Los primeros intentos entorno a limitar este tipo de acciones recaían directamente en las empresas a quienes como proveedores de servicios, se les exigía mantener un control entorno a la diseminación de información compartida en sus plataformas.²⁰ No obstante, dichos esfuerzos tuvieron en el mejor de los casos un mediano éxito, requiriendo la participación del sector público, dando lugar a estrategias entorno al establecimiento de límites para el ejercicio de la libertad de expresión en entornos digitales.

II. La concepción (tradicional) de la libertad de expresión en redes sociales: ¿barreras difusas?

La nueva realidad digital presenta para el derecho un reto constante, toda vez que requiere de un proceso dinámico de adecuación inherente a la naturaleza altamente evolutiva de esta tecnología.²¹ Ante esta nueva realidad, uno de los aspectos jurídicos que entra en consideración es la aplicabilidad de los límites clásicos impuestos al derecho. Tales preceptos resultan pilares fundamentales de la democracia occidental, como es debidamente señalado por el Convenio

¹⁸ Fundación UNAM, “La libertad de expresión en las redes sociales”.

¹⁹ Justin Gilbert *et. al.*, “The rise of user profiling in social media: review, challenges and future direction”, p. 137.

²⁰ Calcano, *op. cit.*

²¹ Hintz Arne, “Restricting digital sites of dissent: commercial social media and free expression”, p. 332.

Europeo de Derechos Humanos en su artículo 10.1 y por el Reino Unido en la sentencia *Hansyde vs Reino Unido* de 1976, donde además de considerarla como esencial, se reconoce el rol de esta en el progreso y desarrollo de los individuos.

Ahora bien, este mismo Convenio reconoce en el artículo 10.2:

El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Dichos supuestos no legitiman la limitación arbitraria de este derecho, más bien, operan como elementos cuyo objetivo es garantizar su debido ejercicio. En este sentido, para la aplicación legítima de estas restricciones se debe de contar con las siguientes tres características:²²

- Deben estar previstas en la ley, es decir, que sean claras y accesibles para todos los individuos (principio de certeza legal, predictibilidad y transparencia),
- Deben perseguir uno de los propósitos establecidos en el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés) de la ONU,²³ y
- Su necesidad debe ser debidamente probada y debe ser considerada como la medida menos restrictiva acorde con el objetivo perseguido (principio de necesidad y proporcionalidad).

Lo anterior suele verse complementado con el artículo 20.2 del ICCPR, el cual señala que sus Estados miembros deben prohibir por ley “cualquier defensa del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”.

²² Council of the European Union, “EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline”.

²³ United Nations, “International Covenant on Civil and Political Rights”.

Sin embargo, la Unión Europea no es ajena a los problemas de diseminación de información falsa y manipulación masiva. Entre los intentos presentados para contrarrestar este problema, destaca la adaptación de preceptos de naturaleza penal. A pesar de que figuras como la incitación a la violencia o el discurso de odio pueden ser encuadradas bajo normativas penales,²⁴ el uso de este marco normativo en prácticas consideradas menos perjudiciales puede ser percibido como una afectación directa a la libertad de expresión.

Ante dicha complejidad, se han creado esfuerzos con la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea, es el desarrollo de ecosistemas digitales los cuales brinden un nivel estandarizado de seguridad en torno a la información compartida particularmente la desinformación, extremismo en línea y las estafas. Durante sus primeros meses de aplicación esta ley enfrentó diversos reveses como parte de la heterogeneidad de los servicios digitales, siendo el caso²⁵ más evidente el no poder procesar al director de *Telegram* porque su servicio no contaba con el número de usuarios requeridos por dicha ley.

La complejidad de este escenario ha llevado a considerar otros modelos de regulación, los cuales reconocen la importancia de enfoques autoaplicativos. En este sentido, se reconoce la necesidad de incentivar el establecimiento de modelos exitosos que impidan la construcción de información que se considere perjudicial. Esto no implica el desarrollo de un modelo común, más bien, de una postura en torno a una administración de información que opere bajo principios que limiten la diseminación de esta clase de información.

II.1. Campañas de odio, desinformación y contra la estabilidad social en redes sociales

La apertura y volumen de comunicación sobre la cual operan las redes sociales las han convertido en entornos propicios para la diseminación de mensajes de odio dirigidos hacia sectores sociales tradicionalmente desfavorecidos o para incitar a sectores sociales los cuales se encuentran desilusionados por el proceder de una determinada autoridad. Esto ha llevado al planteamiento de

²⁴ Council of Europe, *Limiting the use of criminal law to restrict freedom of expression a guide to council of europe standards*.

²⁵ William Echikson, “Europa lucha por hacer cumplir las nuevas normas de libertad de expresión”.

crear lineamientos específicos que regulen de manera definitiva el contenido diseminado en entornos digitales particularmente, redes sociales. En este sentido, la Unión Europea se encuentra desarrollando el Acta de Servicios Digitales (DSA por sus siglas en inglés) y el Acta de Mercados Digitales (DMA por sus siglas en inglés),²⁶ ambos marcos normativos tienen como finalidad crear medidas efectivas de regulación de estas plataformas asumiendo, de manera directa, la posición que en la actualidad guardan los términos de servicio al momento de resolver conflictos en estas plataformas.

Un esfuerzo en materia de combate a las campañas de odio en redes sociales radica en la adopción del “Código de Conducta” de la Unión Europea por parte de *Facebook, Twitter, YouTube, LinkedIn e Instagram*, entre otras. Este ordenamiento tiene como objetivo retirar contenido que incite al odio, así como identificar aquellas cuentas que buscan radicalizar la opinión de usuarios y en algunos casos gestar actos de violencia en contra de un sector social particular. De manera específica, el éxito de esta propuesta se basa en su eficiencia operativa, tomando en promedio 24 horas para definir si un mensaje debe o no retirarse debido a su contenido.²⁷

En lo relativo a las campañas de desinformación, estas se encuentran consideradas como una de las principales amenazas a la estabilidad de los valores democráticos modernos, incluyendo la libertad de expresión. En este sentido, la Unión Europea ha creado una serie de iniciativas donde convergen Estados miembros, proveedores de redes sociales, Institutos de la Unión Europea y servicios de noticias entre las que destacan:

- El Código de prácticas sobre desinformación establece un conjunto de normas de autorregulación mundial para la industria;
- El Observatorio Europeo de Medios Digitales es un centro europeo para verificadores de datos, académicos y otras partes interesadas relevantes para apoyar a los responsables políticos;
- El plan de acción sobre desinformación tiene como objetivo fortalecer la capacidad y la cooperación de la UE en la lucha contra la desinformación;

²⁶ EU News, “Social media and democracy: we need laws, not platform guidelines”.

²⁷ Council of Europe, “Reporting Hate Speech”; *vid.*, Vese Donato, “Governing fake news: the regulation of social media and the right to freedom of expression in the era of emergency”, pp. 477-513.

- El Plan de Acción para la Democracia Europea desarrollará directrices sobre las obligaciones y la responsabilidad de las plataformas en línea en la lucha contra la desinformación;
- La Comunicación sobre “Lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo” es una colección de herramientas para hacer frente a la propagación de la desinformación y garantizar la protección de los valores de la UE;
- El programa de monitoreo y reporte de COVID-19, llevado a cabo por los signatarios del Código de Práctica, actúa como una medida de transparencia para asegurar la rendición de cuentas en el abordaje de la desinformación.

La complejidad de estas estrategias se deriva de la alta tasa de reproducción de estos eventos y la capacidad de afectación que representan para el sector al cual van dirigidos. De esta manera, se han gestado campañas de cultura digital que permitan a los usuarios que acceden a una nota particular comprobar el origen de la misma para poder evitar que esta se replique.

En lo que respecta a los Estados Unidos, cabe resaltar que la Primera Enmienda de la Constitución prohíbe al Congreso crear leyes que limiten la libertad de expresión, como lo establece *Snyder vs. Phelps*,²⁸ siendo parte de este mismo supuesto las campañas de desinformación. En estricto sentido, dichas expresiones solo pueden ser prohibidas cuando estas inciten a la comisión de actos de violencia. Sin embargo, esta legislación permite que los particulares, como es el caso de los administradores de redes sociales, desarrollen sus propios criterios que limiten la proliferación de estos comentarios. En lo que respecta a las campañas de desinformación,²⁹ estas suelen combatirse a través de demandas por difamación, las cuales no obstante, no son aplicables a todos los casos.

III.2. La postura mexicana ante la libertad de expresión en redes sociales

Al igual que en las jurisdicciones previamente abordadas, México reconoce la dualidad de las redes sociales, tanto como catalizador de la libertad de ex-

²⁸ *Vid., Snyder v. Phelps*, 562 U.S. 443, 131 S. Ct. 1207, 179 L. Ed. 2d 172.

²⁹ *Vid., Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730, 582 U.S., 198 L. Ed. 2d 273.

presión, como una herramienta susceptible de producir afectaciones jurídicas a gran escala.

Desde esta postura, es posible señalar que, a pesar de que cuenta con varios intentos formales para tratar de encaminar el debido uso de esta tecnología, el desarrollo de esquemas normativos que atiendan dicha problemática dista aún de ser un objetivo obtenido. En este sentido, es posible observar como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido la importancia de las redes en las jurisprudencias 18/2016 y 19/2016, instando a la presunción de espontaneidad en la difusión de los mensajes al enunciar que:

Las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.³⁰

Dicha postura aborda el reconocimiento que el sistema jurídico mexicano guarda con respecto a las redes sociales y el rol que guardan como herramientas para el ejercicio y fortalecimiento de los principios democráticos que rigen a México.

En lo que respecta a las campañas de desinformación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado de manera indirecta en las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y 124/2015 de la Ley Reglamentaria en materia de derecho de réplica donde señaló:

³⁰ Partido Verde Ecologista de México y otro vs. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El derecho de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los sujetos obligados, relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.

Posteriormente, se incluyó la responsabilidad de los servicios de distribución ubicados en México, toda vez que resultan puntos de partida para la diseminación de información falsa sobre un evento el cual tergiversa un hecho o causa desprestigio a un ciudadano.

Otro intento relevante tuvo lugar a inicios de 2021, cuando el Senador Ricardo Monreal Ávila anunció la presentación de una iniciativa para modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones en la que se añadirían instancias relativas a la regulación de las redes sociales y la libertad de expresión en estas plataformas. No obstante, dicha propuesta ha causado preocupación en diversos sectores sociales, principalmente por las atribuciones que brinda al Instituto Federal de Telecomunicaciones de intervenir en la operación de determinadas redes sociales cuando considere que la libertad de expresión no se está garantizando e incluso señala la facultad de este para exigir se elimine mensajes con el pretexto de ser noticias falsas, mensajes de odio y como medida de protección a los datos personales de los usuarios de estos servicios.³¹ Este último punto ha sido señalado como una herramienta de censura encubierta, toda vez que al no brindar definiciones para estas situaciones, se dejan al arbitrio del Estado.

Finalmente, México se suma al esfuerzo internacional por crear marcos regulatorios que garanticen el debido ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales. Tal tarea presenta una complejidad particular, toda vez que requiere un esquema en el cual ambos sectores colaboren para desarrollar soluciones equitativas desde la perspectiva jurídica y operativa.

III. Conclusiones

La digitalización derivada de la adopción del Internet como un espacio de interacción social ha dado lugar al surgimiento de servicios especializados,

³¹ Rubén Vázquez, “Las Leyes que regularan a las redes sociales”.

siendo el caso particular el de las redes sociales, las cuales son consideradas como uno de los principales sitios para ejercer la libertad de expresión.

No obstante, la facilidad de interacción con otros usuarios, así como la expansión de los servicios propuestos las han convertido en espacios donde puede detectarse e interactuar con usuarios susceptibles a ideas determinadas, lo que las ha convertido en plataformas idóneas para la diseminación de ideas que puedan provocar afectaciones en contra de individuos o grupos particulares de individuos.

Consecuentemente, las redes sociales presentan uno de los principales retos para los sectores involucrados: garantizar la libertad de expresión a través de marcos normativos que limiten el uso de las redes sociales con fines ilícitos. Para las legislaciones abordadas, es importante señalar que los esfuerzos jurídicos resultan insuficientes, requiriendo la participación como elemento activo del sector de desarrollo.

No obstante, para la maximización de resultados se requiere que los proveedores de servicios implementen esfuerzos preventivos, donde el análisis de información sea realizado previo a su publicación en dichas plataformas. Si bien esta postura puede sacrificar la eficiencia de estos servicios, representaría un elemento eficiente para el control de la información y proveer un nivel adecuado aunque no definitivo, de seguridad para los usuarios no solo de estas plataformas, sino de servicios digitales en general.

Las redes sociales son una de las principales herramientas para el ejercicio de la libertad de expresión y desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de los valores democráticos. De igual forma, estos desarrollos se han convertido en instrumentos capaces de producir cambios sociales permanentes, los cuales han logrado verse reflejados en entornos físicos. Derivado de la importancia de estos desarrollos, diversos enfoques normativos han intentado proveer lineamientos a través de los cuales se puedan garantizar el ejercicio de estos derechos y limitar, al mismo tiempo, los efectos negativos que a través de estas plataformas. En este sentido, las experiencias obtenidas en diferentes jurisdicciones coinciden en la necesidad de contar con posturas que resulten compatibles con la realidad operativa de esta tecnología, para lo cual es necesaria la colaboración del sector de desarrollo y jurídico para la convergencia de ambos enfoques. De igual forma, resulta ideal la inclusión de elementos jurídicos dentro del aspecto operativo de esta tecnología, con la

finalidad de dotarla con la capacidad de operar bajo un esquema preventivo que evite la realización de conductas contrarias al marco normativo.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Council of Europe. *Limiting the use of criminal law to restrict freedom of expression a guide to council of europe standards*. September 2025. <https://rm.coe.int/limiting-the-use-of-criminal-law-to-restrict-freedom-of-expression-a-g/4880284fac> (consultado el 31 de enero de 2026).

Lueg Christopher y Danyel Fisher, (eds). *From Usenet to CoWebs: interacting with social information spaces*. Springer Science & Business Media, Springer, 2012.

Electrónicas

Benjamin, Riefenstahl. “Re: Cygwin Termcap information involving extended ascii characters”. *Cygwin en cygwin punto com*, 26 February 2001. <https://sourceware.org/legacy-ml/cygwin/2001-02/msg01526.html> (consultado el 31 de enero de 2026).

Council of the European Union. “EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline”. European Union, Brussels, 12 May 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf> (consultado el 31 de enero de 2026).

Council of Europe. “Reporting Hate Speech”. <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/reporting-hate-speech> (consultado el 31 de enero de 2026).

DataReportal. “Global Social Media Statistics”. <https://datareportal.com/social-media-users>. (consultado el 31 de enero de 2026).

Echikson, William. “Europa lucha por hacer cumplir las nuevas normas de libertad de expresión”. *Center for European Policy Analysis*, 28 de agosto de 2024. <https://cepa.org/article/europe-struggles-to-enforce-new-free-speech-rules/>

EU News. “Social media and democracy: we need laws, not platform guidelines”. *Wiredgov*, 10 de octubre de 2021. <https://www.wired-gov.net/wg/news.nsf/articles/Social+media+and+democracy+we+need+laws+not+platform+guidelines+11022021113300?open> (consultado el 31 de enero de 2026).

Facebook. “Condiciones del servicio Información general”. <https://www.facebook.com/terms.php> (consultado el 14 de diciembre de 2024).

Fundación UNAM. “La libertad de expresión en las redes sociales”. UNAM, 15 de septiembre de 2021. <https://www.fundacionunam.org.mx/unam-al-dia/la-libertad-de-expresion-en-las-redes-sociales/>. (consultado el 31 de enero de 2026).

Lee, Scott. “An Overview of BBS Programs”. *BBS Documentary*. <http://software.bbsdocumentary.com/>. (consultado el 14 de diciembre de 2024).

- United Nations. “International Covenant on Civil and Political Rights”. 16 December 1966. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultado el 14 de diciembre de 2024).
- Vázquez, Rubén. “Las leyes que regularan a las redes sociales”. *Forbes México*, 11 de febrero de 2021. <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-las-leyes-que-regularan-a-las-redes-sociales/> (consultado el 31 de enero de 2026).
- Twitter. “Centro de Ayuda”. <https://help.twitter.com/es/using-twitter>. (consultado el 31 de enero de 2026).
- YouTube. “Our Mission”. <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/our-mission/> (consultado el 31 de enero de 2026).

Hemerográficas

- Arne, Hintz. “Restricting digital sites of dissent: commercial social media and free expression”. *Critical Discourse Studies*, No. 3, Vol. 13, 2016, pp. 325-340.
- Brügger, Niels. “A brief history of Facebook as a media text: The development of an empty structure”. *First Monday*, No. 5-4, Vol. 20, May 2015.
- Calceno, Mauricio. “Redes sociales y libertad de expresión”. *Centro de Estudios Constitucionales SCNJ*, 7 de agosto de 2019. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/redes-sociales-y-libertad-de-expresion>. (consultado el 31 de enero de 2026).
- Christensen Ward y Randy Suess. “Hobbyist computerized bulletin board”. *Byte Magazine*, Vol. 3, No. 11, 1978, pp. 150-158.
- Coronel Sheila S. “New Media Played a Role in the People’s Uprising”. *Nieman Report*, 15 June 2002. <https://niemanreports.org/articles/new-media-played-a-role-in-the-peoples-uprising/> (consultado el 14 de diciembre de 2024).
- Derfler Jr. Frank 1. “Dial Up Directory”. *Kilobaud Microcomputing Magazine*, 1980. <http://www.bbsdokumentary.com/photos/130randy/FILES/dialup.txt> (consultado el 14 de diciembre de 2024).
- Donato, Vese. “Governing fake news: the regulation of social media and the right to freedom of expression in the era of emergency”. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 13, No. 3, 2022, pp. 477-513.
- Gilbert, Justin, Suraya Hamid, Ibrahim Abaker Targio Hashem, Norjihab Abdul Ghani, y Fatokun Faith Boluwatife. “The rise of user profiling in social media: review, challenges and future direction”. *Social Network Analysis and Mining*, Vol. 13, No. 1, 19 October 2023.
- Kietzmann, Jan H., Kristopher Hermkens, Ian P. McCarthy, y Bruno S. Silvestre. “Social media? Get serious! Understanding the functional building blocks of social media”. *Business horizons*, Vol. 54, No. 3, May-June 2011, pp. 241-242.
- Obar, Jonathan A. y Steven S. Wildman. “Social media definition and the governance challenge—an introduction to the special issue”. *Telecommunications policy*, Vol. 39, No. 9, 2015, pp. 745-750.
- Scharlach, Rebecca, Blake Hallinan y Limor Shifman. “Governing principles: Articulating values in social media platform policies”. *New media & society*, Vol. 26, No. 11, 7 march 2023.

Scolari, Carlos A. “The Evolution of Twitter: An Entangled History of Intermedia Relationships”. *International Journal of Communication*, Vol. 19, 2025.

Shirky Clay. *The political power of social media: Technology, the public sphere, and political change*. *Foreign affairs*, Vol. 90, No. 1, January/February, 2011, pp. 28-41.

Jurisprudenciales

Packingham v. North Carolina, 137 S. Ct. 1730, 582 U.S., 198 L. Ed. 2d 273, 19 Jun 2017.

Partido Verde Ecologista de México y otro vs. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Núm. 18, Año 9, 2016, p. 33-34.

Snyder v. Phelps, 562 U.S. 443, 131 S. Ct. 1207, 179 L. Ed. 2d 172, 2 March 2011.

Legislación

Ley Reglamentaria del Artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica publicado el 4 noviembre de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 14 de noviembre de 2025.

Reforma judicial 2024–2025: legitimidad democrática e independencia judicial en México

Nancy Paola Dávila Fisman*

Resumen:

El artículo analiza la legitimidad democrática del poder judicial mexicano a la luz de la reforma constitucional de 2024-2025, que introduce la elección directa de jueces, magistrados y ministros, reduce el número de miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sustituye al Consejo Federal de la Judicatura por nuevos órganos disciplinarios y administrativos. A partir de una visión histórica y normativa (1824, 1857, 1917, 1928, 1987 y 1994), se identifican tensiones recurrentes entre la centralización y el federalismo, así como entre la profesionalización judicial y la representación democrática.

Abstract:

The article examines the democratic legitimacy of the Mexican judiciary in light of the constitutional reform of 2024-2025, which introduces the direct election of judges, magistrates, and ministers, reduces the number of members of the Supreme Court of Justice of the Nation, and replaces the Federal Council of the Judiciary with new disciplinary and administrative bodies. Based on a historical and normative perspective (1824, 1857, 1917, 1928, 1987, and 1994), recurring tensions between centralization and federalism, as well as between judicial professionalization and democratic representation, are identified.

Sumario: Introducción / I. Antecedentes históricos y normativos. Reformas Judiciales más relevantes / II. Reforma judicial de 2024-2025 / III. Elección judicial y legitimidad democrática / IV. Propuesta alternativa: un modelo mixto electoral-meritocrático / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Consejera Electoral Distrital en el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A., miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8058-1049>

Introducción

La discusión sobre la legitimidad democrática del Poder Judicial en México ha cobrado nueva fuerza a raíz de la reforma constitucional de 2024, la cual plantea un cambio radical en la forma de integrar y gobernar el sistema judicial, mediante la introducción de elecciones populares directas para jueces, magistrados y ministros. Esta medida, aunque inspirada en una búsqueda por acercar la justicia al pueblo, reaviva un viejo dilema entre los principios de representatividad democrática y la necesidad de preservar la independencia e imparcialidad judicial, pilares esenciales del Estado constitucional de derecho.

A lo largo de la historia constitucional mexicana, el diseño institucional del Poder Judicial ha transitado por diversos modelos de selección, estructura y control, reflejando tensiones entre centralización y federalismo, entre profesionalización técnica y representación política. Desde la elección indirecta por legislaturas estatales prevista en la Constitución de 1824, pasando por la concentración del poder en el Ejecutivo promovida en las reformas de 1928, hasta la profesionalización impulsada por la creación del Consejo de la Judicatura Federal en 1994, cada etapa ha reconfigurado el equilibrio entre legitimidad de origen y de ejercicio. En este contexto, la reforma judicial de 2024 introduce un nuevo paradigma institucional que no sólo afecta la composición de la Suprema Corte y los tribunales federales, sino que transforma las bases mismas del acceso, evaluación y permanencia en la carrera judicial.

Este trabajo examina de manera crítica dicha reforma, partiendo de un análisis histórico-normativo del desarrollo del Poder Judicial en México, y destacando los efectos y tensiones observados en cada periodo. La propuesta de elección directa se contrapone con los principios que garantizan la legitimidad sustantiva de la función jurisdiccional: imparcialidad, profesionalización, control constitucional y rendición de cuentas. Lejos de reducir la legitimidad democrática al sufragio, el texto argumenta que ésta se consolida cuando el ejercicio del poder judicial se apega a estándares éticos y técnicos verificables, protege los derechos fundamentales y mantiene su independencia frente a presiones coyunturales.

En esta línea, se desarrolla una propuesta alternativa sustentada en un modelo mixto electoral-meritocrático, que articula la selección por mérito con un mecanismo de ratificación ciudadana informada. Esta fórmula busca pre-

servar el capital técnico del Poder Judicial sin renunciar a los principios de transparencia y participación democrática. Así, se propone una arquitectura institucional capaz de fortalecer la legitimidad del sistema judicial desde sus dos dimensiones: el origen de sus integrantes y, sobre todo, la calidad y probidad con la que ejercen su función.

I. Antecedentes históricos y normativos Reformas Judiciales más relevantes

Desde los primeros textos constitucionales del México independiente se observan testimonios que evidencian la evolución institucional y los diversos modelos adoptados para la organización del Poder Judicial.

Los antecedentes más antiguos se encuentran en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual, en su artículo 6°, consagró el principio de división de poderes entre las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, como base del orden republicano.¹ Asimismo, el artículo 124 de dicha Constitución estableció la integración de la Suprema Corte de Justicia por once ministros y un fiscal, distribuidos en tres salas.² Conforme al artículo 126, los ministros serían “perpetuos en su destino”,³ y únicamente podrían ser removidos conforme a lo dispuesto por la ley.

En este ordenamiento se estableció el procedimiento para la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto en los artículos 127 al 133 de la Constitución Federal de 1824. Dichas disposiciones detallaban un sistema de elección federalista, indirecto y colegiado, en el cual participaban tanto las legislaturas de los estados como el Congreso General, garantizando así un equilibrio entre las entidades federativas y el poder central en la conformación del máximo tribunal del país.

Según este marco normativo, la elección de los ministros y del fiscal debía realizarse en un mismo día por las legislaturas de los estados, mediante mayoría absoluta de votos (artículo 127). Una vez concluidas las votaciones, cada legislatura enviaría al presidente del Consejo de Gobierno una lista certifica-

¹ Artículo 6°. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824, p. 10.

² *Ibid.*, p. 30.

³ *Ibid.*, p. 31.

da con los nombres de los doce individuos electos, especificando cuál de ellos sería propuesto para el cargo de fiscal (artículo 128).

Cuando el Consejo hubiera recibido las listas de al menos tres cuartas partes de las legislaturas, debía proceder conforme a su reglamento para dar curso al proceso (artículo 129). Posteriormente, en la fecha señalada por el Congreso, las cámaras reunidas abrirían y leerían dichas listas, tras lo cual los senadores se retirarían para permitir que la Cámara de Diputados continuara con el procedimiento (artículo 130).

La Cámara de Diputados designaría entonces una comisión especial, compuesta por un diputado de cada estado representado, encargada de revisar las listas, calificar las elecciones y contabilizar los votos (artículo 131). Una vez realizado este escrutinio, se considerarían nombrados como ministros aquellos candidatos que obtuvieran más de la mitad de los votos emitidos por el total de legislaturas (artículo 132).

Finalmente, si después de este conteo no se completaba el número de doce ministros requeridos, la Cámara de Diputados debía realizar elecciones adicionales, eligiendo entre los candidatos que hubieran recibido el mayor número de votos en los estados, siguiendo el mismo procedimiento que el previsto para la elección del presidente y vicepresidente de la República (artículo 133).

En conjunto, estos artículos evidencian un mecanismo electoral complejo y representativo, destinado a equilibrar el poder entre las entidades federativas y el Congreso, garantizando así que los ministros de la Suprema Corte fueran el resultado de un consenso nacional y no de la imposición del Ejecutivo. Su elección correspondía a las legislaturas de los estados, lo cual reflejaba fielmente el espíritu federalista y el propósito de garantizar la independencia judicial frente al poder.

Posteriormente, Leyes Constitucionales de la República Mexicana conocidas como “Las Siete Leyes” de 1836 introdujeron un modelo más centralizado: la elección de los ministros se realizaría de la misma manera que la del presidente de la República de acuerdo con el artículo 5° de la Quinta ley,⁴ mediante la participación de juntas departamentales y ternas elaboradas por la Cámara de Diputados. Este esquema fue conservado por las Bases Constitucionales de 1843 y estableció la elección de la Corte Suprema de Justicia en el artículo 116 y los requisitos en el 117:

⁴ Quinta ley, artículo 5°, Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836. Las Siete Leyes, p. 35..

Artículo 117.- Para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

I. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

II. Tener la edad de cuarenta años cumplidos.

III. Ser abogado recibido conforme a las leyes, y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince en el foro con estudio abierto.

IV. No haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen, o delito que tenga impuesta pena infamante (...).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 representó un punto de inflexión al abrir la posibilidad de elegir a los ministros por voto directo en el artículo 18, aunque dejó al Congreso la facultad de definir el método:

Artículo 18.- Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 8 de esta acta.

Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo (...).⁵

Cabe destacar que, debido a la ambigüedad en la redacción constitucional, el Poder Legislativo conservó la libertad de determinar el método de elección que considerara más apropiado. Durante la administración de José Joaquín Herrera, en 1850, se promulgó un decreto que descartó la elección directa y reafirmó el procedimiento previsto en la Constitución de 1824. Así, los ministros de la Suprema Corte continuaron siendo elegidos de manera indirecta por las legislaturas de los estados, mientras que la Cámara de Diputados realizaba el cómputo general de los votos. El Senado, por su parte, conservaba la función de verificar la legalidad de los sufragios estatales antes de remitir los resultados a la Cámara de Diputados.⁶

⁵ Acta Constitutiva y de Reformas 1847, p. 9.

⁶ Pablo Mijangos y González, *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, p. 35.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 mantuvo el mecanismo de elección indirecta en primer grado, mediante electores designados por los ciudadanos. Esta Constitución, en los artículos 90 al 95 de la Constitución Federal de 1857 estableció las bases de organización, funcionamiento y composición del Poder Judicial de la Federación, configurando un modelo que significó un hito en el desarrollo del constitucionalismo liberal mexicano del siglo XIX.

De acuerdo con el artículo 90,⁷ la administración de justicia recaía en tres instancias: la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los tribunales de distrito, lo que dio origen a una estructura jerárquica y descentralizada para garantizar la impartición de justicia en todo el país. El artículo 91 precisaba que la Suprema Corte estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general, reflejando así la intención de constituir un órgano colegiado y representativo del poder judicial.

Por su parte, el artículo 92 señalaba que los ministros desempeñarían su función por un periodo de seis años, siendo elegidos mediante un sistema electoral indirecto en primer grado, conforme a la legislación electoral aplicable. Este mecanismo respondía al propósito de mantener un equilibrio entre la representación popular y la estabilidad institucional del máximo tribunal.⁸

En cuanto a los requisitos para ocupar el cargo, el artículo 93 establecía que los aspirantes debían ser mexicanos por nacimiento, tener más de 35 años y contar con conocimientos en derecho, evaluados por los electores. La ausencia de la exigencia de un título profesional provocó debates sobre la preparación técnica y la idoneidad de los ministros.

Durante la Revolución Mexicana, la crítica hacia la corrupción judicial se profundizó. Francisco I. Madero, en la sucesión presidencial de 1910, denunció que la justicia se había convertido en un instrumento de los poderosos, sirviendo para “dar forma legal a los despojos de los más fuertes”.

La Constitución de 1917 estableció en el artículo 96 que los ministros de la Suprema Corte serían nombrados por el Congreso:

Artículo 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) serán electos por el Congreso de la Unión en funcio-

⁷ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, p. 25.

⁸ *Ibid.*, artículo 92.

nes de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos (...).⁹

El 19 de abril de 1928, Álvaro Obregón, en calidad de candidato presidencial, presentó una propuesta de reforma constitucional que, a pesar de no contar con facultades formales para hacerlo, fue impulsada políticamente y aprobada en sesiones extraordinarias durante mayo del mismo año, convocadas a petición suya.¹⁰ En la exposición de motivos, Obregón argumentó que la problemática del sistema judicial no podía resolverse únicamente mediante ajustes legales, sino que era indispensable generar condiciones institucionales que fomentaran la integridad y la eficacia de los operadores de justicia. Para lograrlo, consideraba esencial establecer mecanismos reales de control y remoción ante casos de conductas indebidas.

Las comisiones legislativas que dictaminaron la iniciativa respaldaron su aprobación al identificar que respondía a tres fallas estructurales del Poder Judicial: el rezago acumulado de la Suprema Corte (a corregir mediante el incremento de ministros y su distribución en Salas), el modelo de designación excesivamente concentrado en un solo órgano (sustituido por la fórmula presidencial con ratificación del Senado), y la falta de mecanismos eficaces de responsabilidad, subsanada mediante la inclusión de rutas para el enjuiciamiento político de ministros y jueces.

Uno de los cambios más relevantes se concretó en la modificación del artículo 96 constitucional, que introdujo formalmente la participación del Presidente de la República en el nombramiento de ministros de la Suprema Corte, con la aprobación del Senado como contrapeso institucional. Esta disposición marcó un punto de inflexión en la historia constitucional mexicana, desplazando el esquema anterior —basado en las propuestas de las legislaturas

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, que reforma la del 5 de febrero de 1857.

¹⁰ Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924–1928)*, pp. 83-85.

estatales y la intervención exclusiva del Congreso— hacia un modelo más centralizado, en el que el Ejecutivo asumía un rol decisivo. A pesar de los ajustes posteriores, este esquema se mantiene vigente en lo esencial hasta la actualidad.¹¹

La aprobación en el Senado fue unánime y por votación económica, reflejo tanto del consenso político alcanzado como de la fuerza que Obregón mantenía en el escenario institucional. En términos políticos, la reforma respondió a la intención de reconfigurar el Poder Judicial para alinearlo con los intereses del Ejecutivo, dotando al presidente de herramientas para influir directamente en su integración y funcionamiento, sin desvincularse totalmente de las formas legales y con un discurso que invocaba la eficiencia y el combate a la impunidad.

En términos de arquitectura constitucional, la reforma recentralizó decisiones clave: desplazó la lógica de propuestas regionales (antes articuladas por legislaturas estatales y el Congreso) hacia una intervención protagónica del Ejecutivo, con aval del Senado. Aunque la fórmula se presentó como cercana a modelos comparados “democráticos”, en la práctica significó mayor poder presidencial sobre la cúspide judicial y pérdida del matiz representativo anterior. Todo ello ocurrió en un contexto de fuerte disputa política y debates sobre la reelección de Obregón, por lo que la Corte quedó, de hecho, subordinada instrumentalmente al proyecto del Ejecutivo, sin abandonar del todo las formas jurídicas que otorgaron apariencia de legitimidad al cambio.

El 10 de agosto de 1987,¹² se publicó la reforma que dotó a la SCJN de herramientas para conocer y resolver cuestiones estrictamente constitucionales. A la par, y dada su impronta administrativa, la reforma promovió la descentralización de la justicia federal para abatir el rezago: los asuntos de mera legalidad quedaron como competencia exclusiva de los Tribunales Colegiados de Circuito, reservando para la SCJN el examen de los temas constitucionales

¹¹ Héctor L. Zarauz López, *Álvaro Obregón y la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928*, pp.51-59.

¹² Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción II, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y la fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 3-4.

de mayor trascendencia. La modernización judicial mexicana arrancó con el paquete de reformas constitucionales impulsadas por Miguel de la Madrid en 1987. Aquellas modificaciones persiguieron dos ejes.

Por un lado, se instauró un nuevo régimen de garantías para la judicatura, con énfasis en los ajustes a la fracción III del artículo 116, orientados a reforzar la carrera y seguridad profesional de las y los jueces en las entidades federativas. Por otro lado, se reconfiguró el papel de la SCJN como tribunal especializado en jurisdicción constitucional.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó¹³ bajo el inicio del mandato presidencial de Ernesto Zedillo, una de las reformas más profundas al Poder Judicial de la Federación. Esta transformación no se limitó a modificar la estructura de la SCJN, sino que alcanzó el diseño completo del sistema judicial mexicano, marcando un partaguas en su historia institucional.¹⁴

Entre los cambios estructurales más destacados se encuentra la reducción del número de ministros de la SCJN, con el fin de volverla más funcional y especializada. Asimismo, se consolidó a la Corte como órgano supremo en la interpretación constitucional, reservándole exclusivamente las controversias de mayor relevancia en esta materia. Otro elemento fundamental fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), un nuevo órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial —exceptuando a la SCJN—. Aunque dependiente orgánicamente de la Corte, el CJF representó un avance significativo al separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas.

Además de estos cambios visibles, la reforma supuso una reestructuración profunda en varios aspectos: se redefinieron los mecanismos de nombramiento de jueces y magistrados, se fortalecieron los recursos humanos y materiales del poder judicial, se introdujo con mayor formalidad la carrera judicial, y en muchas entidades se comenzó a implementar la mediación y otros mecanismos alternativos de solución de controversias, con resultados diversos.

En cuanto al proceso de designación de los ministros de la Suprema Corte, la reforma estableció que el Presidente de la República debe proponer una

¹³ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 5-9.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México*, pp. 252-255.

terna de candidatos al Senado, el cual, tras realizar las comparecencias correspondientes, debe designar al nuevo ministro con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes en un plazo improrrogable de treinta días. Si el Senado no resuelve en dicho periodo, el Ejecutivo tiene la facultad de designar directamente a uno de los candidatos propuestos. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la primera terna, el Presidente enviará una nueva, y si esta también es rechazada, se elegirá al candidato que él designe de esa segunda propuesta. Aunque esta reforma marcó un avance hacia la modernización judicial, aún dejó temas pendientes en cuanto a la plena independencia del Poder Judicial, así como a la garantía de equilibrios institucionales duraderos.

A lo largo de más de doscientos años, el desarrollo constitucional del Poder Judicial en México ha experimentado por una transformación profunda y constante. De sus orígenes federales y descentralizados ha evolucionado hacia un modelo de centralización funcional, diseñado para fortalecer la especialización, mejorar la eficiencia institucional y consolidar la profesionalización de la justicia. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de retos, especialmente en lo que respecta a la independencia del Poder Judicial, su autonomía frente al Ejecutivo y la representación territorial dentro de su estructura.

En esta evolución pueden identificarse tres grandes ejes de cambio estructural. El primero se relaciona con la designación de los ministros de la SCJN, la cual dejó de ser una facultad de las legislaturas estatales para convertirse en un procedimiento centralizado en el Ejecutivo Federal, con la intervención del Senado como instancia de ratificación. El segundo eje corresponde a la especialización funcional del Poder Judicial, que se consolidó con la definición de la SCJN como el máximo tribunal constitucional, encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Finalmente, el tercer eje está vinculado con la modernización de la gobernanza judicial, materializada en la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y en la instauración formal de la carrera judicial, lo que permitió delimitar con mayor claridad las funciones administrativas y jurisdiccionales (ver, Cuadro 1).

Cuadro 1.
Evolución normativa Poder Judicial en México

Periodo	Norma o reforma	Mecanismo de designación de ministros	Arquitectura y gobierno judicial	Objetivo declarado	Efectos y tensiones observadas
1824	Constitución Federal	Elección indirecta por legislaturas estatales ; cómputo en Congreso.	SCJN con 11 ministros y fiscal; ministros “perpetuos” con remoción legal.	Federalizar la elección; evitar concentración.	Equilibrio federativo y colegialidad; complejidad procedimental.
1836–1843	Siete Leyes y Bases	Esquema centralizado (juntas departamentales; ternas de Diputados).	Reglas más verticales de conformación.	Orden y control central.	Reducción del sesgo federalista ; mayor influencia del centro.
1847 (Acta) y 1850 (decreto)	Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	Se habilita elección directa ; en 1850 se restaura la elección indirecta por estados.	Continuidad del modelo con ajustes.	Abrir opción de elección directa; luego continuidad.	Ambigüedad normativa discrecionalidad legislativa; vuelta al esquema de 1824.
1857	Constitución Política de la República Mexicana de 1857	Elección indirecta en primer grado ; periodo seis años .	Tripartición orgánica : SCJN–circuito–distrito; juramento y causas de renuncia.	Profesionalizar y ordenar el sistema.	Debate sobre idoneidad técnica (título no exigido); jerarquización efectiva.
1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la del 5 de Febrero de 1857	Congreso elige Colegio Electoral; legislaturas estatales proponen.	Reafirmación republicana y representativa.	Democratizar la integración de la SCJN.	Matiz representativo y regional; procedimientos complejos.
1928	Reforma constitucional al artículo 96	Ejecutivo propone y Senado ratifica ; transitorio sujeta ratificación de ministros en funciones.	Aumento de integrantes, Pleno y Salas ; responsabilidad por “mala conducta”.	Abatir rezago, profesionalizar y exigir cuentas.	Centralización en Ejecutivo; reconfiguración de la Corte; riesgo de subordinación política .

Continúa

1987	Reforma constitucional del 10 de agosto de 1987 (Miguel de la Madrid)	Sin alterar la dupla central, delimita competencias.	SCJN concentrada en lo constitucional; legalidad a colegiados de circuito.	Eficiencia y control constitucional.	Descongestiona a la SCJN; clarifica función; persisten retos de independencia.
1994	Reforma (inicio de Zedillo)	Se afina la terna del Ejecutivo y mayoría calificada del Senado; reglas de sustitución.	Reducción de ministros; CJF para administración, vigilancia y disciplina; impulso a carrera judicial.	Modernización y especialización	Fortalece el control constitucional; separa (parcialmente) gobierno/función; pendientes en autonomía y contrapesos

Elaboración propia con información obtenida de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; Siete Leyes Constitucionales y Bases de 1843; Acta de Reformas; Constitución Liberal; Constitución vigente; Reforma al artículo 96 de 1928; Reforma judicial de 1987 y Reforma judicial de Ernesto Zedillo de 1994.

II. Reforma judicial de 2024-2025

El 5 de febrero de 2024, el Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados un paquete de veinte iniciativas para modificar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución¹⁵ con el propósito de replantear de manera integral la arquitectura del Poder Judicial tanto en el ámbito federal como en los estados.¹⁶ La apuesta declarada fue transformar estructuralmente el sistema de justicia para acercarlo a la ciudadanía, mejorar su eficiencia y profesionalización y cerrar espacios a la corrupción.

¹⁵ Artículos 17, 20, 76, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 113, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Estas reformas también llamadas Plan C contenían las siguientes:

1. Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público atendiéndolos de manera preferente.
2. Reafirmar el derecho a la pensión de adultos mayores a partir de los 65 años y aumentar el monto año con año.
3. Otorgar becas a estudiantes de familias pobres de todos los niveles.
4. Garantizar atención médica y gratuita a todos los mexicanos.
5. Que los mexicanos y familias puedan ser dueños de sus viviendas.
6. Prohibir el maltrato a los animales.
7. Proscribir en el territorio nacional de hidrocarburos mediante el *fracking*.
8. Hacer respetar las zonas con escasez de agua y solo autorizar concesiones para uso doméstico.
9. Prohibir el comercio de vapeadores y drogas químicas como el fentanilo.
10. No permitir que el aumento al salario mínimo sea menor al de la inflación.
11. El salario mínimo para maestros, guardias nacionales, soldados, marinos y médicos no podrá ser menor a lo que perciben los trabajadores inscritos ante el IMSS.

El núcleo disruptivo de la reforma es la elección popular directa de jueces, magistrados y ministros —federales y locales—, lo que incluye la integración de la Suprema Corte, de los tribunales electorales y de los órganos disciplinarios.¹⁷ De forma paralela, la SCJN reduce su integración de once a nueve ministras y ministros y adopta una presidencia rotativa cada dos años. El Consejo de la Judicatura Federal se sustituye por dos instancias: un Tribunal de Disciplina Judicial, con facultades de investigación y sanción, y un Órgano de Administración Judicial responsable de la gestión, supervisión y auditoría del sistema.

El acceso a los cargos se organiza mediante listas de aspirantes elaboradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, evaluadas por comités técnicos. Se exigen título en Derecho con promedio mínimo de 8, al menos cinco años de experiencia jurídica, ensayos y cartas de referencia, además de paridad de género. Las campañas están permitidas, pero sin financiamiento público o privado ni respaldo de partidos. El INE organiza y supervisa los comicios: la primera jornada se celebró el 1 de junio de 2025 y habrá una segunda en 2027. Los periodos de encargo se fijan en nueve años para jueces y magistrados y en 8, 11 o 14 años para ministros, definidos por sorteo. Durante el primer año, las y los electos son evaluados por el Tribunal de Disciplina; quien no acredite podrá capacitarse y repetir la evaluación, y de persistir el incumplimiento, será removido.

12. Revertir reformas de pensiones aprobadas en el gobierno de Ernesto Zedillo.

13. Garantizar a los mexicanos el derecho a la educación y al trabajo.

14. Todos los campesinos que quieran cultivar sus tierras contarán con un jornal “seguro, justo y permanente” como sucede con el programa Sembrando Vida.

15. Se utilizarán para trenes de pasajeros los 18,000 kilómetros de vías férreas concesionados durante el gobierno de Ernesto Zedillo y actualmente destinados únicamente al transporte de carga.

16. La nueva iniciativa de reforma electoral que se presentará contempla la reducción de los gastos destinados a campañas y a partidos políticos, la disminución de regidores, evitar el uso de “excesivas estructuras burocráticas electorales” y eliminar las candidaturas plurinominales. La Cámara de Diputados no se integrará por 500 sino por 300 diputados y el Senado por 64 y no por 128.

17. Jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial en lugar de ser propuestos, serán electos por el pueblo.

18. La Guardia Nacional se propone que sea parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

19. Convertir en política de Estado la austeridad republicana. “Ningún servidor público pueda ganar más de lo que perciba el presidente de la República”.

20. Eliminar todas las dependencias y “organismos onerosos” y elitistas supuestamente autónomos creados durante el periodo neoliberal. Plan C, Iniciativas de Reforma, publicadas el 5 de febrero de 2024 en la *Gaceta parlamentaria*, Núm. 6457.

¹⁷ Anexo 15, publicado el 5 de febrero de 2024 en la *Gaceta parlamentaria*.

En el plano procesal, la reforma impulsa medidas de transparencia y celeridad: lenguaje incluyente en la Ley de Amparo y otros ordenamientos; eliminación de las Salas de la Corte; plazos máximos de resolución y obligación de informar al Tribunal de Disciplina en asuntos relevantes; nulidad de pruebas obtenidas ilícitamente y salvaguardas especiales en delincuencia organizada; audiencias públicas en controversias y acciones de inconstitucionalidad; ampliación de la legitimación para el control constitucional; y ajustes al amparo, entre ellos la improcedencia contra actos del Órgano de Administración y del Tribunal de Disciplina y la supresión del efecto general de las sentencias (Cuadro 2).

El eje anticorrupción combina nuevas potestades disciplinarias con obligaciones de transparencia (declaración de intereses), prohibiciones post-empleo (cinco años sin litigar tras dejar el cargo), periodos de enfriamiento para aspirantes con cargos políticos recientes, eliminación de fideicomisos y fondos opacos, y publicidad de audiencias y resoluciones.

El itinerario político-legislativo inició con su presentación dentro del “Plan C” (5 de febrero de 2024),¹⁸ se viabilizó con la victoria electoral de junio de

¹⁸ La iniciativa de Reforma al Poder Judicial fue presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, marcando el inicio de un proceso legislativo que se extendió a lo largo de varios meses y que implicó la participación de las comisiones y cámaras del Congreso de la Unión. El 8 de febrero de 2024, la propuesta fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis. Posteriormente, el 20 de febrero, se aprobó un acuerdo que estableció los formatos de los Diálogos Nacionales, espacios destinados a la presentación, debate y evaluación de las reformas constitucionales que serían discutidas durante el último periodo de la legislatura.

El 14 de marzo de 2024 se aprobó el acuerdo que reguló la discusión interna de las iniciativas constitucionales, el cual fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 26 de marzo. Durante los meses siguientes, el Congreso amplió los espacios de consulta: el 19 de junio, se solicitó extender el plazo de los Diálogos Nacionales sobre la reforma, y el 21 de junio dicha ampliación fue formalmente aprobada. Tras este periodo de deliberación pública y técnica, el 26 de agosto de 2024 la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el proyecto de dictamen correspondiente a la Reforma del Poder Judicial. Dos días después, el 28 de agosto, el texto completo fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria* para conocimiento general.

El proceso legislativo avanzó rápidamente en septiembre. El 4 de septiembre de 2024, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto y lo envió al Senado de la República. Cuatro días más tarde, el 8 de septiembre, la minuta fue discutida y aprobada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, siendo remitida a la Mesa Directiva. El 11 de septiembre, el Pleno del Senado ratificó la minuta y la envió a los Congresos estatales para su ratificación constitucional.

Finalmente, el 13 de septiembre de 2024, se concretó la aprobación definitiva del Decreto de Reforma del Poder Judicial, culminando así el trámite legislativo y abriendo paso a la promulgación de uno de los cambios más profundos en la estructura judicial mexicana de las últimas décadas.

Cuadro 2. Reforma Judicial 2024–2025

Aspecto	Descripción general de la Reforma Judicial en México (2024–2025)
Origen y objetivo	El 5 de febrero de 2024, el Ejecutivo Federal presentó 20 iniciativas constitucionales (Plan C) para transformar el Poder Judicial Federal y local. La reforma busca acercar la justicia a la ciudadanía, mejorar su eficiencia, profesionalización y combatir la corrupción.
Cambios estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Elección popular directa de jueces, magistrados y ministros (federales y locales). - Reducción de 11 a 9 ministros en la SCJN con presidencia rotativa bienal. - Sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por el Tribunal de Disciplina Judicial (sanciona) y el Órgano de Administración Judicial (gestiona y audita).
Acceso y requisitos	Candidatos propuestos por los tres poderes y evaluados por comités técnicos. Requisitos: licenciatura en Derecho (mínimo 8 de promedio), 5 años de experiencia, ensayos, cartas y paridad de género. El INE organiza las elecciones (1 junio 2025 y 2027). Jueces/magistrados duran 9 años ; ministros 8, 11 o 14 años . Evaluación inicial a cargo del Tribunal de Disciplina, con posibilidad de remoción.
Procedimientos judiciales	Se adoptan medidas de transparencia y rapidez: lenguaje incluyente, audiencias públicas, nulidad de pruebas ilícitas, plazos máximos de resolución y ampliación de la acción popular. El juicio de amparo se restringe frente a los nuevos órganos y pierde el efecto general de las sentencias.
Eje anticorrupción	Incluye declaración obligatoria de intereses, prohibición de litigar por 5 años tras dejar el cargo, restricciones a exfuncionarios políticos, eliminación de fideicomisos y fondos opacos, y publicidad de audiencias y resoluciones.
Itinerario político	<ul style="list-style-type: none"> - Feb. 2024: Presentación del Plan C. - Jun. 2024: Victoria de Morena y aliados con mayoría calificada. - Sept. 2024: Aprobación en Congreso; publicación en DOF (15–16 sept). - Ene.–may. 2025: Aprobación de leyes secundarias. - Jun. 2025: Primera elección judicial (~13% participación). - Sept. 2025: Toma de protesta y entrada en funciones del nuevo modelo.

Elaboración propia con información obtenida de: 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 reforma del Poder Judicial.

2024 y la mayoría calificada de Morena y aliados, y se concretó con la aprobación en Diputados (4 de septiembre), en el Senado (11 de septiembre, 86 a 41), la validación en congresos locales y la publicación en el DOF (15 de septiembre de 2024), con entrada en vigor al día siguiente. Entre enero y mayo de 2025 se expidieron las leyes secundarias y el INE organizó por primera vez la elección judicial; el 1 de junio de 2025 se realizaron los comicios —con participación cercana al 13%—, que fueron calificados en junio-julio. Para septiembre de 2025 comenzaron la toma de protesta de las nuevas autoridades judiciales, la disolución formal del CJF y la operación de los nuevos.

La Reforma del Poder Judicial representa uno de los cambios más profundos en la estructura institucional del sistema jurídico mexicano, con implicaciones que trascienden el ámbito judicial e impactan también en la configuración del sistema electoral nacional. Este proceso de transformación busca responder a las demandas sociales de mayor transparencia, acceso efectivo a la justicia y rendición de cuentas, objetivos largamente exigidos por la ciudadanía.¹⁹

No obstante, el reto no se limita a renovar la composición del Poder Judicial, sino a garantizar que sus nuevos integrantes cuenten con la capacidad técnica, independencia y eficiencia necesarias para impartir justicia de manera imparcial y profesional. La legitimidad del cambio dependerá, en gran medida, de que la reforma no se reduzca a un ejercicio político, sino que consolide una judicatura capaz de resistir presiones de cualquier índole.

III. Elección judicial y legitimidad democrática

La noción de democracia sigue siendo disputada pese a su larga tradición. Giovanni Sartori la ordena en tres planos que iluminan su vínculo con la legitimidad. Como principio de legitimidad, la democracia afirma que el poder emana del pueblo y sólo se valida mediante elecciones libres y periódicas; aquí se inscribe la democracia participativa, asentada en derechos civiles (imperio de la ley, libertades de expresión, prensa y tránsito) y políticos (sufragio universal, comicios limpios, respeto al voto y división de poderes).²⁰

¹⁹ 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 reforma del Poder Judicial.

²⁰ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, pp. 29-71.

Como sistema político, la democracia es esencialmente representativa: la voluntad popular se canaliza a través de autoridades electas; los mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito) complementan, pero no sustituyen, ese carácter indirecto. Finalmente, como ideal normativo, la democracia introduce una tensión entre lo que es y lo que debe ser; ese horizonte de mejora continua la vuelve perfectible.

Samuel Huntington recuerda que “gobierno del pueblo” nombra la fuente de autoridad, pero no define por sí sola al órgano gobernante ni los fines del régimen. Cuando la democracia se mide por propósitos —bienestar, igualdad, justicia, derechos humanos, libertad, bien común—, cada corriente prioriza su propio catálogo, lo que vuelve inestable esa vía definicional.²¹ Para ganar precisión, Robert Dahl²² propone una definición procedimental: evaluar la democracia por reglas observables —inclusión del electorado, elecciones competitivas y periódicas, libertades de expresión e información, asociación autónoma y rendición de cuentas—, enfoque que Arend Lijphart considera ampliamente consolidado.²³

Desde la perspectiva de la legitimidad, la clave es distinguir legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio. Con Aharon Barak,²⁴ la democracia tiene una dimensión formal (soberanía popular y regla de la mayoría) y otra sustantiva (Estado de derecho, derechos fundamentales, separación de poderes e independencia judicial). La mayoría es necesaria para diferenciar la democracia de la monarquía, pero no suficiente para distinguirla de regímenes electivos de baja calidad: sin garantías sustantivas, la mera votación no produce un orden democrático pleno. En las democracias constitucionales, el Poder Judicial obtiene su legitimidad de ejercicio cuando decide con imparcialidad, motivación jurídica, transparencia y eficacia, protegiendo la Constitución y los derechos —en especial frente a mayorías coyunturales—; de ahí que la independencia judicial no sea un adorno procedimental, sino condición de posibilidad del propio ideal democrático.

La advertencia de Ernesto Laclau sobre la “flotación” semántica de la palabra “democracia” refuerza la necesidad de anclar el debate en un mínimo des-

²¹ Samuel F. Huntington, *La tercera ola. La democratización a final del siglo XIX*, pp. 19-25.

²² Robert Dahl, *La poliarquía*, pp. 19-20.

²³ Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, pp. 15-18.

²⁴ Aharon Barak, *The Judge in a Democracy*, p. 23.

criptivo compartido: mayoría con límites.²⁵ Exigir que juezas y jueces sean electos para “legitimarlos” confunde origen con ejercicio: la elección puede ampliar la participación y la rendición de cuentas, pero no sustituye los requisitos sustantivos —debido proceso, neutralidad, competencia técnica y control constitucional— que sostienen la autoridad de sus decisiones. En síntesis, la legitimidad democrática del Poder Judicial no se agota en el sufragio; se consolida, sobre todo, en cómo decide y a qué valores se somete. Cualquier reforma que pretenda “democratizar” la justicia debe demostrar que fortalece ambas dimensiones —el origen electoral y el ejercicio conforme al derecho— sin erosionar la neutralidad del árbitro ni la tutela efectiva de los derechos.

La legitimidad democrática del Poder Judicial está íntimamente ligada a su independencia: no se reduce a la autodeterminación corporativa, sino a la libre deliberación del juez para reconocer derechos y ordenar, con fuerza coactiva, el cumplimiento de obligaciones. En el debate legislativo de la reforma de 2024 afloraron resistencias —defensa de la carrera judicial, temor a “truncamientos”, escepticismo sobre elecciones de jueces— propias de todo cambio profundo. Con todo, el punto crucial no es cómo llegan al cargo, sino cómo ejercen la jurisdicción.

IV. Propuesta alternativa: un modelo mixto electoral-meritocrático

Tras el análisis realizado, se puede considerar que la legitimidad democrática de la justicia no depende únicamente de permitir que la ciudadanía vote por quienes ejercen la función jurisdiccional. Dicha legitimidad se consolida cuando el acceso a los cargos se basa en el mérito verificable, la independencia se protege frente a presiones coyunturales y la sociedad cuenta con información clara y suficiente para evaluar el desempeño judicial. Con esta perspectiva, se propone una reforma sustentada en un modelo mixto electoral-meritocrático, que combine el ingreso por concurso público y carrera judicial con una ratificación ciudadana informada, a fin de preservar el capital de profesionalización acumulado y evitar rupturas que comprometan la certeza jurídica.

²⁵ Ernesto Laclau, *Los fundamentos retóricos de la sociedad*, p. 31.

Este modelo se apoya en cuatro principios fundamentales. En primer lugar, la profesionalización se concibe como un activo público que debe mantenerse y fortalecerse. En segundo término, la meritocracia se rige por estándares internacionales que garanticen concursos de oposición, pruebas anónimas, criterios objetivos y procedimientos públicos, limitando así la discrecionalidad y la influencia política. En tercer lugar, la participación ciudadana informada se ubica en la etapa de evaluación o ratificación —y no en la selección inicial—, con el propósito de equilibrar la rendición de cuentas con la independencia judicial. Finalmente, el gradualismo y la estabilidad aseguran una aplicación progresiva del modelo en las vacantes presentes y futuras, evitando recambios masivos que pongan en riesgo la seguridad jurídica.

La propuesta institucional se estructura en cuatro componentes principales.

- a) Ingreso: se realizaría mediante concursos nacionales por materias, con exámenes anónimos, simulaciones de audiencia, dictamen ético y revisión curricular estandarizada.
- b) Carrera judicial: establecería un sistema de ascenso por méritos, con evaluaciones periódicas, formación continua y certificaciones especializadas.
- c) Consejo Técnico de Evaluación Judicial (CTEJ): órgano plural con mayoría no gubernamental —integrado por representantes de la academia, colegios de abogados y organismos autónomos— encargado de emitir dictámenes vinculantes de idoneidad para el ingreso, la promoción y permanencia.
- d) Transparencia y datos abiertos: una plataforma pública concentraría información sobre sentencias, tiempos de resolución, tasas de revocación e indicadores de acceso, todo en lenguaje claro y auditado externamente.

El ciclo de nombramiento y control democrático se desarrolla de forma secuencial. Primero, una preselección técnica del CTEJ verifica requisitos, incompatibilidades y conflictos de interés, generando una lista corta vinculante. Luego, la autoridad competente nombra exclusivamente dentro de esa lista, mediante una resolución pública y debidamente motivada. Sigue un periodo inicial garantizado —de seis a ocho años— con evaluaciones técnicas y éticas anuales que aseguran independencia frente a presiones políticas. Al finalizar,

se realiza una ratificación ciudadana informada, no competitiva, mediante una decisión sí/no basada en un expediente público de desempeño elaborado por el CTEJ y auditores externos. Esta ratificación puede desarrollarse por voto electrónico supervisado o consulta deliberativa, con materiales accesibles y traducciones a lenguas indígenas. Se establecería un umbral de aprobación del 60%, acompañado de un sistema de semáforo técnico que evite campañas populistas. Para los cargos de alta jerarquía judicial se prevé no reelección inmediata y un periodo de “enfriamiento” que reduzca vínculos clientelares o partidistas.

Para resguardar la independencia y la equidad, se plantean diversas salvaguardas institucionales. En materia de financiamiento y comunicación, se prohíben las aportaciones privadas y la propaganda personalizada, centralizando toda difusión a través de la plataforma oficial y en debates técnicos moderados por universidades. En cuanto a incompatibilidades, se excluyen candidaturas con militancia partidista reciente, conflictos de interés o vínculos con litigio activo, además de requerir declaraciones patrimoniales y de intereses auditables. En el ámbito de la accesibilidad, se garantizan materiales en braille, lengua de señas mexicana, lectura fácil y lenguas indígenas, además de voto anticipado para personas con discapacidad o en prisión preventiva. Finalmente, se propone un régimen disciplinario especializado, con un tribunal técnico, resoluciones públicas y coordinación con el CTEJ para efectos de carrera y ratificación.

La implementación de este modelo debe ser escalonada:

Fase I (12–18 meses): instalación del CTEJ, homologación de perfiles, concursos piloto y puesta en marcha de la plataforma de transparencia.

Fase II (18–36 meses): cobertura de vacantes bajo el nuevo esquema, aplicación de evaluaciones de desempeño y ajustes normativos.

Fase III (36–60 meses): primeras ratificaciones ciudadanas informadas y evaluación externa del modelo para su mejora continua.

En síntesis, este modelo mixto articula la legitimidad de origen —a través de la selección por mérito y procesos públicos— y la legitimidad de ejercicio, sustentada en resultados medibles y control social. Al ubicar la participación ciudadana en la etapa de ratificación informada, se mantiene la independencia judicial sin convertir la justicia en una competencia de popularidad. La implementación gradual permite preservar la calidad jurisdiccional, fortalecer

la confianza ciudadana y transformar la profesionalización judicial en una ganancia democrática tangible.

V. Conclusiones

El recorrido histórico-normativo mostrado permite sostener una tesis central: la legitimidad democrática de la justicia no se agota en el modo de acceso a los cargos, sino que se consolida —o se erosiona— en el ejercicio cotidiano de la función jurisdiccional. Las reformas de 1824, 1857, 1917, 1928, 1987 y 1994 exhiben un péndulo entre centralización y federalismo, profesionalización y representación, que culmina hoy en un parteaguas: la reforma judicial de 2024–2025, cuyo núcleo —la elección popular directa de jueces, magistrados y ministros— busca acercar la justicia a la ciudadanía, pero plantea dilemas sustantivos para la independencia e imparcialidad judicial. La historia comparada del propio constitucionalismo mexicano muestra que la arquitectura institucional importa tanto como el principio democrático; sin un diseño que resguarde pericia técnica, neutralidad y controles efectivos, el origen electoral por sí solo no garantiza mejores decisiones ni mayor tutela de derechos.

El nuevo arreglo institucional reconfigura la parte más alta del Poder Judicial del país (SCJN de 11 a 9 integrantes, presidencia rotativa), sustituye al CJF por un Tribunal de Disciplina Judicial y un Órgano de Administración, y redefine procedimientos (plazos máximos, audiencias públicas, nulidad de prueba ilícita) y alcances del control constitucional (ajustes al amparo). Estas medidas prometen transparencia y celeridad, pero también conllevan riesgos: politización de la carrera judicial, tentación sancionadora frente a criterios contra-mayoritarios y debilitamiento de incentivos para el desarrollo técnico. La evidencia inmediata —como la baja participación en la primera elección— advierte que la legitimidad de origen puede resultar frágil si no va acompañada de resultados tangibles y criterios verificables de desempeño.

De ahí que el criterio decisivo sea la legitimidad de ejercicio: decidir con independencia, motivación jurídica y estándares verificables, bajo reglas de transparencia y rendición de cuentas. Ello exige filtros meritocráticos exigentes para el ingreso y ascenso; métricas públicas sobre tiempos de resolución, tasas de revocación y calidad argumentativa; así como resguardos contra conflictos de interés, financiamiento opaco o vínculos partidistas. La reforma

sólo cumplirá sus objetivos si las nuevas instancias disciplinarias y administrativas funcionan como garantes del profesionalismo —no como palancas de control político— y si la apertura a la ciudadanía se traduce en información útil para evaluar a quienes juzgan, no en campañas de popularidad.

En ese horizonte, el modelo mixto electoral-meritocrático delineado en el trabajo ofrece un punto de equilibrio institucional más amplio: ingreso por concurso público con pruebas anónimas y simulaciones; carrera judicial con evaluación periódica; un Consejo Técnico de Evaluación Judicial plural y mayoritariamente no gubernamental con dictámenes vinculantes; y una ratificación ciudadana informada al término de un periodo inicial, basada en expedientes de desempeño accesibles y auditados. La combinación de gradualismo (implementación por fases), datos abiertos y salvaguardas (incompatibilidades, accesibilidad universal, prohibición de financiamiento privado y propaganda personalizada) permite preservar el capital de profesionalización y, al mismo tiempo, sumar una capa de control democrático que no sacrifica la independencia.

A modo de reflexión final, el camino viable para democratizar la justicia —sin desdibujar su neutralidad— es articular origen y ejercicio: selección por mérito con participación pública situada en la evaluación y la ratificación; transparencia radical con métricas comparables; y disciplina técnica ajena a ciclos coyunturales. Bajo estas condiciones, la reforma podrá traducirse en mejoras reales de acceso, calidad y confianza; de lo contrario, corre el riesgo de reponer viejos problemas bajo nuevas formas. La propuesta mixta aquí desarrollada traza una hoja de ruta institucional para anclar la legitimidad democrática en resultados, no sólo en procedimientos, y para convertir la profesionalización judicial en una ganancia cívica tangible y durable.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Barak, Aharon. *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2006.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924–1928)*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.

- Dahl, Robert. *La poliarquía*. España, Tecnos, 1989.
- Huntington, Samuel F. *La tercera ola. La democratización a final del siglo XIX*. Estado y Sociedad, Buenos Aires, Paidós Iberica, 1991.
- Laclau, Ernesto. *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Buenos Aires, FCE, 2014.
- Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*. Ariel, 2000.
- Mijangos y González, Pablo. *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*. México, El Colegio de México, 2019.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Libro blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- Zarauz López, Héctor L. *Álvaro Obregón y la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

Legislación

- Anexo 15. *Gaceta parlamentaria*, Núm. 6457-15, publicado el 5 de febrero de 2024. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>
- Acta Constitutiva y de Reformas 1847. *Museo de las Constituciones*, México y sus constituciones, UNAM, 2017. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1847-Acta-constitutiva-y-de-reformas.pdf>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de octubre de 2025.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. *Museo de las Constituciones*, México y sus constituciones, UNAM, 2017. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1824-Constitucion-Federal.pdf>
- Constitución Política de la República Mexicana 1857. *Museo de las Constituciones*, México y sus constituciones, UNAM, 2017. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1857-Constitucion-Politica-de-Mexico.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, que reforma la del 5 de febrero de 1857. *Museo de las Constituciones*, México y sus constituciones, UNAM, 2017. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1917-Constitucion-Politica-de-los-Estados-Unidos-Mexicanos.pdf>
- 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 reforma del Poder Judicial, Anexo V, publicado 3 de septiembre de 2024 en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 6606.
- Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4782280&fecha=31/12/1994&cod_diario=205917

Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la Fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción II, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y la fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/m-1969-1988/a-constitucion-1917/10-ago-1987.pdf>

Plan C. Iniciativas de Reforma, publicadas el 5 de febrero de 2024 en la *Gaceta parlamentaria*, Núm. 6457. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205.html>

Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836. Las Siete Leyes. *Museo de las Constituciones*, UNAM, 2017. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>

El Sistema Penal de Justicia para Adolescentes en México ante la amenaza del crimen organizado

Alicia Beatriz Azzolini Bincaz^{*}

Andrea Celeste Beristain Rodriguez^{**}

Liliana García de Nova^{***}

Resumen:

El artículo aborda los principales aspectos del reclutamiento de adolescentes por el crimen organizado, la necesidad de su tipificación como un delito autónomo y, en especial, la importancia de que sea considerado en el sistema de justicia juvenil al momento de valorar las conductas delictivas realizadas por las y los jóvenes víctimas de esta situación.

Abstract:

The article addresses the main aspects of the recruitment of adolescents by organized crime, the need for its classification as an autonomous crime and, in particular, the importance of considering it in the juvenile justice system when assessing the criminal conduct carried out by young victims of this situation.

Sumario: Introducción / I. Delincuencia Organizada en México / II. Reclutamiento de personas adolescentes en México / III. Tipificación del reclutamiento de NNA por el crimen organizado / IV. El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes / V. Reflexiones Finales / Fuentes de consulta

* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A., miembro de número y Secretaria de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), ORCID: 0000-0001-8101-7207.

** Licenciada en Derecho por la UAM-A., Ayudante del Eje Curricular Régimen Penal y Preventivo de la Licenciatura en Derecho de la UAM A.

*** Licenciada en Derecho por la UAM-A., Ayudante de la Maestría en Derecho de la UAM A.

Introducción

La participación de niñas, niños y adolescentes (NNA) en organizaciones del crimen organizado es un fenómeno que se ha incrementado en los últimos años en México. Las personas menores de edad realizan actividades diversas que van desde funciones de vigilancia e información —al observar y reportar movimientos específicos (halconeo)— hasta la comisión de homicidios (sicariato). En muchos casos, las y los jóvenes expresan sentirse protegidos o valorados por pertenecer a estos grupos, dentro de los cuales buscan identidad, reconocimiento y cierta forma de seguridad.

Las organizaciones criminales emplean diversos métodos para reclutar a las NNA. En algunos contextos, la captación se realiza mediante violencia, amenazas o intimidación, lo que configura el reclutamiento forzado.

El reclutamiento de NNA por parte del crimen organizado carece de regulación específica en México: no constituye un delito para quienes lo llevan a cabo, ni es reconocido como una excluyente de responsabilidad para las y los adolescentes imputados por delitos vinculados con la delincuencia organizada.

En la práctica, cuando se investigan los delitos cometidos por personas adolescentes, su pertenencia a grupos criminales rara vez se documenta o se toma en cuenta. Los hechos se procesan como delitos cometidos de forma individual o con la concurrencia ocasional de una o más personas, para evitar la aplicación del derecho penal de excepción, más gravoso. Sin embargo, durante las entrevistas, muchos jóvenes reconocen su vinculación con agrupaciones delictivas.

El principio de interés superior de la niñez y la Observación General número 24 del Comité de los Derechos del Niño¹ —que impide la aplicación del derecho penal de excepción— no deben convertirse en un obstáculo para investigar la pertenencia de las y los adolescentes al crimen organizado y valorar dicha circunstancia en su favor cuando el reclutamiento ocurrió en un contexto de vulnerabilidad. Tampoco debe impedir el registro estadístico de esta situación, ya que actualmente no es una variable tenida en cuenta en la Encuesta Nacional a Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP).²

¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 24 (2019) sobre los derechos del niño en el sistema de justicia penal, CRC/C/GC/24, párrs. 97-101.

² INEGI, Encuesta Nacional a Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2022.

Este artículo se propone analizar la figura del reclutamiento de personas adolescentes en el marco del sistema penal mexicano, distinguirla de otras conductas delictivas que victimizan a las y los jóvenes, para valorar la pertinencia de su tipificación en el sistema penal de adultos y, además, examinar la conveniencia de reconocerla —bajo ciertas condiciones— como excluyente de responsabilidad en el sistema de justicia juvenil.

La tipificación del reclutamiento de personas adolescentes en el sistema penal de adultos, su reconocimiento como excluyente o atenuante de responsabilidad en el sistema de justicia penal para adolescentes y el registro estadístico de la pertenencia de las y los jóvenes a grupos de delincuencia organizada, permitirán comprender mejor el fenómeno, reducir la impunidad de quienes reclutan y, en ciertos casos, operar como medida preventiva. Asimismo, estas acciones obligarán a una impartición de justicia para las personas adolescentes acorde con el principio de interés superior de la niñez, al tratarse de personas en desarrollo que requieren una protección reforzada.

I. Delincuencia organizada en México

México es uno de los países con más presencia del crimen organizado en el mundo.³ Los grupos de crimen organizado mexicanos participan en el mayor número de mercados ilícitos y nuestro país está posicionado en el tercer lugar mundial del índice de criminalidad organizada.⁴ El éxito de las organizaciones criminales descansa en las carencias estructurales de México y de la región latinoamericana en general: la falta de oportunidades para gran parte de la población, la insuficiente presencia del Estado y la debilidad institucional.⁵

El constante incremento del crimen organizado no es monopolio de la región, mucho menos de México. En todo el mundo se ha incrementado la presencia de actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de migrantes, la trata de personas, el lavado de dinero, el tráfico de armas de fuego, la extorsión, la minería ilegal y los crímenes cibernéticos.

³ Global Organized Crime Index, “Americas”; Banco Mundial, LACER, *Informe Económico América Latina y el Caribe*, abril 2025.

⁴ *Id.*

⁵ *Ibid.*, p. 47.

La problemática no es nueva. La delincuencia organizada está en la agenda internacional desde el siglo pasado. Los grupos delincuenciales a que se refieren las agencias internacionales se diferencian en su estructura y operación de la denominada delincuencia común que opera en forma individual o en colectivos sin estructura ni permanencia. En el caso de la delincuencia organizada se alude a organizaciones encaminadas a la comisión de delitos con el fin último de obtener poder o beneficio, mediante medios violentos o corruptos, con estructuras más o menos complejas y permanencia en el tiempo.⁶ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establece en su artículo 2° que:

Por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La legislación mexicana se adelantó a las normas internacionales en cuanto a la definición y criminalización de esta categoría criminal. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996, condiciona el concepto de delincuencia organizada a la realización de determinados delitos, establece que hay delincuencia organizada cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tengan como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos enumerados en la propia ley. La lista de los delitos “predicados” se ha incrementado con el paso de los años. Incluye figuras como son los delitos en materia de terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, narcotráfico, secuestro, trata de personas, operaciones con recursos de procedencia ilícita, trata de personas, tráfico de indocumentados y los contemplados en la ley de hidrocarburos.

La tipificación de la delincuencia organizada tanto en el ámbito nacional como en el internacional no ha sido eficaz para inhibir su desarrollo. A pesar de tratarse de un régimen penal de excepción, en el que disminuyen garantías procesales, la impunidad ha imperado durante muchos años y cuando se

ha aplicado la ley ésta ha sido insuficiente para detener el crecimiento de las agrupaciones criminales.

En México existe un entramado de organizaciones criminales que encuadran en el concepto de “delincuencia organizada” y que operan en distintas zonas del país. Estas organizaciones han sido caracterizadas como conglomerados de acuerdos personales, familiares y organizativos, en alianza cambiante con otros sujetos políticos, empresariales o de otra índole. Dichas organizaciones no están al margen de vínculos estatales.⁷ La complejidad de estas organizaciones radica en que están incrustadas en los ámbitos políticos, económicos y sociales mexicanos, e incluyen actividades no propiamente delictivas, como el halconeo, que están al servicio de las facciones armadas.⁸ Buscaglia señala que:

Estas organizaciones cuentan con estructuras criminales que incluyen porciones del Estado mexicano y porciones corrompidas de los Estados de otros países (límitrofes o no); empresas nacionales e internacionales legalmente constituidas en los sectores formales del Producto Interno Bruto (PIB); así como algunas organizaciones de la sociedad civil y alianzas con grupos criminales de otros 47 países de África, Asia, Latinoamérica y Europa.⁹

La expansión de las actividades de los grupos criminales en México exige incorporar cada vez más personas para operar. Las y los jóvenes representan un sector muy atractivo por encontrarse en una situación de particular vulnerabilidad. Su calidad de personas en desarrollo aunada a situaciones particulares como la pobreza, la violencia en el seno familiar y social, la falta de oportunidades para incorporarse al mercado laboral, entre otras.¹⁰ En atención a esta problemática, el Banco Mundial señala que se debe dar prioridad a intervenciones de prevención dirigidas a jóvenes en riesgo de incorporarse a grupos criminales.¹¹ Asimismo, ante la dificultad del Estado mexicano para

⁶ Ángel García Collantes, “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”, p. 7.

⁷ Jesús Pérez Caballero, “La pluralidad de facciones armadas contra el paradigma bélico: una propuesta de marco interpretativo de la delincuencia organizada en México”, p. 141.

⁸ *Ibid.*, p. 142.

⁹ Edgardo Buscaglia, “La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: policías, violencia y corrupción”, p. 275.

¹⁰ Lizbeth García Montoya, “Factores criminógenos en jóvenes y su integración en la delincuencia organizada”, pp. 8-18.

¹¹ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 47.

enfrentar y controlar a las organizaciones criminales, recomienda que, a corto plazo, se priorice el fortalecimiento estratégico de la capacidad en cárceles, fuerzas de policía y sistemas de justicia “para mitigar las expresiones más dañinas del crimen organizado y controlar su expansión”.¹²

Es indudable que una mejor comprensión del proceder de las organizaciones criminales acompañadas de estrategias que privilegien soluciones alternativas de los conflictos y disminuyan el encarcelamiento favorecerá un mayor control sobre la actuación criminal de estos grupos. El control sobre la actuación de las organizaciones criminales es parte de las políticas públicas necesarias para favorecer la calidad de vida de NNA.

II. Reclutamiento de personas adolescentes en México

La participación de los NNA en delitos se ha incrementado en las últimas décadas—según el análisis emitido por la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) [...] 207 niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas por agrupaciones delictivas (155 mujeres y 52 hombres) han sido registradas cada año de 2015 a 2024 [...]. Una de las razones más importantes es que las organizaciones delictivas¹³ han encontrado en dicho grupo social una alternativa, que otorga grandes beneficios a muy bajos costos.¹⁴

El reclutamiento de las personas menores de dieciocho años de edad por medio de la violencia ha evolucionado hacia nuevas técnicas empleadas por el crimen organizado para involucrar a los NNA dentro de su estructura funcional. Las organizaciones criminales aprovechan los factores que los ponen en condiciones de vulnerabilidad (pobreza, desigualdad, género, violencia en su comunidad, problemas escolares, violencia en el hogar, relaciones interpersonales, consumo de drogas, entre otras) como catalizadores para que los NNA ingresen a dichas agrupaciones de manera voluntaria.

¹² *Id.*

¹³ Para efectos de este análisis se usan como sinónimos crimen organizado y organización delictiva, así mismo, se contemplan dentro de los rubros mencionados los siguientes: carteles, pandillas, familias, grupos, uniones, entre otros.

¹⁴ Los delitos que cometen los adolescentes son examinados dentro del orden común, sin aplicar lo establecido en el artículo segundo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), es decir, no se apertura una carpeta de investigación que vincule a los NNA infractores con algún grupo delictivo que los haya reclutado.

La facilidad con la que se logra atraer a los NNA en la actualidad es resultado de la violencia estructural y cultural existente en México, que explotan las organizaciones. La exaltación de personajes pertenecientes al crimen organizado a través de redes sociales, ha generado que la pertenencia a una agrupación delictiva sea aspiracional, poniendo en mayor riesgo a dicho grupo.

El reclutamiento de NNA por parte del crimen organizado en México es un fenómeno estructural que revela profundas deficiencias en la protección de derechos humanos y en la implementación de políticas públicas orientadas a las infancias y adolescencias.

Este fenómeno se distingue de las conductas delictivas generalmente relacionadas y cometidas por las personas menores de dieciocho años derivado de que los niños, niñas y adolescentes son captados de manera sistemática para participar en actividades criminales de diverso tipo, desde funciones logísticas hasta actos con un nivel de violencia exponencial, lo que provoca una exposición a daños físicos, psicológicos y sociales que puede ser irreversibles y que otras actividades contrarias a la norma no lo harían.

En el año 2021, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) publicaron un estudio denominado: *El reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Acercamientos a un problema complejo*,¹⁵ en el cual, se señala lo siguiente:

[...] hoy en día 4 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años se encuentran en situación de vulnerabilidad de reclutados o utilizados por agrupaciones delictivas. También se encontró que una de cada cinco de estas niñas, niños y adolescentes (794 mil) está particularmente amenazada por no asistir a la escuela y trabajar simultáneamente.

Finalmente, se halló que entre 145 mil y 250 mil niñas, niños y adolescentes se encuentran en riesgo de ser reclutados o utilizados por alguna agrupación delictiva a lo largo del país.¹⁶

Lo anterior permite comprender que, si bien no existen cifras oficiales sobre el número de niñas, niños y adolescentes reclutados por el crimen orga-

¹⁵ REDIM-Observatorio Nacional Ciudadano, *El reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Acercamientos a un problema complejo*.

¹⁶ *Ibid.*, p. 94.

nizado, es posible estimar un aproximado de infancias y adolescencias en situación de riesgo. Ello evidencia la gravedad del fenómeno y la necesidad de contar con diagnósticos más precisos que permitan diseñar políticas públicas capaces de atender y resolver esta problemática.

Para contrarrestar este posible escenario, es necesario comprender los métodos que el crimen organizado ha ido perfeccionando para lograr un efectivo reclutamiento en las infancias y adolescencias.

El doctor Arturo Alvarado Mendoza, en 2011, coadyuvó a la elaboración de un material denominado: *Violencia juvenil, factores de riesgo y vulnerabilidad, una comparación entre Brasil, México y Colombia*, el cual, desglosa la base del reclutamiento: la vulnerabilidad en niñas, niños y adolescentes. En dicho instrumento se generó una clasificación de factores: individuales; familiares; comunitarios y contextuales; escolares y otros como la migración o la guerra.¹⁷ Estos factores son la base del reclutamiento, ya que, los grupos criminales han generado dinámicas en las que simulan una verdadera alternativa a las situaciones adversas en que se encuentran las NNA y les ofrecen una vida “distinta”.

El Observatorio Nacional de Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes (ONPRENNA) ha generado una división en los métodos de captación empleados por el crimen, misma que se conforma en: forzado y no forzado.¹⁸ Es importante destacar que en la práctica estas estrategias suelen combinarse dependiendo del contexto, la vulnerabilidad y la ubicación geográfica de las niñas, niños y adolescentes, así como la conformación y modalidad de operación del grupo criminal.

El reclutamiento forzado consiste en métodos coercitivos que implican violencia directa, amenazas, secuestros o extorsión de las familias. Este tipo de reclutamiento es más común en regiones donde la autoridad del Estado es limitada. En nuestro país, estados como Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Sinaloa y ciertas zonas de Jalisco, son los principales en enfrentar esta problemática, ya que, los grupos criminales ejercen control territorial casi de manera absoluta, imponiendo reglas de conducta y legitimando su presencia mediante la violencia y la corrupción.

¹⁷ Arturo Alvarado *et. al.*, “Violencia juvenil, factores de riesgo y vulnerabilidad, una comparación entre Brasil, México y Colombia”.

¹⁸ ONPRENNA, Hacia una tipología de las modalidades sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada.

Se han documentado casos en los que adolescentes fueron forzados a integrarse a cárteles tras ser testigos de asesinatos de familiares como una forma de generar un trauma que permita intimidación diseñada para garantizar la obediencia y el silencio. Las NNA son sometidas a niveles extremos de estrés emocional y su actuar está condicionado por ello. Es evidente que no es posible hablar en estos casos de un reclutamiento voluntario. La voluntad de las y los jóvenes está viciada por el temor, el terror, o la intimidación.

Otro de los mecanismos de reclutamiento es apoyando a las infancias y adolescencias con recursos económicos en forma de “préstamos” hasta que no hay manera de que puedan pagar y se les ofrece el “trabajo” como una salida para cancelar la deuda. Es decir, se elige la vida por un empleo como sicario o correo humano.

Por otro lado, existen los métodos seductores, mismos que buscan atraer a las NNA mediante incentivos económicos, estatus social, drogas, regalos o la promesa de pertenencia a un grupo o familia dentro de la organización criminal. Este tipo de captación es particularmente eficaz entre NNA provenientes de hogares desintegrados, con historial de violencia familiar o con carencias económicas severas.¹⁹

Diversos autores como José Manuel Valenzuela Arce y Luis Alejandro Astorga Almanza, han documentado cómo los cárteles promueven narrativas aspiracionales donde las niñas, niños y adolescentes perciben la vida delictiva como una oportunidad de reconocimiento, poder y protección frente a la marginalidad. En ese sentido, desde sus publicaciones, han fortalecido un término esencial para comprender de mejor manera esta crisis, el de la narcocultura.²⁰

La narcocultura hace referencia al conjunto de valores, símbolos, prácticas, expresiones artísticas y formas de vida asociadas al narcotráfico que se insertan en la cultura popular. No se trata únicamente de un estilo de vida de los narcotraficantes, sino de una representación social que se refleja en música, programas de televisión, cine, moda, lenguaje y hasta en expresiones religiosas.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Así, por ejemplo, José M. Valenzuela Arce, “Narcocultura, violencia y ciencias socio antropológicas”; José M. Valenzuela Arce, *Jefe de jefes; Corridos y narcocultura en México*; Luis A. Astorga Almanza, *Mitología del narcotraficante en México*.

La narcocultura funciona como un mecanismo de legitimación simbólica del narcotráfico, al construir imágenes de poder, riqueza y prestigio en torno a los narcotraficantes. Cabe destacar, que, en gran porcentaje, se nutre de contextos de pobreza y desigualdad, donde estas figuras son vistas como modelos aspiracionales frente a la falta de movilidad social.

En ese sentido, es fácil concluir que la narcocultura permite, y ayuda a su vez, a glorificar la violencia, el poder económico y la rebeldía frente a la falta de oportunidades por parte del Estado, ofreciendo a sectores marginados una alternativa en la que el narcotraficante es un héroe social que, hasta cierto punto, abre un camino para el desarrollo social y económico.

Lo anterior, tiene un peso muy específico con respecto a las infancias y adolescencias reclutadas por el crimen organizado, pues, al ser observadoras y víctimas de la crisis de seguridad en el país, pero, a su vez, espectadoras de los “beneficios” de ser quien tiene el control en esta crisis, los aspectos “positivos” tienen una mayor influencia y causan un deseo profundo de vivir una vida como los sicarios, las buchonas, etcétera.

En los últimos años, las redes sociales y plataformas digitales han potenciado estas estrategias, mediante publicidad de símbolos aspiracionales y gamificación, donde los jóvenes son atraídos hacia la actividad criminal sin contacto físico directo, dificultando aún más la detección temprana por parte de autoridades y familias.

Plataformas específicas como *TikTok* son herramientas que usa la delincuencia organizada mediante la creación de videos cortos que contienen frases, canciones o imágenes relacionadas con la riqueza, el poder y los lujos acompañadas de descripciones que hacen uso de caracteres denominados *emojis* que hacen referencia a diversos cárteles como la “pizza” que representa gráficamente a “La Chapiza” y *hashtags* que reflejan poder o estatus como #maña, #bélico, #4l, etcétera.

Otra de las herramientas digitales es el videojuego *Roblox*, en el cual, las NNA tienen un contacto más íntimo con los integrantes de los cárteles, ya que este juego permite entablar comunicación por mensajes y por llamada sin tener que hacer uso de otra plataforma. De la misma manera, el juego permite realizar compras dentro del mismo, por lo que, las infancias

y adolescencias intercambian datos personales por monedas o regalos en el juego.²¹

En muchas ocasiones, el reclutamiento se da a través de relaciones de confianza preexistentes: amigos, vecinos o familiares pueden actuar como intermediarios, facilitando la incorporación de adolescentes a los grupos delictivos. Este mecanismo de “reclutamiento por cercanía” es particularmente efectivo en comunidades pequeñas o cerradas, donde las relaciones sociales son intensas y las estructuras criminales están integradas al tejido comunitario.

Un gran porcentaje de este tipo de reclutamiento se convierte en un momento en reclutamiento forzado, pues cuando las infancias y adolescencias intentan salir del grupo, este comienza con amenazas y agresiones que impiden su desvinculación a las actividades criminales.

Los NNA son seleccionados estratégicamente por los grupos criminales por varias razones: enfrentan sanciones penales más leves, lo que reduce el riesgo legal para la organización; pueden infiltrarse en espacios públicos sin levantar sospechas; su plasticidad psicológica permite la internalización de normas criminales; y representan mano de obra barata y reemplazable. La combinación de estas características hace que las y los adolescentes constituyan un recurso operativo altamente eficiente para los cárteles y otras organizaciones criminales, garantizando la continuidad de sus actividades y la expansión territorial sin comprometer significativamente sus estructuras jerárquicas.

El reclutamiento de NNA tiene consecuencias profundas tanto para los individuos como para la sociedad. Las personas adolescentes sufren traumas físicos, psicológicos y sociales, incluyendo adicciones, violencia sexual, desplazamiento forzado y pérdida de proyectos de vida. La criminalización secundaria aumenta su vulnerabilidad, al ser percibidos socialmente como delincuentes y no como víctimas.

Socialmente, la incorporación de menores en actividades delictivas perpetúa la violencia intergeneracional, debilita la cohesión comunitaria y genera familias enteras afectadas por la criminalidad. Institucionalmente, evidencia la incapacidad del Estado para proteger a la infancia y plantea retos significativos para la justicia penal juvenil.

²¹ Seminario sobre Violencia y Paz, Nuevas fronteras en el reclutamiento digital. *Estrategias de reclutamiento del crimen organizado en TikTok*.

Frente a este panorama, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA) establece un marco normativo orientado a garantizar un trato diferenciado para las personas adolescentes y a priorizar medidas socioeducativas sobre sanciones punitivas. Sin embargo, en la práctica la ley presenta limitaciones: su enfoque es fundamentalmente reactivo — pues interviene únicamente una vez que las y los adolescentes han cometido un delito— y no incorpora estrategias efectivas de prevención o de protección frente al reclutamiento. Las medidas de reinserción previstas resultan insuficientes para atender contextos de violencia estructural, pobreza y exclusión, y en algunos casos terminan por criminalizar a quienes fueron forzados a integrarse en actividades delictivas.

Por ello, resulta necesario complementar este marco con el auxilio del derecho penal de adultos en lo que corresponda, incorporar excluyentes y atenuantes específicas en la LNSIJPA y, de manera prioritaria, desarrollar programas de prevención del reclutamiento adolescente.

III. Tipificación del reclutamiento de NNA por el crimen organizado

En México no se encuentra tipificado en el derecho penal de adultos el reclutamiento de NNA. Sí lo están conductas que se aproximan a esa actividad pero que tienen ámbitos de aplicación específicos, que no abarcan la totalidad del fenómeno del reclutamiento, en especial del reclutamiento forzado de personas menores de dieciocho años.

Las figuras delictivas más próximas son la corrupción de personas menores de edad y la trata de personas. Pero las descripciones típicas de ambas tienen elementos que las diferencian del reclutamiento forzado como se expone a continuación.

III.1. Corrupción de menores

La regulación de este tipo penal en el ámbito nacional se encuentra contemplada en los artículos 200 a 201 Bis del Código Penal Federal (CPF), así como en los Códigos Penales de cada entidad federativa.²²

²² Así, por ejemplo, el Código Penal para el Distrito Federal regula la corrupción de menores en el artículo 184, el Código Penal del Estado de México lo contempla en el artículo 204; el Código Penal

El artículo 201 del CPF define a la corrupción de menores como el:

[...] obligar, inducir, facilitar o procurar que una persona menor de dieciocho años o que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga la capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos: a) Consumo habitual de bebidas alcohólicas; b) Consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 de este Código o a la fármaco dependencia; c) Mendicidad con fines de explotación; d) Comisión de algún delito; e) Formar parte de una asociación delictuosa; o f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual [...].

Del análisis del artículo, se desprenden los siguientes requisitos del tipo penal:

Elementos objetivos

1. Sujeto activo: No debe cumplir una característica específica, puede realizarla cualquiera.²³
2. Sujeto pasivo: Debe cumplir con la calidad específica de ser persona menor de edad o persona incapaz de comprender o resistir los actos incitados.
3. Bien jurídico protegido: El libre desarrollo de la personalidad de las personas menores de edad o que no tengan la capacidad de conocer o comprender el hecho.
4. Conducta: Obligar, inducir, facilitar o procurar el consumo habitual de bebidas alcohólicas; el consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 del CPF o la farmacodependencia; la mendicidad con fines de explotación; la comisión de algún delito; a formar parte de una asociación delictuosa, o a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual.

del Estado de Jalisco lo contempla en el artículo 142-A, el Código Penal del Estado de Aguascalientes lo contempla en el artículo 116; el Código Penal del Estado de Tamaulipas lo contempla en el artículo 192; el Código Penal del Estado de Puebla lo contempla en el artículo 217, entre otros.

²³ En los casos en que la persona responsable sea menor de edad se aplicará la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Elemento subjetivo

1. Dolo: Conocer y querer o conocer y aceptar obligar, inducir, facilitar o procurar el consumo habitual de bebidas alcohólicas; el consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 del CPF o a la fármaco dependencia; a la mendicidad con fines de explotación; a la comisión de algún delito; a formar parte de una asociación delictuosa, o a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual.

De todas las modalidades de corrupción de personas menores de edad, la más cercana al reclutamiento es la que sanciona el obligar, inducir, facilitar o procurar que una persona adolescente forme parte de una asociación delictuosa. Sin embargo, esta disposición no alcanza a reflejar la amplitud y gravedad del reclutamiento: éste no implica únicamente, ni necesariamente la incorporación formal a una asociación delictuosa, sino la sujeción de la persona adolescente a las exigencias, dinámicas y controles del grupo criminal. En la práctica, la mayoría de las y los adolescentes reclutados quedan atrapados dentro de la estructura delictiva, sin posibilidades reales de desvincularse.

La corrupción de menores afecta, en numerosos casos, el libre y sano desarrollo psicosexual de niñas, niños y adolescentes, pues las víctimas suelen ser niñas y adolescentes captadas para fines de explotación sexual o laboral. En el ámbito laboral son obligadas a traficar con narcóticos, ejercer la prostitución, generar contenido pornográfico, la comisión de homicidios, entre otros.

Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), procesadas por REDIM, entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2024 se registraron 15,920 casos de corrupción de menores en México. El 65% de esta incidencia se concentró en siete entidades: Baja California (2,082 casos), Guanajuato (1,897), Nuevo León (1,842), Ciudad de México (1,540), Jalisco (1,315), Chihuahua (973) y Estado de México (809), que en conjunto sumaron 10,458 víctimas.²⁴

En 2025, hasta el 31 de octubre, se reportaron en el país 2,768 casos de corrupción de menores.²⁵ No existe información desagregada que permita

²⁴ Información publicada en: Abadiel Martínez, “Corrupción de menores, 809 casos desde 2015”.

²⁵ Gobierno de México, “Incidencia delictiva 2025. Fuero común”.

identificar qué modalidades específicas de corrupción de menores fueron denunciadas. Ante este panorama, el reclutamiento presenta características propias que lo distinguen y justifican su tipificación independiente, a fin de visibilizar su gravedad y particularidades y de asegurar una respuesta penal acorde con la naturaleza específica de esta conducta.

III.2. Trata de personas

La Convención de Palermo²⁶ define la trata de personas como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, por su parte, la define en su artículo 10 como: “Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”. Y, más adelante, especifica que son fines de explotación: la esclavitud; condición de siervo; prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; explotación laboral; trabajo o servicios forzados; mendicidad forzosa; utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; adopción ilegal de persona menor de dieciocho años; matrimonio forzoso o servil; tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, y la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

²⁶ El instrumento internacional en realidad se titula Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, dicha definición se prevé en el artículo 3. Definiciones, inciso a) p. 44.

Los elementos del tipo básico de trata de personas son:

Elementos objetivos

1. Sujeto activo: No tiene calidad específica, puede realizarla cualquiera.²⁷
2. Sujeto pasivo: El sujeto pasivo de la trata puede ser cualquier persona, pero hay casos específicos de explotación en los que el pasivo tiene calidades específicas. Así, por ejemplo, la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas y la adopción ilegal de persona menor de dieciocho años.
3. Bien jurídico protegido: La dignidad de la persona y su autonomía personal para desarrollar su plan de vida.²⁸
4. Conducta: Acción u omisión para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación.

Elementos subjetivos

1. Dolo: Conocer y querer o conocer y aceptar captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación.
2. Intencionalidad específica: Fin de explotación en sus diversas modalidades.

La modalidad de explotación más cercana a la figura del reclutamiento es la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas. Sin embargo, como se señaló en el apartado relativo al reclutamiento de personas adolescentes, estas no siempre realizan conductas que, por sí mismas, constituyan delitos.

La problemática de la trata de personas en México ha sido ampliamente documentada por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Amnistía Internacional ha señalado que, en el país, la trata de personas se ha abordado principalmente desde una perspectiva criminal, dejando de lado las raíces sociales, económicas y culturales del fenómeno. Aunque la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, vigente

²⁷ En los casos en que sea una persona menor la responsable se tendrá que observar lo previsto en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes (LNSIJA).

desde 2012, define tipos penales y obligaciones institucionales, México aún carece de una política pública preventiva integral que atienda las causas estructurales de este delito. Ello se refleja en la brecha entre las cifras oficiales y la magnitud real del problema: al cierre de 2023 se reportaron 382 casos; entre enero y junio de 2024 se registraron 185 víctimas;²⁹ y, en 2025, el SESNSP reportó 526 denuncias de trata de personas hasta el 31 de octubre.³⁰

En lo que respecta a niñas, niños y adolescentes, los estados con mayor número de víctimas registradas en el año han sido Quintana Roo (33), Ciudad de México (27) y Chihuahua (21).³¹

La coincidencia parcial entre algunas modalidades de trata y el reclutamiento de NNA no permite equipararlos. Como se indicó anteriormente, las y los adolescentes reclutados no siempre realizan conductas que configuren delitos; por el contrario, una proporción importante es destinada a funciones de apoyo —logísticas, de vigilancia, comunicación, traslado, observación o enlace— cuyo contenido no encuadra, de manera estricta, en los elementos típicos requeridos por la legislación de trata de personas para configurar explotación. Estas tareas se caracterizan por su instrumentalidad: son actividades orientadas a sostener la operación del grupo criminal, sin implicar necesariamente una lesión directa al bien jurídico protegido por la norma penal.

III.3. Reclutamiento

El reclutamiento forzado o violento, o no forzado o viciado, de personas por parte del crimen organizado constituye una nueva forma de esclavitud.

El ONPRENNA define al reclutamiento como “un proceso permanente de incorporación a la delincuencia organizada para realizar diversas actividades ilícitas, mediante actos de sustracción, captación, amenaza, intimidación, rapto, engaño, uso de la fuerza y otras formas de coacción, oferta de pago o beneficios, entre otras”.³²

²⁸ Carlos Nino, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, p. 199 y ss. Este autor destaca la autonomía personal como un principio fundamental que, junto con los principios de inviolabilidad y de dignidad, son derechos individuales básicos.

²⁹ Amnistía Internacional, “Cifra sobre la trata de personas en México”.

³⁰ Gobierno de México, “Incidencia delictiva 2025. Fuero común”.

³¹ Amnistía Internacional, *op. cit.*

³² ONPRENNA, *Hacia una tipología de las modalidades sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada*.

Por su parte, autores como Martínez Solares y Gottsbacher definen al reclutamiento como:

[...] los diferentes procesos que conducen a NNA a una participación estable en grupos delictivos organizados, [...] para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos contemplados en la ley respectiva ya que no se trata de un único proceso, sino de diversos procedimientos y mecanismos que llevan a NNA a participar, no importando si media alguna forma de violencia o engaño debido a que, desde nuestra perspectiva, el involucramiento siempre estará mediado por vicios de origen.³³

El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte del crimen organizado se basa en diversas formas de violencia y en la explotación de las múltiples áreas de vulnerabilidad que afectan a las personas menores de edad, lo que vicia cualquier consentimiento que pudieran “otorgar”.³⁴ Por ello, el Comité de los Derechos del Niño (ComDN) ha señalado la necesidad de tipificar el reclutamiento de NNA como un tipo penal especial.³⁵

Hasta el momento, solo tres entidades federativas en México han tipificado conductas asociadas con el reclutamiento forzado de NNA: Chihuahua,³⁶ Durango³⁷ y Nuevo León.³⁸ Sin embargo, no se trata de tipos penales autónomos

³³ Verónica Martínez-Solares y Markus Gottsbacher, “Entre huir o ‘fumarse al muerto’. Reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada y su relación con el desplazamiento interno en México”.

³⁴ ONPRENNA, *op. cit.*

³⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de México.

³⁶ Artículo 248. [...] Cuando los miembros de la delincuencia organizada utilicen para delinquir a menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, las penas a que se refieren los artículos anteriores se aumentarán en una cuarta parte. Código Penal del Estado de Chihuahua.

³⁷ Artículo 279. Al que, por cualquier medio, procure, propicie, posibilite, promueva induzca o facilite el que una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, realice actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, bebidas embriagantes, consumo de drogas o enervantes, prácticas sexuales o a cometer hechos delictuosos [...]. En relación con el artículo 290. Las penas que se señalan en este subtítulo se aumentarán en una mitad, cuando el delito sea cometido por una asociación delictuosa. Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango.

³⁸ Artículo 200 Bis. Equipara a la corrupción de menores o persona privada de la voluntad, y se castigará con pena de seis a quince años de prisión y multa de doscientas a mil cuotas a quien proporcione a persona menor de edad entrenamiento para el uso y manejo de armas de fuego o

de reclutamiento, sino de modalidades incluidas dentro del delito de corrupción de menores.

No existe en nuestro país, actualmente, un tipo específico de reclutamiento de NNA por grupos criminales, por ello, no es posible analizar sus elementos. Sin embargo, teniendo en cuenta los tipos ya existentes de corrupción de menores, de trata de personas y las propuestas respecto del reclutamiento, es posible elaborar el siguiente cuadro.

Delito	Definición	Elementos típicos	Particularidades
Corrupción de menores	Consiste en inducir, facilitar o permitir que una persona menor de edad participe en conductas sexuales, delictivas, consumo de drogas o actividades ilícitas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sujeto activo. 2. Sujeto pasivo: menor de 18 años. 3. Conducta: obligar, inducir, facilitar o procurar . 4. No se exige resultado material en la conducta del menor. 	Es un delito que protege tanto la libertad sexual como el libre desarrollo de la personalidad. Se vincula a la trata cuando hay explotación.
Trata de personas (con enfoque en NNA)	Acción de captar, enganchar, trasladar, retener, entregar o recibir a una persona, mediante engaño, violencia, abuso de poder u otra forma de coacción, con fines de explotación.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sujeto activo: No tiene calidad específica. Cualquier persona. 2. Sujeto pasivo: No tiene calidad específica. (Persona menor de 18 años cuando se aplica a NNA). Cualquier persona. Algunos supuestos de explotación se refieren específicamente a NNA. 3. Acción: captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar. 3.1. Medios: violencia, engaño, abuso de poder. 3.2. Intencionalidad específica: Fines de explotación (sexual, laboral, servidumbre, extracción de órganos, etcétera). 	Delito de carácter transnacional. En el caso de NNA, basta el traslado o captación. Afecta la autonomía personal.

Continúa

<p>Reclutamiento forzado de NNA por el crimen organizado.</p>	<p>Práctica en la que grupos criminales incorporan de manera forzada, coaccionada o aprovechando su voluntad viciada a niñas, niños y adolescentes a sus filas, utilizándolos como informantes, halcones, sicarios o en actividades logísticas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sujeto activo: grupos de delincuencia organizada. 2. Sujeto pasivo: NNA. 3. Conducta: captar, obligar, coaccionar o utilizar. 4. Finalidad: participación en actividades de la organización criminal, no necesariamente delictivas. 	<p>No está tipificado de forma expresa en la mayoría de los códigos penales locales, ni en el federal; se estudia como forma de trata de personas o corrupción de menores. Constituye violación grave a derechos humanos y puede constituir crimen de lesa humanidad.</p> <p>Afecta la autonomía personal en relación con el libre desarrollo de la personalidad.</p>
---	---	---	---

Elaboración propia.

Las diferencias entre las conductas referidas han dado lugar a diversas propuestas orientadas a tipificar el reclutamiento forzado. Tanto organizaciones de la sociedad civil como legisladores han planteado la necesidad de incorporar en la legislación penal el delito de reclutamiento por parte de la delincuencia organizada. Es indudable que el reclutamiento constituye una figura autónoma cuya penalización requiere un tipo penal específico que capture los elementos propios de esta conducta realizada por organizaciones criminales. Su tipificación permitiría prevenir y, en su caso, sancionar a quienes se aprovechan de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las NNA en el país. No obstante, si bien sería una medida pertinente, resulta insuficiente por sí sola para impedir que las y los jóvenes queden atrapados en redes criminales.

La LNSIJPA no contempla esta figura en relación con la situación particular de las personas adolescentes reclutadas. La referencia que hace a la delincuencia organizada es escueta e, incluso presenta elementos contradictorios.

explosivos, con el fin de reclutar, contratar o de cualquier forma utilizar a dichos menores para propósitos delictivos [...]. Código Penal para el Estado de Nuevo León.

*IV. El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*³⁹

El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) en México ha sido diseñado en concordancia con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). De esta manera, la justicia para adolescentes se estructura a partir de principios propios que la diferencian del derecho penal de adultos. Si bien ambos sistemas guardan una relación estrecha, el SIJPA incorpora contenidos específicos que deben orientar la aplicación de las normas penales sustantivas para asegurar una perspectiva de adolescencia en todas sus etapas e instancias. En este marco, la legislación relativa a la delincuencia organizada constituye uno de los ámbitos que debe ser analizado e interpretado con dicha perspectiva.

La delincuencia organizada en México ha dado lugar, como se analizó anteriormente, a regulaciones constitucionales y legales —entre ellas la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO)—, así como a disposiciones específicas en el CNPP y en otros cuerpos normativos. Estas regulaciones han sido consideradas de carácter excepcional e implican condiciones más gravosas para las personas imputadas por este delito que aquellas aplicables a la delincuencia común.

Una legislación de excepción más gravosa y orientada a penalizar un fenómeno criminológico complejo, no resulta aplicable al SIJPA. Las personas adolescentes son especialmente vulnerables a los grupos criminales que operan, con mayor o menor intensidad, en diversos municipios del país.⁴⁰ Estas organizaciones suelen nutrirse de adolescentes en situación de marginalidad, carentes de una estructura social, cultural o familiar que los proteja. Por ello, muchas legislaciones estatales anteriores a 2016 excluían expresamente la aplicación del régimen de delincuencia organizada en el sistema de justicia juvenil. En el mismo sentido se pronuncia la Observación General núm. 24 del Comité de los Derechos del Niño.⁴¹

³⁹ Este apartado incluye argumentaciones contenidas en el capítulo: Alicia B. Azzolini Bincaz, “Criterios de imputación penal en el procedimiento especializado para adolescentes”, pp. 55-90.

⁴⁰ Magaloni y López, “El vínculo entre delincuencia organizada, jóvenes y pandillas”.

⁴¹ La Observación General núm. 24 del Comité de los Derechos del Niño señala expresamente que se han documentado numerosos casos de reclutamiento y explotación de niños por parte de grupos armados no estatales —incluidos aquellos clasificados como grupos terroristas— no solo en zonas de conflicto, sino también en contextos no conflictivos y tanto en los países de origen como en los de tránsito o retorno. Asimismo, subraya que los niños reclutados en contravención del derecho internacional aplicable por fuerzas armadas o grupos armados, y que son acusados de

La LNSIIPA establece expresamente, en su artículo 10, que “sólo serán aplicables las normas procesales en materia de delincuencia organizada y de protección a personas que intervienen en el procedimiento penal, que impliquen un beneficio para la persona adolescente”. Esta disposición, junto con los principios que rigen la justicia para adolescentes, justifica que, en los hechos, en la mayoría de las entidades federativas, se excluya la imputación del delito de delincuencia organizada a personas menores de 18 años.

Además de lo previsto en el artículo 10, la LNSIIPA menciona la delincuencia organizada en el artículo 145 *in fine*, al señalar que “la duración máxima del internamiento podrá ser de hasta cinco años en los casos de homicidio calificado, violación tumultuaria, secuestro, hechos señalados como delitos en materia de trata de personas y delincuencia organizada”. Sin embargo, esta referencia resulta inoperante, ya que el artículo 164, enumera los delitos por los cuales es posible imponer la medida de internamiento a personas adolescentes no incluye el delito de delincuencia organizada.

Si bien, como se ha señalado, en la mayoría de las entidades federativas se coincide en que la figura delictiva de delincuencia organizada no es aplicable a las y los adolescentes, en algunos estados —particularmente aquellos en los que operan agentes del Ministerio Público de la Federación especializados en justicia para adolescentes— se ha llegado a acusarlos e incluso a condenarlos por este delito.

Las contradicciones señaladas en la LNSIIPA evidencian que el legislador fue titubeante al regular esta materia y que careció de una perspectiva basada en el interés superior de la niñez al momento de su elaboración.

La exclusión de las y los adolescentes del régimen de excepción en materia de delincuencia organizada es incuestionable en cuanto implica evitar la restricción de derechos y garantías procesales. Sin embargo, esta exclusión ha propiciado la ausencia de información oficial sobre las personas adolescentes que, estando en contacto con el SIJPA, han sido reclutadas por organizaciones de delincuencia organizada. Los datos disponibles en México

haber cometido delitos durante los conflictos armados, deben ser tratados ante todo como víctimas de violaciones del derecho internacional. El Comité recomienda, además, que los Estados parte implementen intervenciones preventivas orientadas a atender los factores sociales y las causas estructurales que propician el reclutamiento, así como medidas efectivas de reintegración social. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 24 (2019) sobre los derechos del niño en el sistema de justicia penal, CRC/C/GC/24, párrs. 97 y 101.

sobre este fenómeno provienen, en su mayoría, de organizaciones de la sociedad civil.

Al no registrarse en el sistema la pertenencia de las y los adolescentes a grupos criminales, no se toma en consideración la situación de vulnerabilidad en la que pudieron haber sido reclutados, ni se visibiliza y mucho menos se sanciona la actividad de captar a personas menores de edad para su incorporación a dichos grupos. Con excepción de los códigos estatales mencionados en la sección anterior, la legislación mexicana no tipifica el reclutamiento de personas menores de edad por parte de la delincuencia organizada. Aunque algunos autores sostienen que esta conducta podría quedar comprendida en los tipos penales de corrupción de menores o de trata de personas, ya se ha demostrado que dichos delitos no abarcan la especificidad ni la complejidad del fenómeno del reclutamiento.

La gran ausencia en el ámbito nacional no es únicamente la falta de tipificación del reclutamiento —medida pertinente pero claramente insuficiente para prevenir esta conducta—, sino también la omisión, en el SIJPA, de una excluyente o atenuante de responsabilidad para las personas adolescentes que han sido víctimas de reclutamiento. Estas adolescentes deben ser reconocidas como víctimas de las organizaciones criminales y requieren actuaciones reforzadas por parte del Estado que permitan su efectiva desvinculación de dichos grupos delincuenciales.

Tal como se analizó en el apartado correspondiente, el reclutamiento de las y los jóvenes puede considerarse “forzado” en la mayoría de los casos en que ocurre, aun cuando no medie necesariamente el uso explícito de la violencia.

La exclusión por reclutamiento forzado ha sido incorporada en otras legislaciones, como la de Colombia, donde se prevé la aplicación del principio de oportunidad para adolescentes que participaron en delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley, siempre que su decisión haya estado claramente condicionada. Ello incluye situaciones en las que fueron víctimas de fuerza, amenazas, coacción o constreñimiento, así como aquellos casos en los que su incorporación obedeció a condiciones de marginación social, económica o cultural, entre otras circunstancias.⁴² La Fiscalía de la

⁴² La Ley 1098 de 2006 (noviembre 8) por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia establece: “Artículo 175. El principio de oportunidad en los procesos seguidos a los adolescentes como partícipes de los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley. La Fiscalía

Nación de Colombia está facultada para renunciar a la persecución penal de adolescentes reclutados por grupos armados ilegales —con excepción de los casos de crímenes de lesa humanidad—, quienes deben ser remitidos al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para niñas, niños y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares.

Las y los adolescentes en México enfrentan situaciones similares a las contempladas por la legislación colombiana; sin embargo, nuestra normativa no las reconoce expresamente. Aunque la LNSIIPA representa un avance en términos normativos, no logra abordar integralmente la complejidad del fenómeno, pues privilegia la sanción sobre la prevención estructural y la protección integral.

Es necesario reconocer que, en la mayoría de los casos, las y los adolescentes reclutados son víctimas, y esta circunstancia debe ser considerada de manera central al momento de su procesamiento.

El SIIPA en México debe reconocer el reclutamiento como una circunstancia que atenúa el reproche por la conducta realizada y que, en determinados casos, puede excluir o disminuir la responsabilidad penal, con el fin de que las y los jóvenes atrapados en redes de criminalidad puedan revertir dicha situación y reinsertarse de manera positiva en la sociedad. La solución adoptada por el derecho colombiano constituye una alternativa posible, pero no la única. Es necesario explorar diversos mecanismos que permitan que las normas se hagan cargo de esta problemática e instrumentarlas con perspectiva de interés superior de la adolescencia y con pleno respeto a los derechos humanos de quienes han sido, en la mayoría de los casos, más víctimas que infractores.

General de la Nación podrá renunciar a la persecución penal, en los casos en que los adolescentes, en cualquier condición hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley, o hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley cuando: 1. Se establezca que el adolescente tuvo como fundamento de su decisión las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio para haber estimado como de mayor valor la pertenencia a un grupo armado al margen de la ley; 2. Se establezca que la situación de marginamiento social, económico y cultural no le permitían al adolescente contar con otras alternativas de desarrollo de su personalidad; 3. Se establezca que el adolescente no estaba en capacidad de orientar sus esfuerzos a conocer otra forma de participación social; 4. Por fuerza, amenaza, coacción y constreñimiento. Los adolescentes que se desvinculen de grupos armados al margen de la ley, tendrán que ser remitidos al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares. Parágrafo. No se aplicará el principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al derecho internacional humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con el Estatuto de Roma.

V. Reflexiones finales

En este trabajo se propone la tipificación del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de organizaciones criminales; la incorporación del reclutamiento forzado como atenuante o excluyente de responsabilidad en la LNSIJPA; y el registro de la pertenencia a grupos criminales como una variable específica en las estadísticas del SIJPA. Esta propuesta no busca erradicar por completo el reclutamiento —objetivo que excede las capacidades del derecho penal—, sino visibilizar el fenómeno, favorecer una impartición de justicia más adecuada para las y los adolescentes y fortalecer la información disponible para diseñar medidas eficaces que permitan enfrentarlo de manera adecuada.

Abordar la problemática del reclutamiento de adolescentes por parte de la delincuencia organizada exige un enfoque que combine prevención, protección y reinserción. La prevención requiere inversión sostenida en educación, actividades culturales, desarrollo comunitario y oportunidades laborales que constituyan alternativas legítimas frente al crimen. La protección demanda mecanismos de detección temprana, protocolos de seguridad y acompañamiento psicosocial especializado. La reinserción debe ofrecer apoyos educativos, psicológicos y laborales adaptados a las necesidades individuales y contextuales de cada adolescente. La coordinación interinstitucional entre las autoridades de justicia, educación y protección infantil es indispensable para garantizar la efectividad y sostenibilidad de estas políticas.

El reclutamiento de NNA por parte del crimen organizado en México constituye una violación sistemática de derechos humanos y evidencia las limitaciones del sistema de justicia penal juvenil. Reconocer a las niñas, niños y adolescentes reclutados como víctimas, y no únicamente solo como infractores, es un paso esencial para diseñar políticas públicas que articulen justicia, protección social y oportunidades de desarrollo, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y el acceso a una vida libre de violencia y explotación.

En este sentido, el SIJPA mexicano no puede ignorar la situación de las personas adolescentes que han sido víctimas de organizaciones criminales; por el contrario, debe instrumentar medidas específicas que faciliten su desvinculación y les permitan construir un proyecto de vida libre de violencia y con oportunidades reales de desarrollo.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Azzolini Bincaz, Alicia Beatriz. “Criterios de imputación penal en el procedimiento especializado para adolescentes”. *Manual de Justicia para Adolescentes*, Sofía M. Cobo Téllez, (coord.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, pp. 55-90.
- Astorga Almanza, Luis Alejandro. *Mitología del narcotraficante en México*. México UNAM-Plaza y Valdés, 1995.
- Banco Mundial. *LACER, Informe Económico América Latina y el Caribe, abril 2025*. Washinton, 2025. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/554763dc-97ef-4a35-bc4b-91e2bf3f37a7/content> (consultado el 21 de agosto de 2025).
- Martínez-Solares Verónica y Markus Gottsbacher. “Entre huir o “fumarse al muerto”. Reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes por la delincuencia organizada y su relación con el desplazamiento interno en México”. *Temas sobre niñas, niños, adolescentes y juventud ante las dimensiones de la vulnerabilidad: impacto en la protección de sus derechos humanos*, María Monserrat Pérez Contreras, México (coord.), IIJ- UNAM, 2024.
- Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. 2ª reimpr., Buenos Aires, Astrea, 2007.
- ONPRENNA. *Hacia una tipología de las modalidades sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de la delincuencia organizada*. Ciudad de México: SEGOB, 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654034/Tiposde-Reclutamiento__1_.pdf (consultado el 25 de septiembre de 2025).
- REDIM-Observatorio Nacional Ciudadano. *El reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Acercamientos a un problema complejo*. México, 2021. https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/doc-reclutamiento.pdf (consultado el 4 de octubre de 2025).

Electrónicas

- Amnistía Internacional. “Cifra sobre la trata de personas en México”. agosto 2024. <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/cifras-de-interes-dia-mundial-contra-la-trata/> (consultado el 25 de septiembre de 2025).
- Alvarado Mendoza, Arturo, Alberto Concha-Eastman y María Fernanda Peres. “Violencia juvenil, factores de riesgo y vulnerabilidad, una comparación entre Brasil, México y Colombia”, INEGI. <https://bit.ly/3kbZcqO> (consultado el 6 de octubre de 2025).
- Gobierno de México, “Incidencia delictiva 2025. Fuero común”. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, noviembre de 2025. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1008570/CNSP-Delitos-2025_oct_25.pdf (consultado el 29 de septiembre de 2025).
- Global Organized Crime Index. “Americas”. Continental overviews and results, 2023. <https://ocindex.net/report/2023/04-continental-overview.html#americas> (consultado el 21 de agosto de 2025).

- INEGI. Encuesta Nacional a Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2022, México, 2023. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasjup/2022/>
- Seminario sobre Violencia y Paz. *Nuevas fronteras en el reclutamiento digital. Estrategias de reclutamiento del crimen organizado en TikTok*. El colegio de México, abril de 2024. <https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDExN-Qpkb2N1bWVudG8%3D/SVyP%20-%20TikTok%20reclutamiento%20%20-%20abril%202024.pdf> (consultado el 6 de octubre de 2025).
- Valenzuela Arce, José Manuel. *Jefe de jefes; Corridos y narcocultura en México*. El Colegio de la Frontera Norte, 2014. <http://bdjc.iaa.unam.mx/items/show/279#lg=1&slide=0> (consultado el 4 de octubre de 2025).

Hemerográficas

- Buscaglia, Edgardo. “La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: policías, violencia y corrupción”. *Revista Policía y Seguridad Pública*, Vol. 1, Año 2, enero-junio, 2012, pp. 271–282. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v1i2.1365> (consultado el 21 de agosto de 2025).
- García Collantes, Ángel. “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”. *Derecho y cambio social*, pp. 1-19. <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/1781/1182> (consultado el 21 de agosto de 2025).
- García Montoya, Lizbeth. “Factores criminógenos en jóvenes y su integración en la delincuencia organizada”. *Biolex, Revista Jurídica del Departamento de Derecho* Núm. 24, Vol. 13, México, Universidad de Sonora, 2021, pp. 1–28. https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/article/view/225 (consultado el 3 de septiembre de 2025).
- Magaloni, Beatriz y Cesángari López. “El vínculo entre delincuencia organizada, jóvenes y pandillas”. *Nexos*, 22 de octubre 2018. <https://seguridad.nexos.com.mx/el-vinculo-entre-delincuencia-organizada-jovenes-y-pandillas/> (consultado el 3 de octubre de 2025).
- Martínez Abadiel. “Corrupción de menores, 809 casos desde 2015”. *Milenio*, 13 de marzo de 2024. <https://www.milenio.com/policia/corrupcion-de-menores-809-casos-desde-2015> (consultado el 20 de agosto de 2025).
- Pérez Caballero, Jesús. “La pluralidad de facciones armadas contra el paradigma bélico: una propuesta de marco interpretativo de la delincuencia organizada en México”. *Revista Criminalidad*, Núm.1 Vol.67, Bogotá, Jan/Apr. 2025, pp. 129-145. <https://doi.org/10.47741/17943108.634>
- Valenzuela Arce, José Manuel. “Narcocultura, violencia y ciencias socioantropológicas”, *Desacatos*, Núm. 38, enero-abril 2012, pp. 95-102. <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n38/n38a7.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2025).

Legislación

- Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado el 27 de diciembre de 2006 en el *Periódico Oficial*, Núm. 103. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/64.pdf> (consultado el 26 septiembre de 2025).

- Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango, publicado el 14 de junio de 2009 en el *Periódico Oficial*, Núm.48. [https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20\(NUEVO\).pdf](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20(NUEVO).pdf) (consultado el 26 de septiembre de 2025).
- Código Penal Federal, publicado el 14 de agosto de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2025.
- Código Penal para el Estado de Nuevo León, publicado el 26 de marzo de 1990 en el *Periódico Oficial*; última reforma el 11 de octubre de 2023. legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=ZxrC+9Je4/alsRvJ8irrtQ6kcxO-q7rgkZgU5qaQ0wOn63PuNnBLI0Upo1mqTki3YcHZQP8EruoOdzawByq4eYQ== (consultado el 26 de septiembre de 2025).
- Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de México. CRC/C/MEX/CO/6-7. <https://docs.un.org/es/CRC/C/MEX/CO/6-7> (consultado el 26 de septiembre 2025).
- Comité de los Derechos del Niño. Observación General Núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, CRC/C/GC/24, Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2019. <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2021/09/observacion-general-24-relativa-a-los-derechos-del-nino-en-el-sistema-de-justicia-juvenil.pdf> (consultado el 29 de septiembre de 2025).
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, publicada el 14 de junio de 2012 en *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 14 de noviembre de 2025.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada el 16 de junio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de diciembre de 2022.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada el 7 de noviembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada 28 de noviembre de 2025.

Aproximaciones a la legislación y regulación ferroviarias en México en los albores del siglo XXI

Cesar Solís Gracidás*

Resumen:

La actividad económica de los ferrocarriles, contenida en el régimen constitucional, ha observado cambios recientes para dotar otro medio de transporte más en beneficio de la población. Aunque la previsión constitucional respecto de los ferrocarriles resulta clara en sus extremos normativos, la legislación y las adecuaciones regulatorias requieren de publicidad, a efecto de dar a conocer los cambios jurídicos reflejados en distintas normas. Por esa razón, este artículo da cuenta de los ordenamientos legales y regulatorios emitidos por distintos entes, a raíz de los cambios constitucionales en México en el periodo 2023-2025, que incluyen el resurgimiento de servicios de transporte ferroviario de pasajeros.

Abstract:

The economic activity of railways, as set out in the Mexican constitution, has undergone recent changes to introduce another mode of transportation that benefits the public. Although the constitutional regime is clear in its normative terms, the legislative regime and regulatory arrangements require publicity to inform about the legal changes reflected in different norms. For this reason, this article reports on the legal regime and regulations issued by various entities because of constitutional changes in Mexico within the period 2023-2025, that include the resurgence of passenger railway transport services.

Sumario: Introducción / I. Bienes nacionales y derecho de vía / II. Antecedentes en el artículo 28 Constitucional / III. Legislación ferroviaria / IV. Regulación ferroviaria / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Licenciado en Derecho por la UAM-A., ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4506-555X>

Introducción

Por medio de Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2024, se reformó el contenido del párrafo cuarto y se adicionó un párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La modificación tuvo por finalidad establecer: 1) que los ferrocarriles, tanto de pasajeros como de carga, resultan un área prioritaria para el desarrollo nacional y 2) que el Estado retomaba el derecho de utilizar las vías férreas para la prestación del servicio de transporte de pasajeros. El transporte de pasajeros resulta, con base en el decreto, ejercible mediante asignaciones a empresas públicas o concesiones a particulares.¹

Esta reforma constitucional, contrasta con múltiples antecedentes en los contenidos del artículo 28 del pacto federal y representa una perspectiva radicalmente distinta sobre la actividad económica de ferrocarriles en tiempos recientes. Además, tal modificación constitucional condujo a cambios sustantivos del régimen legal y a la ampliación de instrumentos regulatorios relativos a los aspectos técnicos y administrativos de la actividad ferroviaria en el país, que observan dispersión normativa relevante y requieren de estudio, para comprender la reorientación del sector ferrocarrilero hacia el transporte de pasajeros.

Por tanto, en el presente artículo se realizará un análisis de los contenidos constitucionales, legales y regulatorios de la actividad económica de ferrocarriles en México, con la finalidad de otorgar una perspectiva amplia de la implementación de la reforma de 2024, a nivel dogmático.

I. Bienes nacionales y derecho de vía

Dentro de los ámbitos de la propiedad de las vías férreas, y su régimen como vías generales de comunicación, se ubica la catalogación de las vías férreas como un bien nacional, lo anterior de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) que establece lo siguiente:

- Son bienes nacionales aquellos bienes muebles e inmuebles de la Federación.²

¹ 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.

² Ley General de Bienes Nacionales, artículo 3º, fracción III.

- Que los bienes nacionales que se encuentran bajo el régimen de dominio público de la Federación incluyen aquellos inmuebles federales destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público,³ como es el caso del servicio público de transporte ferroviario.
- Que los bienes nacionales que se encuentran bajo régimen de dominio público federal son inalienables e imprescriptibles.⁴
- Que los bienes nacionales se encuentran sujetos al régimen de dominio público o bien, a la regulación específica que establezcan las leyes especiales.⁵ Entre las que se encuentra la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF).

En correlación con lo anterior, la LRSF dispone que:

- Las vías férreas son aquellos caminos con guías donde transitan trenes y que pueden encontrarse también en patios, dado que se trata de elementos necesarios para la operación de los ferrocarriles.⁶
- Que las vías férreas son vías generales de comunicación bajo ciertos requisitos de ámbito territorial o con relación a los servicios que presten.⁷
- Que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo momento dentro del dominio público de la Federación y que aquellas vías que se construyan al amparo de una concesión o una asignación pasarán a formar parte del dominio público de manera inmediata, sin que repercutan ni las condiciones de la concesión o asignación, ni su plazo de vigencia.⁸
- Que para la construcción, conservación, protección, ampliación y uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, se requiere del derecho de vía,⁹ el cual se considera también, previo requisito, como un bien nacional.¹⁰

³ *Ibid.*, artículo 6º, fracción VI.

⁴ *Ibid.*, artículo 6º, fracción XXII.

⁵ *Ibid.*, artículo 4º.

⁶ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 2º, fracción XIII.

⁷ *Ibid.*, artículo 3º.

⁸ *Ibid.*, artículo 8º.

⁹ *Ibid.*, artículo 2º, fracción IV.

¹⁰ Tesis aislada XVII.2o.7 A (11a.), 2027254, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Común, Administrativa, T. V, Libro 29, septiembre de 2023, p. 5614.

Es de notar que la LGBN no se refiere de manera expresa a las vías férreas o al derecho de vía como bienes nacionales, pero, como se ha mencionado, la LRSF establece diversos elementos que se correlacionan con la mencionada normativa para definir la propiedad de las vías férreas y del derecho de vía, en tanto se consideren vías generales de comunicación.

En ese tenor, de manera supletoria, la Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que: i) los terrenos y aguas requeridos para el derecho de vía integran las vías generales de comunicación,¹¹ entre las que se encuentran las vías ferroviarias para el servicio público de transporte ferroviario,¹² además estatuye; ii) la necesidad de permiso o autorización, por parte de la SICT, para: a) el derribo, desmonte, roza o quema de elementos forestales en la extensión de un kilómetro a cada lado del límite de derecho de vía, con independencia de lo que establezcan los ordenamientos ambientales respectivos en materia forestal¹³ y b) la construcción de obras dentro del derecho de vía o fuera de este cuando existan afectaciones, así como para la instalación de anuncios o construcciones destinadas a servicios conexos o auxiliares del transporte.¹⁴

Esta normativa establece la prohibición de trabajos de explotación de canteras o actividades que requieran el empleo de explosivos o gases nocivos a una distancia de cien metros después del derecho de vía, lo que aplica también en perímetros de cien metros, tratándose de construcciones o instalaciones de anuncios.¹⁵ Además, se estableció el derecho de la Nación para la instalar líneas de postes que puedan ubicar cables o hilos conductores, así como cables subterráneos dentro del derecho de vía, siempre que no se perjudique el servicio o instalación de las vías de comunicación,¹⁶ la sanción económica dirigida a quien tale, pade o maltrate de árboles del derecho de vía¹⁷ y el traslado de dominio del derecho de vía correspondiente han terminado de una concesión en la construcción de la vía general de comunicación.¹⁸ Además, la misma ley

¹¹ Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 2º, fracción II.

¹² *Ibid.*, artículo 1º, fracción XII.

¹³ *Ibid.*, artículo 45.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 46.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Ibid.*, artículo 107.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 534.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 89.

replica como partes integrantes de las vías de comunicación aquellos terrenos que sean necesarios para el derecho de vía y el establecimiento de servicios cuya extensión será fijada por la SICT.¹⁹

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia señaló que las tierras que se encuentran dentro del derecho de vía no son bienes de libre disposición por parte de la Federación, sino que ésta debe adquirir la propiedad de los terrenos para disponer libremente de ellos.²⁰ Ya sea por medio de compraventa, expropiación²¹ o acuerdo de liberación entre distintos niveles de gobierno.²² En tal contexto, la legislación ferroviaria define al derecho de vía, como “(...) la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”,²³ por lo que, el derecho de vía, en materia ferroviaria, no goza de una extensión fijada por ministerio de ley, sin embargo, la legislación ferroviaria establece que el derecho de vía, además de las señales para la operación ferroviaria y los centros de control de tráfico, son parte integrante de las vías generales de comunicación ferroviaria,²⁴ las cuales son líneas de comunicación de jurisdicción federal.²⁵

¹⁹ *Ibid.*, artículo 2º, fracción II.

²⁰ Tesis aislada P. XLV/93, 205547, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Administrativa, Octava Época, Núm. 68, agosto de 1993, p. 23.

²¹ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 25.

²² De la revisión de distintos convenios de coordinación y colaboración para liberar el derecho de vía, suscritos por la SICT como el diverso Convenio Marco de Colaboración y Coordinación de Acciones a fin de establecer las bases para liberar el derecho de vía necesario para la construcción de las obras de infraestructura vial denominadas Cruce Internacional Mesa de Otay II, que celebran la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, la Agencia Nacional de Aduanas de México, la Secretaría de la Defensa Nacional, el Estado de Baja California y el Municipio de Tijuana, publicado el 24 de marzo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*, se observó la fundamentación del instrumento con base en el contenido de los artículos 3º y 33 de la Ley de Planeación. El último precepto señalado, establece la potestad del Ejecutivo federal para convenir con otros entes, la coordinación de actividades dentro del esquema de planeación nacional de desarrollo. Lo anterior para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se llegue a la consecución de los objetivos de planeación y se realicen acciones de manera conjunta, lo que incluye a los gobiernos de entidades federativas y de municipios.

²³ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 2º, fracción IV.

²⁴ *Ibid.*, artículo 3º. Este dispositivo establece que las vías generales de comunicación cuentan con las siguientes características: i) se trata de aquellas que comunican entre sí a dos o más entidades federativas; ii) aquellas que en todo o en parte de su trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en una faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con la excepción de las líneas urbanas que no crucen a otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones, o bien; iii) aquellas vías férreas que entroncan o conectan con alguna otra de las enumeradas en el artículo, siempre que presten un servicio público.

Además, el régimen ferroviario establece el derecho de vía como prerrogativa dentro de la figura de las concesiones. La concesión ferroviaria opera bajo los supuestos de: i) construcción, operación y explotación de vías férreas que resulten vías generales de comunicación y ii) la prestación del servicio público de transporte ferroviario.²⁶ Al respecto, la ley establece que los recursos destinados a la liberación del derecho de vía, por parte de los concesionarios, deben ubicarse dentro de los costos totales del proyecto²⁷ y que el derecho de vía, así como otros bienes concesionados, se revertirán a la Nación al fenecer la concesión.²⁸

La legislación ferroviaria dispone también, un régimen de permisos que atañe al derecho de vía en materia de la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales dentro de la franja mencionada o la instalación de anuncios o señales publicitarias dentro del derecho multicitado.²⁹ De igual forma, se previene la realización de actividades peligrosas que impliquen el uso de explosivos hasta por una distancia de cien metros del límite del derecho de vía³⁰ y la coordinación entre la SICT y las autoridades municipales para requerir a los titulares de predios colindantes a las vías férreas, la instalación de cercas u otros elementos adyacentes, por razones de seguridad.³¹

Por otra parte, se establece un régimen de autorizaciones dirigido a los particulares, previo pago al Estado, para la instalación de elementos diversos como líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica, ductos, postes, entre otros elementos.³² Al respecto, la ley de la materia no establece de manera expresa, la aplicación de las prerrogativas del derecho de vía tratándose de asignaciones. Lo anterior se debe a que, en la ley,³³ se estableció que las asignaciones a

²⁵ *Ibid.*, artículo 4°.

²⁶ *Ibid.*, artículo 7°.

²⁷ *Ibid.*, artículo 8° Bis.

²⁸ *Ibid.*, artículo 14.

²⁹ *Ibid.*, artículo 15.

³⁰ *Ibid.*, artículo 32.

³¹ *Ibid.*, artículo 33.

³² *Ibid.*, artículo 34.

³³ *Ibid.*, artículo 10. Al respecto, la LRSF fue objeto de modificaciones en 2025, tratándose de las asignaciones. Entre tales disposiciones reformadas, respecto de las asignaciones, se estableció que: i) la asignación es el título otorgado por la SICT para construir, operar y explotar vías férreas que sean vías generales de comunicación y prestar el servicio público de transporte ferroviario y servicios auxiliares, sin sujetarse a procesos de licitación y en favor de docentes federales, estatales y municipales, así como entidades paraestatales federales; ii) que la SICT otorgará las asignaciones, podrá modificarlas o terminarlas y realizará la verificación del cumplimiento de su objetivo, a

entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y paraestatales de la administración pública federal no cubrirán con el proceso de licitación que requiere el otorgamiento de concesiones³⁴ y que la vigencia de las asignaciones será indefinida, salvo prueba en contrario sobre la utilidad o interés público. Sin embargo, dentro del contenido de los títulos de asignación otorgados hasta el momento, se han encontrado referencias del derecho de vía, dentro de los apartados correspondientes a la construcción de los proyectos ferroviarios. Así, entendidos los conceptos referentes a las vías férreas como bienes nacionales y al derecho de vía en la materia, en el siguiente apartado se dará cuenta del andamiaje constitucional en materia de la actividad económica ferroviaria.

través de la Agencia de Trenes y Transporte Público Integrado (ATTRAPI); iii) que la ATTRAPI se encargará de apoyar a la SICT en trámites asignaciones y demás relativos y llevará la función registral de estos actos; iv) que la ATTRAPI emitirá los lineamientos para la verificación de la operación del sistema ferroviario; v) que dicha Agencia verificará el cumplimiento las condiciones de la ley y recomendará a la SICT sobre la modificación o terminación de éstas; vi) que la ATTRAPI impondrá sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que deriven del incumplimiento en lo dispuesto en las asignaciones, normas oficiales o lineamientos emitidos por la propia Agencia y dictará medidas precautorias o declarará la pérdida de bienes en beneficio de la Nación; vii) que la ATTRAPI podrá solicitar a los sujetos involucrados en el sector ferroviario la información que permita el ejercicio de sus atribuciones; viii) que el otorgamiento de la asignación deberá contar con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de rentabilidad económica o registro en cartera de programas y proyectos de inversión; ix) que las asignaciones no podrán cederse a transferirse y podrán concluir cuando se acredite fehacientemente que no existe utilidad o interés público, general, social por razones de seguridad nacional que justifiquen su finalización; x) que la asignación deberá contar con un justo título en el que se describan distintos elementos generales, entre ellos: el nombre y domicilio del asignatario, el objeto de la asignación, los servicios auxiliares que podrían prestarse, los programas de inversión, construcción, explotación, conservación y modernización de infraestructura, los derechos y obligaciones de los asignatarios, los indicadores de eficiencia y seguridad, vigencia, las características y monto de garantía, y la forma de pago de contraprestaciones; además, xi) que la infraestructura puede revertirse a la Nación al terminar la asignación; xii) que los asignatarios deberán permitir los derechos de paso obligatorios, los cuales podrán estatuirse en los títulos o pactarse de mutuo acuerdo o ser establecidos por la ATTRAPI y xiii) que existe la obligación del traslado de personas que vivan en comunidades aisladas y no cuenten con medios de transporte al público, entre otros aspectos. El artículo primero transitorio del Decreto de reformó a la LRSE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2025, estableció que las disposiciones modificadas y añadidas a la ley mencionada, entrarían en vigor cuando se publicase el decreto del Ejecutivo federal sobre la creación de la ATTRAPI, lo que aconteció el 13 de enero de 2026.

³⁴ *Ibid.*, artículo 9°.

II. Antecedentes en el artículo 28 Constitucional

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de modificaciones respecto de su redacción original del constituyente de 1917, a fin de contener las actividades económicas que puede desempeñar el Estado en concurrencia con los particulares de los sectores público y social. Una primera modificación se realizó en 1983.³⁵ La cual generó la clasificación de aquellas áreas de la economía nacional que no serían consideradas monopolios. Entre estas áreas, denominadas “estratégicas”, se encontraron los ferrocarriles.³⁶ Al respecto, en los contenidos de la iniciativa de reforma presentada por el jefe del Ejecutivo Federal de esa época, Miguel de la Madrid Hurtado, se manifestó que el sector público tendría a cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, sin descartar la definición de formas de participación social, a fin de alcanzar el objetivo en la realización de actividades económicas por parte de organismos descentralizados y empresas estatales.³⁷

No obstante, el contenido del artículo referido fue alterado en forma significativa en la década subsecuente respecto de la actividad ferroviaria, por medio de la iniciativa y posterior reforma constitucional realizadas en 1995. El Ejecutivo Federal en ese periodo justificó la reforma, al señalar distintos factores, a saber: i) la presencia del sector privado en la realización de las acti-

³⁵ La reforma de referencia se incluyó en un bloque de modificaciones constitucionales encaminadas al establecimiento del sistema económico mixto en el país, con el Estado como rector de éste. Lo anterior como respuesta a procesos de crisis financiera y social que incluyeron factores de productividad e inversión gubernamental en las empresas estatales, entre ellas, las de ferrocarriles durante los años setenta y ochenta del siglo anterior. Tales reformas definieron también la catalogación de áreas diversas en las que podrían participar y/o concurrir los sectores económicos. Al respecto, convienen las lecturas de: Miguel de la Madrid Hurtado, “La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”, pp. 332-335; Juan C. Moreno-Brid, y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y Crecimiento en la economía mexicana*, pp. 187-196; José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, pp. 77-85 y 97-102; Ricardo López Salazar, “A dos décadas de la privatización del ferrocarril en México: Los casos de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y Empalme, Sonora (México)”, pp. 191-217; Carlos E. Arcudia Hernández, “La privatización de los ferrocarriles en México, aspectos legales de una reforma económica”, pp. 4-12 o Enrique Cárdenas, “El proceso económico”, pp. 158-167 entre otras.

³⁶ Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ARTÍCULO QUINTO.

³⁷ Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26 y 27, fracciones XIX y XX; 28 y 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vidades ferroviarias por medio del régimen de concesión;³⁸ ii) la necesidad de fomento en la modernización de los ferrocarriles respecto de su desempeño, tecnología, gestión y para orientarlos al modelo de mercado dado el bajo movimiento de personas y carga, así como la indisponibilidad de gasto público para innovar la actividad económica³⁹ y iii) la posibilidad de participación privada con la renovación del marco jurídico que conllevaría el crecimiento de las funciones de regulación y supervisión por parte del Estado.⁴⁰

Cabe mencionar que, previo a la inclusión y descarte de la actividad económica de los ferrocarriles como área estratégica a nivel constitucional, existía normatividad ferroviaria. Ésta se desarrolló de manera incipiente respecto del crecimiento de las actividades que involucraban el uso de los ferrocarriles como medio de transporte de pasajeros o carga. En este contexto, antes de la reforma constitucional de 1995, existían ámbitos de desarmonización normativa y dificultades en la operación de la paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales).⁴¹ Por ello, la reforma constitucional permitió la desincorporación de Ferroviales y la privatización de la actividad ferroviaria a través de las figuras de empresas de participación estatal mayoritaria y concesiones.⁴²

Empero, ni la desarmonización normativa, así como la indebida gestión de Ferroviales, se encontraron argumentos económico-financieros para soportar el tránsito del área estratégica de ferrocarriles hacia su establecimiento como área prioritaria. Esto es que, en la justificación de la reforma constitucional, no se explicaron los costos que implicaría el mantenimiento y modernización de la actividad ferroviaria, ni la carga financiera del pasivo laboral de Ferroviales, la cual fue siempre soportada por el gasto público.⁴³ En tal contexto, el proceso de privatización condujo a la reducción de la inversión pública dentro de la actividad económica, pero no llevó al crecimiento del sistema ferroviario en el país,⁴⁴ ni a su modernización en términos de la tecnología empleada para el traslado de pasajeros o mercancías. En ese sentido, la justi-

³⁸ Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Jaime M. Álvarez Garibay, “Desarrollo Institucional del Sistema Ferroviario Mexicano”, pp. 35-36.

⁴² *Ibid.*, pp. 36-41.

⁴³ Ricardo Álvarez Arredondo, *La reforma del Estado en blanco y negro*, pp. 491-493.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 498-499; Gobierno de México, “Revisión del marco regulatorio del sector ferroviario”, p. 14.

ficación de la reforma constitucional de 2024 busca incentivar la creación de infraestructura de ferrocarriles, para fomentar el transporte público colectivo y también generar desarrollo en distintas zonas del país. Tales zonas se refieren al centro y al sur del territorio, pues se busca dotarlas de movilidad para el traslado de personas y mercancías.⁴⁵ Lo anterior, en tratándose de la implementación de los medios ferroviarios, ha producido impactos en la legislación y regulación vigentes, dado que tal reforma constitucional impacta a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en vigor desde 1995, cuyos contenidos orientados al servicio público de transporte de pasajeros (SPT-FP), contenidos en esa ley, se desagregan en el siguiente apartado.

III. Legislación ferroviaria

La legislación vigente en materia ferroviaria establece que el servicio público de transporte ferroviario puede resultar de pasajeros y de carga.⁴⁶ Asimismo, la implementación del servicio ferroviario requiere un título justo otorgado por la SICT por medio de asignación o concesión. La asignación implica la construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vías generales de comunicación y la prestación del servicio público de transporte ferroviario y servicios de auxiliares sin que para ello deba realizarse una licitación pública. Esta asignación puede otorgarse a cualquiera de los niveles de gobierno y a las entidades paraestatales.⁴⁷ La concesión, sirve para los mismos efectos, pero requiere de licitación pública en términos de la ley.⁴⁸

La ley define distintas obligaciones para la prestación del servicio público en cualquiera de las vertientes relativas, entre ellas: 1) contar con equipamiento adecuado para el servicio de que se trate y prestar los servicios en condiciones de seguridad, eficiencia, rapidez y funcionalidad;⁴⁹ 2) mantener al personal capacitado para la operación;⁵⁰ 3) acatar especificaciones de peso,

⁴⁵ Exposición de motivos de 5 de febrero de 2024, de la iniciativa del Ejecutivo con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 1-9.

⁴⁶ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículos 1º y 37.

⁴⁷ *Ibid.*, artículo 2º, fracción I Bis.

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 2º, fracción I Quáter.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 38.

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 41.

dimensiones y capacidad del equipo;⁵¹ 4) cumplir con una verificación técnica de condiciones físico-mecánicas (lo que debe probarse por medio de constancia) y que el equipo cuente con dispositivos que controlen la velocidad;⁵² 7) que el personal que opere o auxilie el servicio debe contar con la licencia federal correspondiente y cumplir con exámenes médicos para el desempeño de su labor⁵³ y 8) que cada particular debe contar y mantener en vigor la garantía de cumplimiento de concesiones o permisos o las pólizas de seguros sobre daños a los pasajeros y a terceros a sus personas o bienes y los que pudieran sufrir las construcciones, instalaciones, equipo tractivo y de arrastre,⁵⁴ entre otras cuestiones.

Como se decía, el SPTFP puede ser prestado por concesionarios⁵⁵ quienes deben obtener justo título por medio de procesos de licitación pública;⁵⁶ sin perjuicio de que el servicio pueda realizarse a través de asignaciones otorgadas a entidades federativas, municipios o entidades paraestatales. En este último caso, la legislación se modificó en el año 2023 para establecer que las asignaciones no pueden cederse o transferirse y concluirán, en términos de vigencia, cuando se acredite la inexistencia de utilidad pública o interés social o bien, que existan razones de seguridad nacional que justifiquen la cesión o transferencia.⁵⁷ De igual forma, la ley prevé un régimen de permisos para la prestación de servicios auxiliares,⁵⁸ que incluye acciones de obra para la implementación de terminales de pasajeros, talleres de mantenimiento de equipo ferroviario o centros de abasto para la operación de equipos, entre otros.

Por su parte, el Reglamento del servicio ferroviario vigente,⁵⁹ clasificó el SPTFP en las modalidades que se siguen: 1) Regular, el cual se divide en urbano, suburbano e interurbano y 2) Especial, que se subclasifica en turístico y particular. De igual forma, en el reglamento se especificó que sólo los horarios e itinerarios del servicio regular deben encontrarse autorizados por la

⁵¹ *Ibid.*, artículo 39.

⁵² *Id.*

⁵³ *Ibid.*, artículo 40.

⁵⁴ *Ibid.*, artículo 21, fracción IX y 50.

⁵⁵ *Ibid.*, artículo 7°, fracción II y artículo 17.

⁵⁶ *Ibid.*, artículo 9°.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo 10.

⁵⁸ *Ibid.*, artículos 15, 16, 17 y 44.

⁵⁹ Reglamento del Servicio Ferroviario, artículo 58.

Agencia de Trenes y Transporte Público Integrado (ATTRAPI)⁶⁰ y hacerse del conocimiento público en lugares visibles dentro de las terminales. Además, se expresó que, de acuerdo con las características del equipo ferroviario, el SPTFP se dividirá en clases de conformidad con normas que debe emitir ATTRAPI.⁶¹

Tratándose de los servicios auxiliares, en el reglamento se dispuso que las terminales de pasajeros se clasifican en terminales principales y ordinarias.⁶² En el caso de las primeras, éstas deben contar cuando menos, de diversos servicios entre los que se encuentran la recepción, formación y salida de trenes, así como atención a los usuarios, entre ellos, la venta de boletos, espacios de espera, sanitarios, sistemas de lectura braille, accesibilidad por escaleras y rampas, además de andenes y espacios para la inspección y mantenimiento del equipo ferroviario.⁶³ Por otro lado, las terminales ordinarias deben observar los servicios antes mencionados con excepción de aquellos relativos a la recepción, formación y salida de trenes.⁶⁴

El reglamento en cuestión detalló también, diversas obligaciones dirigidas a concesionarios y asignatarios, relativas a la prestación del servicio, a saber: el transbordo de pasajeros ante la interrupción del servicio por más de tres horas,⁶⁵ el decremento de riesgos y molestias a los pasajeros y la puesta a disposición de personas que alteren el orden o porten dispositivos o instrumentos peligrosos.⁶⁶ Y otras obligaciones son: la implementación de sistemas de vigilancia de las vías de comunicación,⁶⁷ el reembolso por caso fortuito o fuerza mayor que interrumpa la prestación del servicio y si la causa de interrupción es atribuible al concesionario o cualquier tercero que preste los servicios ferroviarios, el concesionario debe cumplir respecto de colocar al alcance y costo de los pasajeros un transporte sustituto, servicios de comunicación al

⁶⁰ Por medio del artículo DÉCIMO TERCERO del Decreto por el que se creó el organismo descentralizado Agencia de Trenes y Transporte Público Integrado. Se estableció que toda referencia que se realizará a la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario en la normatividad y disposiciones vigentes, así como otros instrumentos administrativos, se entenderá hecha a la ATTRAPI.

⁶¹ Reglamento del Servicio Ferroviario, artículo 58.

⁶² *Ibid.*, artículo 115.

⁶³ *Ibid.*, artículo 116.

⁶⁴ *Ibid.*, artículo 117.

⁶⁵ *Ibid.*, artículo 127, fracción V.

⁶⁶ *Ibid.*, artículo 59.

⁶⁷ *Ibid.*, artículo 198.

destino, alimentos en el tiempo de espera al transporte alternativo y en su caso alojamiento,⁶⁸ exceptuándose ello, en los casos de la prestación del SPTFP en la modalidad regular urbana o suburbana.⁶⁹

También se especificó la preferencia del transporte de pasajeros regular en eventos que actualicen caso fortuito o fuerza mayor⁷⁰ y las obligaciones derivadas de las responsabilidades por daños que se ocasionan a los usuarios por medio de pólizas de seguro que cubran diversos eventos, entre ellos: la atención médica o la pérdida, robo o avería del equipaje.⁷¹

Entre las prerrogativas de los prestadores de SPTFP se encuentran: i) establecer el contrato de transporte de pasajeros donde se especifiquen las condiciones de servicio de acuerdo con las normas vigentes;⁷² ii) reservarse el derecho a transportar a diversas personas, entre ellas, los menores en condición de soledad, personas con condiciones de morbilidad que representen un riesgo para su vida o la de otros o personas en estado de ebriedad bajo la influencia de enervantes o psicotrópicos, salvo prescripción médica⁷³ y fijar de manera libre las tarifas para la prestación de servicios, previo registro de éstas ante la ATTRAPI. Las tarifas deben publicarse en medios electrónicos, salvo aquellas pactadas mutuamente entre concesionarios y usuarios, que deben mantenerse a disposición de la agencia mencionada.⁷⁴

En el reglamento se explicó que las tarifas deben registrarse con un mínimo de diez días hábiles previos a su aplicación y una vez registradas serán las máximas aplicables, sobre las que podrán aplicarse descuentos o promociones de manera equitativa y no discriminatoria.⁷⁵ Cabe señalar que la ley establece la posibilidad de que la ATTRAPI establezca las bases de la regulación tarifaria por sí o a petición de parte, tras una resolución del organismo encargado de vigilar la competencia económica, en la que se determine la ausencia de condiciones de competencia efectiva.⁷⁶

⁶⁸ *Ibid.*, artículo 64.

⁶⁹ *Ibid.*, artículo 65.

⁷⁰ *Ibid.*, artículo 101.

⁷¹ *Ibid.*, artículo 176.

⁷² *Ibid.*, artículo 60.

⁷³ *Ibid.*, artículo 63.

⁷⁴ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 46.

⁷⁵ Reglamento del Servicio Ferroviario, artículo 170.

⁷⁶ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 47.

Debe mencionarse también, que en el Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, se establecieron dos obligaciones respecto del SPTFP: i) que no se transporten o remolquen unidades con materiales o residuos peligrosos en trenes asignados para servicio de pasajeros⁷⁷ y ii) la preferencia de los trenes de pasajeros sobre aquellos que resulten unitarios y directos.⁷⁸ Entendidos tales extremos normativos, en el siguiente apartado se versará sobre la regulación técnica y administrativa que se ha publicado respecto de la actividad ferroviaria en apoyo a la legislación de la materia.

IV. Regulación ferroviaria

La legislación ferroviaria ha requerido de diversos instrumentos regulatorios para dar cumplimiento a sus alcances. Algunos de ellos, refieren a las capacidades y características del personal operador, mientras que otros instrumentos se dirigen al establecimiento de especificaciones sobre el equipo utilizado, y otros regímenes expresan políticas públicas dirigidas a la atomización de facultades de los órganos de gobierno y a las estrategias para que los servicios públicos de transporte ferroviario puedan impactar en la sociedad.

En la Tabla 1, se incluyeron instrumentos de gestión relativos a los servicios de transporte ferroviario, bajo una clasificación propia, ya se trate de: i) especificaciones de las condiciones técnicas del equipamiento o equipo asociado emitidas por la ATTRAPI (antes ARTF) o en conjunto con otras dependencias públicas o ii) instrumentos administrativos o regulatorios que reflejan las políticas públicas en el sector ferroviario. Lo anterior de la manera siguiente (ver Tabla 1):

Como se desprende de la regulación e instrumentos antes referidos, tanto la SICT como la ATTRAPI, entre otros entes públicos, han buscado complementar el contenido de la legislación ferroviaria y el reglamento vigente con disposiciones de seguridad, especificaciones técnicas de equipos y diversos parámetros, así como instrumentos jurídico-administrativos sin que ello se vincule con otras especialidades jurídicas relevantes como la normatividad en materia de asentamientos humanos o en materia ambiental, toda vez que las

⁷⁷ Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, artículo 77.

⁷⁸ *Ibid.*, artículo 121, fracción IV.

Tabla 1. Regulación y estándares en materia ferroviaria

Instrumentos de regulación técnica y breve descripción de éstos (incluye proyectos de Norma Oficial Mexicana [NOM]).	Instrumentos de regulación Administrativa y breve descripción de éstos.
La NOM-002-ARTF-2019, cuyo objetivo es el establecimiento de parámetros de seguridad para el equipo tractivo ferroviario, con fines de garantizar y preservar la seguridad operativa del servicio comercial ferroviario. Por equipo tractivo se entiende al vehículo ferroviario auto-propulsado para el movimiento del equipo ferroviario. ⁷⁹	Los Lineamientos en materia de seguridad y vigilancia de la Vía General de Comunicación Ferroviaria del SPTFP y carga en el Sistema Ferroviario Mexicano. Este instrumento fija disposiciones de seguridad y vigilancia de las vías ferroviarias del país dirigidas a los servicios de transporte de pasajeros y carga. ⁸⁰
La NOM-004-ARTF-2020, que tiene por objeto el establecimiento de una metodología para notificar los siniestros recaídos en personas, los servicios o el ambiente, acontecidos en la operación de servicios ferroviarios a la ARTF. ⁸¹	El Acuerdo delegatorio de facultades en materia de comunicaciones y desarrollo tecnológico, así como en materia de desarrollo ferroviario y multimodal competencia de la SCT, por medio del cual el titular de la Secretaría delegó atribuciones administrativas y de coordinación a la Subsecretaría de Transporte. ⁸²
La NOM-003-ARTF-2019, cuya finalidad se centra en establecer la clasificación y requerimientos mínimos que debe cumplir cada clase de vía para garantizar la seguridad del tráfico de trenes en el sistema ferroviario mexicano e incorporar mejoras a la vía de acuerdo con la tecnología vigente. La norma establece distintas clases de vías en atención a parámetros de velocidad máxima de operación de los trenes de carga y de pasajeros. ⁸³	El Aviso por el que se dan a conocer al público en general los Lineamientos para los materiales que son empleados en el balasto ferroviario para tráfico de pasajeros y mixto. Según El numeral 2.9 la NOM-003-ARTF-2023, el balasto es el material pétreo que proviene de la trituración de rocas, el cual se coloca sobre el <i>sub-balasto</i> debajo de los durmientes y entre ellos. El balasto tiene por objeto soportar las cargas rodantes y transmitir las a la terracería, para que no se produzcan deformaciones perjudiciales en la vía. ⁸⁴
La NOM-EM-001-SADER-SE-ARTF-2022, dirigida al abastecimiento de bienes de consumo relacionados con la seguridad alimentaria del país. ⁸⁵	Los Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos.

⁷⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-002-ARTF-2019, Sistema Ferroviario-Seguridad-Inspección del Equipo Tractivo, numerales 1.1. y 3.12.

⁸⁰ Publicados el 7 de octubre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, lineamiento PRIMERO.

⁸¹ Norma Oficial Mexicana NOM-004-ARTF-2020, Sistema ferroviario-Seguridad-Notificación de siniestros-Metodología, numerales 1.1, 3.2, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14.

⁸² Publicado el 2 de noviembre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo PRIMERO.

⁸³ Norma Oficial Mexicana NOM-003-ARTF-2019, Sistema ferroviario-Seguridad-Clasificación y especificaciones de vía, numerales 1.1, 1.2, 3.77, 3.78, 3.79, 3.80, 3.81 y 4.1.

⁸⁴ Publicado el 11 de marzo de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos PRIMERO y SEGUNDO.

⁸⁵ Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SADER-SE-ARTF-2022, Seguridad alimentaria-Servicios de transporte ferroviario-Especificaciones del servicio y requerimientos de información, numeral 1.1.

	tos suscitados dentro del Sistema Ferroviario ⁸⁶ Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, modificados mediante aviso en el año 2022 ⁸⁷ y acuerdo del año 2023. ⁸⁸
La NOM-005-ARTF-2023, que tiene por objeto establecer disposiciones y parámetros para garantizar que se lleven a cabo pruebas de frenos de aire en distintas clases incluyendo los dispositivos aparato de principio de tren y aparato de fin de tren, para asegurar el funcionamiento y operación segura en el recorrido del medio de transporte. ⁸⁹	El Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas relativas al desarrollo y la gestión social en proyectos de inversión de infraestructura carretera y ferroviaria. Las disposiciones establecen reglas para incorporar, mitigar o prevenir el impacto social derivado del desarrollo de proyectos de inversión ferroviaria, entre otros. ⁹⁰
La NOM-001-ARTF-2023, cuyo fin es establecer las especificaciones de materiales y pruebas de control de calidad que deben cumplir los durmientes de concreto para instalarse en vías de comunicación ferroviaria. ⁹¹	El Acuerdo por el que se establecen las acciones de simplificación para trámites que se realizan ante la SICT y su órgano administrativo desconcentrado ARTF. Por medio de este acuerdo se redujeron los plazos y criterios de resolución de diversos trámites administrativos ante las citadas dependencias. ⁹²
La NOM-008-ARTF-2023, que tiene como objeto establecer condiciones en los trabajos de soldadura de rieles. La soldadura puede ser del tipo aluminotérmica y de electro resistencia. El estándar también observa procedimientos aplicables, equipo, herramientas, características de materiales, preparación, ejecución y conceptos para verificar y calificar el trabajo terminado, con fines de optimizar las labores y evitar errores y también, establecer aspectos de calidad y control durante el periodo de vida útil del riel. ⁹³	El Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria. El acuerdo busca establecer las reglas la planeación de infraestructura ferroviaria, por parte de la Subsecretaría de Infraestructura de la SICT. ⁹⁴

⁸⁶ Publicados el 4 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo PRIMERO.

⁸⁷ Modificación publicada el 23 de agosto de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos PRIMERO y SEGUNDO.

⁸⁸ Modificación publicada el 27 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁸⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-005-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Operación-Pruebas de frenos de aire para trenes de carga-Disposiciones de seguridad, numerales 1.1, 2.1.3 y 2.1.4.

⁹⁰ Publicado el 27 de diciembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1°, 4°, 5° y 6°.

⁹¹ Norma Oficial Mexicana NOM-001-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Infraestructura-Durmientes Monolíticos-Especificaciones y Métodos de Prueba, numerales 1.1, 2.7, 3.1 y 3.2.

⁹² Publicado el 3 de mayo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1°, 2°, 3° y 4°.

⁹³ Norma Oficial Mexicana NOM-008-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Infraestructura-Rieles-Soldadura, numerales 1.1, 2.37, 3.1 y 3.2.

⁹⁴ Publicado el 29 de agosto de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1°, 3°, 4°, 6° y 7°.

<p>La NOM-006-ARTF-2023, cuyo objetivo es establecer parámetros de seguridad que debe cumplir el equipo ferroviario de arrastre para garantizar y preservar la seguridad operativa de servicio de carga. El equipo de arrastre es el conjunto de carros destinados al servicio público de transporte ferroviario que no cuenta con una tracción propia.⁹⁵</p>	<p>El Acuerdo por el que se actualiza el Manual de Organización de la ARTF. El manual es de observancia obligatoria para los servidores públicos que laboran en la Agencia.⁹⁶</p>
<p>La NOM-007-ARTF-2023, que tiene por objeto establecer valores de propiedades físico-mecánicas, requisitos de impregnación, de efectos permisibles y límites que deben cumplir los durmientes de madera para ser instalados y cumplir con la inspección en vías el sistema ferroviario mexicano. Los durmientes deben de contar con distintas propiedades para mantener el escantillón de la vía y soportar la transmisión de cargas y esfuerzos del riel al balasto.⁹⁷</p>	<p>El Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional a la Red Ferroviaria Nacional. Entre los efectos del acuerdo se encuentra que la Red Ferroviaria Nacional tiene el tratamiento de información oficial y de uso obligatorio para los niveles de gobierno y entes públicos, además de establecer la obligación de la ARTF de producir información pública y colocarla en la sección de datos abiertos de su sitio de internet.⁹⁸</p>
<p>La NOM-003-ARTF-2023, que tiene por objeto disponer una clasificación y requerimientos que debe cumplir cada clase de vía en el tráfico de trenes del Sistema Ferroviario Mexicano e incorporar mejoras a la vía, de acuerdo con los avances tecnológicos. Entre los tipos de vía que propone la norma, se encuentran tanto la vía principal como la vía de excepción.⁹⁹</p>	<p>La Circular relativa a los descuentos del 25% y 50% que podrán otorgar los prestadores de servicios ferroviarios en su modalidad de regular interurbano y los permisionarios del servicio de autotransporte federal de pasajeros en los servicios de primera y económico, a maestros y estudiantes, respectivamente, que utilicen sus servicios en los periodos vacacionales aprobados por la Secretaría de Educación Pública y diversas universidades del país para el ciclo lectivo respectivo, así como los descuentos del 50% que podrán otorgar los permisionarios del servicio de autotransporte federal de pasajeros en el servicio económico, a estudiantes del nivel medio superior y superior.¹⁰⁰</p>

⁹⁵ Norma Oficial Mexicana NOM-006-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Operación-Equipo de arrastre ferroviario al servicio de carga-disposiciones de seguridad, numerales 1.1, 2.1.1, 2.1.5 y 2.1.10.

⁹⁶ Publicado el 16 de octubre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1º, 2º y 3º.

⁹⁷ Norma Oficial Mexicana NOM-007-ARTF-2023, Sistema ferroviario-Infraestructura-Durmientes de madera-Suministro, impregnación e inspección, numerales 1.1, 2.1, 2.17, 2.20, 2.23, 2.35, 2.40, 2.41, 2.42 y 2.52.

⁹⁸ Publicado el 9 de febrero de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1º, 2º y 3º.

⁹⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-003-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Seguridad-Clasificación y Especificaciones de Vía, numerales 1.1, 2.90, 2.93 y 2.96.

¹⁰⁰ Publicada el 6 de marzo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1º al 11.

<p>La NOM-002-SCT-SEMAR-ARTF/2023, que tiene por objeto identificar mercancías peligrosas transportadas bajo criterios de clase, división de peligro, peligro secundario, número asignado por la ONU y establecer disposiciones especiales para el transporte como: límites cuantitativos de cantidades y cantidades permitidas, embalajes y envases, recipientes o cisternas, contenedores o elementos múltiples para su transporte.¹⁰¹</p>	<p>El Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte,¹⁰² aplicable al personal de operación como conducción o auxilio que intervengan los modos de transporte federal y servicios auxiliares, a fin de regular la medicina preventiva de estos elementos por medio de la práctica de exámenes psicofísicos y toxicológicos.¹⁰³ Este reglamento fue modificado en los años 2010,¹⁰⁴ 2013¹⁰⁵ y 2023.¹⁰⁶</p>
<p>La NOM-043-SCT-SEMAR-ARTF-2023, Documento de transporte de mercancías peligrosas. Por documento de transporte se entiende, el documento que contiene la de designación oficial del transporte, identificación de la mercancía peligrosa y los riesgos que deriva de ésta, así como la declaración del expedidor para su transportación.¹⁰⁷</p>	<p>Los Requisitos médicos relativos dirigidos al personal técnico ferroviario,¹⁰⁸ modificados en 2018¹⁰⁹ y 2020.¹¹⁰ Entre los requisitos se encuentran las evaluaciones físicas, médicas toxicológicas o psicológicas del personal técnico operativo del medio de transporte.</p>
<p>El Proyecto PROY-NOM-010-ARTF-2024, que establece los modos de operación entre ellos, el de control automático y el automático suplementario.¹¹¹</p>	<p>Los Lineamientos para el trámite de expedición, revalidación y reposición de la Licencia Federal Digital Ferroviaria. Por medio del instrumento se busca establecer lineamientos para la capacitación del personal al que se le expedirá o repondrá la licencia de mérito.¹¹²</p>
<p>El Proyecto PROY-NOM-012-ARTF-2024, cuyo fin es disponer aquellos requerimientos para la puesta en operación de proyectos ferroviarios, por medio de la validación y aceptación de los</p>	<p>El Acuerdo por el que se establecen plazos menores para la expedición y revalidación de la licencia federal ferroviaria, trámites que se realizaban ante la ARTF, Órgano Administrati-</p>

¹⁰¹ Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT-SEMAR-ARTF/2023, Listado de substancias y materiales peligrosos (mercancías peligrosas), numerales 1, 2, 4, 5.2 y 5.3, Apéndices A, B, C y D.

¹⁰² Publicado el 21 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1º, 2º y 3º.

¹⁰³ Publicado el 21 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo 1º.

¹⁰⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 1 de septiembre de 2010.

¹⁰⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 10 de mayo de 2013.

¹⁰⁶ Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 13 de diciembre de 2023.

¹⁰⁷ Norma Oficial Mexicana NOM-043-SCT-SEMAR-ARTF-2023, Documento de transporte de mercancías peligrosas, numerales 1, 2, 4, 5 y Apéndice informativo A.

¹⁰⁸ Publicados el 1 de septiembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo 1º.

¹⁰⁹ Modificación publicada el 15 de febrero de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹¹⁰ Modificación publicada el 4 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo SEGUNDO.

¹¹¹ Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-010-ARTF-2024, Modos de operación de los sistemas de control de tránsito de trenes de pasajeros, numerales 1.1. y 2.4 y ss.

¹¹² Publicados el 11 de octubre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*, lineamientos 1, 2 y 4.

<p>componentes de integración, manufactura y construcción del sistema de ferrocarriles del país.¹¹³</p>	<p>vo Desconcentrado de la SICT. Por medio del instrumento se redujo el plazo de obtención de licencias A y B del medio de transporte.¹¹⁴</p>
<p>El Proyecto PROY-NOM-009-ARTF-2024, que tiene como objetivo establecer las señales ferroviarias que utilicen los trenes de pasajeros en la operación del servicio, las cuales deben atender las mejores prácticas de la industria ferroviaria. Entre las señales se encuentran: las fundamentales para la circulación de trenes y maniobras, las complementarias, las relativas a la velocidad máxima o de limitación de velocidad, las de mano o las que incluyen los trenes.¹¹⁵</p>	<p>El Acuerdo por el que se delegan facultades en la persona titular del órgano desconcentrado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes denominado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario.¹¹⁶ En este acuerdo, la SICT delegó facultades a la persona titular de la ARTF a fin de agilizar el desarrollo de la infraestructura ferroviaria y del país por medio de la implementación de servicios de trenes, que incluyen aquellos de transporte de pasajeros y favorecer un sistema integrado de transporte dentro del territorio nacional.</p>
<p>El Proyecto PROY-NOM-011-ARTF-2024, que define a las suelas bajo durmientes como la capa elástica que se encuentra fijada a la superficie inferior del durmiente o soporte con tecnología de adherencia. La norma busca establecer las pruebas de calidad de estas suelas que se emplean en las vías férreas destinadas a la prestación del SPTFP o de carga.¹¹⁷</p>	

Elaboración propia, con datos de entes federales publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

disposiciones citadas se enfocaron a aspectos operativos y administrativos. Con ello, la actividad de transporte ferroviario, que incluye al SPTFP, resulta técnicamente viable y continua, no obstante, algunos de los instrumentos técnicos que se refieren al transporte de pasajeros aún no se publican y existe espacio de oportunidad para homogeneizar las condiciones de servicio, los derechos del personal técnico operativo y las prerrogativas de los usuarios a nivel nacional, para palear la dispersión normativa de la regulación vigente.

¹¹³ Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-012-ARTF-2024, Disposiciones para la puesta en operación de los nuevos proyectos ferroviarios, numerales 1.1 y 2.3.1.

¹¹⁴ Publicado el 10 de junio de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 1º y 2º. Cabe señalar que el Decreto por el que se creó la ATTRAPI modificará todo instrumento de menor jerarquía, atinente a dicha agencia.

¹¹⁵ Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-009-ARTF-2024, Especificaciones de señales en la circulación de trenes de pasajeros, numerales 1.1, 2.3.1 y 2.4.

¹¹⁶ Acuerdo por el que se delegan facultades en la persona titular del órgano desconcentrado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes denominado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, artículo PRIMERO.

¹¹⁷ Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-011-ARTF-2024, Especificaciones de las suelas bajo durmientes de concreto, numerales 1.1, 2.6 y 2.18.

V. Conclusiones

El desarrollo de la actividad económica de ferrocarriles ha provocado cambios relevantes en el texto constitucional, dadas las modalidades de transporte de carga y de pasajeros. En un primer momento, las modificaciones constitucionales desplazaron el transporte ferroviario de pasajeros en favor del modelo privatizador enfocado en el transporte de carga y el desarrollo de las concesiones.

En tal contexto, la reorientación hacia la movilidad de las personas por medio de este transporte implicó una nueva modificación al artículo 28 de la Constitución Federal, pero ello no trajo como consecuencia el desarrollo de una nueva legislación, ni tampoco armonizó la regulación administrativa y técnica, la cual carece de distintos elementos específicos y relativos al servicio público de transporte ferroviario de pasajeros.

De igual forma, el cambio constitucional deja entrever que el Estado absorberá la implementación de nuevos proyectos, cuestión que ocurre en la actualidad, pero que precisa del conocimiento ciudadano sobre distintos ordenamientos legales o administrativos y también requiere de agrupación y homogeneización, a fin de que la normatividad expuesta puede resultar eficaz en el desarrollo de la actividad económica y en la posibilidad de colocar un medio de transporte diverso, al alcance de la población.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Álvarez Arredondo, Ricardo (coord.). *La reforma del Estado en blanco y negro/Agenda para la reforma del Estado*, 1ª. ed., México, Centro de producción Editorial, 2007. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/1.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2025).
- Cárdenas, Enrique. “El proceso económico”. *La búsqueda de la democracia*. Alicia Hernández Chávez (dir.), Marcello Carmagnani (coord.), México, Taurus, 2012, pp.158-167.
- Moreno-Brid Juan C. y Jaime Ros Bosch. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México, FCE, 2010.
- Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. 1ª. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1203/6.pdf> (consultado el 13 de enero de 2026).

Electrónicas

- Gobierno de México. “Revisión del marco regulatorio del sector ferroviario”. 2015. https://conamer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/6_Diagnostico_Ferroviano_2.pdf (consultado el 15 de mayo de 2025).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional a la Red Ferroviaria Nacional, publicado el 9 de febrero de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5716538&fecha=09/02/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Hemerográficas

- Álvarez Garibay, Jaime M. “Desarrollo Institucional del Sistema Ferroviario Mexicano”. *Jurídica anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Núm. 28, 1998. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt2.pdf> (consultado el 12 de mayo de 2025).
- Arcudia Hernández, Carlos Ernesto. “La privatización de los ferrocarriles en México, aspectos legales de una reforma económica”. *Tlatemoani: revista académica de investigación*, Núm. 41, Vol. 13, diciembre 2022. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8793602.pdf> (consultado el 12 de enero de 2026).
- López Salazar, Ricardo. “A dos décadas de la privatización del ferrocarril en México: Los casos de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, y Empalme, Sonora (México)”. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano*, Núm. 44, mayo -agosto, 2021, pp. 191-217.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. “La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”. *Gestión Pública*, Centro de Estudios y Docencia Económicas, Núm. 2, Vol. 4, segundo semestre 1995. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/issue/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/MM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf (consultado el 13 de enero de 2026).

Jurisprudenciales

- Tesis aislada XVII.2o.7 A (11a.), 2027254. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Común, Administrativa, T. V, Libro 29, septiembre de 2023, p. 5614. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027254> (consultado el 16 de mayo de 2025).
- Tesis aislada P. XLV/93, 205547. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Administrativa, Octava Época, Núm. 68, agosto de 1993, p. 23. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/205547> (consultado el 13 de mayo de 2025).

Legislación

- Acuerdo delegatorio de facultades en materia de comunicaciones y desarrollo tecnológico, así como en materia de desarrollo ferroviario y multimodal competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 2 de noviembre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604030&fecha=02/11/2020#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).

- Acuerdo por el que se actualiza el Manual de Organización de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, publicado el 16 de octubre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5705260&fecha=16/10/2023#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se delegan facultades en la persona titular del órgano desconcentrado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes denominado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, publicado el 28 de enero de 2025 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5747878&fecha=28/01/2025#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria, publicado el 29 de agosto de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700032&fecha=29/08/2023#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas relativas al desarrollo y la gestión social en proyectos de inversión de infraestructura carretera y ferroviaria, publicado el 27 de diciembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675781&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se establecen las acciones de simplificación para trámites que se realizan ante la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y su órgano administrativo desconcentrado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, publicado el 3 de mayo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687600&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se establecen plazos menores para la expedición y revalidación de la licencia federal ferroviaria, trámites que se realizan ante la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, publicada el 10 de junio de 2024, en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5729958&fecha=10/06/2024#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos suscitados dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicado el 27 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712638&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Acuerdo por el que se modifican los requisitos médicos relativos al personal técnico aeronáutico, personal técnico de transporte marítimo, personal del autotransporte público federal y personal técnico ferroviario, publicado el 4 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585426&fecha=04/02/2020#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Aviso por el que se dan a conocer al público en general los Lineamientos para los materiales que son empleados en el balasto ferroviario para tráfico de pasajeros y mixto,

publicado el 11 de marzo de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645378&fecha=11/03/2022#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Aviso por el que se da a conocer el Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos suscitados dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicado el 23 de agosto de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662145&fecha=23/08/2022#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Circular relativa a los descuentos del 25% y 50% que podrán otorgar los prestadores de servicios ferroviarios en su modalidad de regular interurbano y los permisionarios del servicio de autotransporte federal de pasajeros en los servicios de primera y económico, a maestros y estudiantes, respectivamente, que utilicen sus servicios en los periodos vacacionales aprobados por la Secretaría de Educación Pública y diversas universidades del país para el ciclo lectivo respectivo, así como los descuentos del 50% que podrán otorgar los permisionarios del servicio de autotransporte federal de pasajeros en el servicio económico, a estudiantes del nivel medio superior y superior, publicada el 6 de marzo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5719277&fecha=06/03/2024#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).

Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 18 de agosto de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5448476&fecha=18/08/2016#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Decreto por el que se crea el organismo descentralizado Agencia de Trenes y Transporte Público Integrado, publicado el 13 de enero de 2026 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5778237&fecha=13/01/2026#gsc.tab=0 (consultado el 13 de enero de 2026).

Decreto por el que se declara área prioritaria para el desarrollo nacional, la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el Sistema Ferroviario Mexicano, publicado el 20 de noviembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708967&fecha=20/11/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 1 de septiembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5157437&fecha=01/09/2010#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 10 de mayo de 2013, en el *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.dof.gob.mx/>

nota_detalle.php?codigo=5298651&fecha=10/05/2013#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

- 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, publicado el 30 de octubre de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742005&fecha=30/10/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 13 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711266&fecha=13/12/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 3 de febrero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4794117&fecha=03/02/1983&cod_diario=206369
- Exposición de motivos de 5 de febrero de 2024, de la iniciativa del Ejecutivo con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 5 de febrero de 2024. https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2024/02/asun_4696967_20240205_1707785784.pdf
- Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 7 de diciembre de 1983 *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB-6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif3ZN9xnUJj9CqzL0M0WnM1Ju1KV7ee-6KWcv7Fh7A/ySQ==> (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 8 de mayo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada el 19 de febrero de 1940 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 3 de mayo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LVGC.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 20 de mayo de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de julio de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGBN.pdf> (consultado el 14 de octubre de 2025).
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada el 12 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de julio de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRSF.pdf> (consultado el 14 de octubre de 2025).

- Lineamientos en materia de seguridad y vigilancia de la Vía General de Comunicación Ferroviaria del SPTFP y carga en el Sistema Ferroviario Mexicano, publicado el 7 de octubre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602075&fecha=07/10/2020#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos suscitados dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicados el 4 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585427&fecha=04/02/2020#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Lineamientos para el trámite de expedición, revalidación y reposición de la Licencia Federal Digital Ferroviaria, publicado el 11 de octubre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5704678&fecha=11/10/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-001-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Infraestructura-Durmientes Monolíticos-Especificaciones y Métodos de Prueba, publicada el 26 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712445&fecha=26/12/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-002-ARTF-2019, Sistema Ferroviario-Seguridad-Inspección del Equipo Tractivo, publicado el 25 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587354&fecha=25/02/2020#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT-SEMAR-ARTF/2023, Listado de substancias y materiales peligrosos (mercancías peligrosas), publicada el 18 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711751&fecha=18/12/2023#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-003-ARTF-2019, Sistema ferroviario-Seguridad-Clasificación y especificaciones de vía, publicada el 25 de enero de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610290&fecha=25/01/2021#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-003-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Seguridad-Clasificación y Especificaciones de Vía, publicada el 24 de mayo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5728410&fecha=24/05/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-004-ARTF-2020, Sistema ferroviario-Seguridad-Notificación de siniestros-Metodología, publicada el 25 de noviembre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605751&fecha=25/11/2020#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-043-SCT-SEMAR-ARTF-2023, Documento de transporte de mercancías peligrosas, publicada el 27 de mayo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5728710&fecha=27/05/2024#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).

- Norma Oficial Mexicana NOM-006-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Operación-Equipo de arrastre ferroviario al servicio de carga-Disposiciones de seguridad, publicada el 14 de marzo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5720215&fecha=14/03/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-005-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Operación-Pruebas de frenos de aire para trenes de carga-Disposiciones de seguridad, publicada el 14 de diciembre de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711432&fecha=14/12/2023#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-007-ARTF-2023, Sistema ferroviario-Infraestructura-Durmientes de madera-Suministro, impregnación e inspección, publicada el 15 de marzo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5720400&fecha=15/03/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana NOM-008-ARTF-2023, Sistema Ferroviario-Infraestructura-Rieles-Soldadura, publicada el 29 de febrero de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5718439&fecha=29/02/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SADER-SE-ARTF-2022, Seguridad alimentaria-Servicios de transporte ferroviario-Especificaciones del servicio y requerimientos de información, publicada el 2 de septiembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663342&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-009-ARTF-2024, Especificaciones de señales en la circulación de trenes de pasajeros, publicado el 23 de mayo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5728179&fecha=23/05/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-010-ARTF-2024, Modos de operación de los sistemas de control de tránsito de trenes de pasajeros, publicado el 2 de mayo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5725326&fecha=02/05/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-011-ARTF-2024, Especificaciones de las suelas bajo durmientes de concreto, publicado el 25 de junio de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5731331&fecha=25/06/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-012-ARTF-2024, Disposiciones para la puesta en operación de los nuevos proyectos ferroviarios, publicado el 17 de mayo de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5727267&fecha=17/05/2024#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).

- Reglamento del Servicio Ferroviario, publicado el 30 de septiembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 18 de agosto de 2016. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199717/Reglamento_del_Servicio_Ferroviano.pdf (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte, publicado el 21 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=672443&fecha=21/04/2004#gsc.tab=0 (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, publicado el 07 de abril de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de noviembre de 2012. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo88960.html> (consultado el 13 de mayo de 2025).
- Requisitos médicos relativos al personal técnico ferroviario [Modificación], publicados el 15 de febrero de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513319&fecha=15/02/2018#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).
- Requisitos médicos relativos al personal técnico ferroviario, publicados el 1 de septiembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5157439&fecha=01/09/2010#gsc.tab=0 (consultado el 14 de mayo de 2025).

Muñoa Esquinca, César. ***El nuevo gobierno y las reformas laborales***. México, Porrúa, 2022

Carlos Reynoso Castillo*

El presente libro “El nuevo gobierno y las reformas laborales”, presenta una visión de México en nuestro pasado, presente y futuro en materia laboral; cómo ha evolucionado la historia a lo largo de los años iniciando con la conquista, seguido de la independencia, revolución y la consolidación de un gobierno con un modelo presidencial, a lo que se refiere el autor como los grandes cambios en México o periodos que han marcado nuestra historia con sucesos de gran trascendencia.

La crítica no se hace esperar al iniciar la lectura, ya que el autor nos menciona los graves errores que han cometido los representantes de nuestra sociedad mexicana a lo largo de sus mandatos, con grandes movimientos durante el periodo de independencia con la búsqueda de consolidar una nación libre y soberana; asimismo, la liberación del régimen porfirista con la llegada de los caudillos. El autor hace un análisis a fondo de los presidentes contemporáneos en nuestro país con, a su juicio, malas decisiones que tomaron y las reformas que se hicieron en materia laboral, por ejemplo, con la federalización de la materia laboral, dándole la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes laborales, lo que dio lugar a la Ley Federal del Trabajo de 1931, que fue un documento con múltiples cambios posteriores como en los años de 1970 y 2012.

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A.

Por otro lado, el autor realiza un ejercicio analítico con antecedentes y documentos para compararlos con la actualidad, haciendo una crítica abierta a diferentes decisiones de políticas públicas (nuevo aeropuerto, Dos Bocas, Guardia Nacional, etcétera), que forman parte del contexto en el cual se dio la reforma laboral de 2019 que daría lugar a un nuevo modelo con el sistema que transitó de Juntas a Centros de Conciliación y Tribunales Laborales.

Este libro cuenta con seis capítulos, de los cuales cuatro están enfocados a la crítica que hace el autor como lo mencionamos al inicio de la reseña. Esto nos deja dos capítulos de análisis de la reforma laboral en materia de contratación colectiva y sus cambios novedosos como lo es el registro ante el Centro Federal de Conciliación y Registro laboral como organismo descentralizado, donde detalla puntos muy interesantes en la transición del viejo modelo con el sistema tripartita (patrón, trabajadores y Estado) a ser parte del Poder Judicial; los sindicatos y la participación activa de los trabajadores por medio del voto libre, secreto, directo y personal para la toma de decisiones dentro del sindicato en la elección de sus representantes.

En el último capítulo, el autor se enfoca en el estudio y análisis del nuevo procedimiento laboral y la inclusión de la instancia prejudicial con los Centros de Conciliación y Arbitraje que prevén solucionar conflictos sin llegar a un procedimiento concretamente jurisdiccional en los tribunales. Al llegar a los tribunales, se reformó casi por completo la LFT para adaptar el nuevo modelo del procedimiento.

Sin duda alguna, el material y análisis presentado por el autor resulta útil tanto para estudiantes, abogados postulantes e investigadores del mundo del trabajo que buscan entender la transición del antiguo modelo laboral hacia el nuevo modelo constitucional de 2017 y su posterior reglamentación e implementación en la Ley Federal del Trabajo de 2019 con la creación de nuevos organismos descentralizados y su incorporación al Poder Judicial y en donde la crítica a las políticas públicas hoy en marcha son presentadas como parte de un análisis más amplio.

Este trabajo ofrece una visión diferente sobre los cambios en la legislación laboral de los años recientes, la cual, si bien puede ser polémica, fomenta el debate sobre la necesidad de contar hoy con diferentes enfoques y maneras de analizar los temas laborales.

Ortega García, Ramón. ***El modelo constitucional de derechos humanos en México. Estudios sobre constitucionalización del Derecho***, Tirant Lo Blanch, México, 2025.

Susana Núñez Palacios*

El sistema jurídico mexicano, a partir de la reforma constitucional de 2011, ha presentado una evolución notoria en diferentes temáticas jurídicas vinculadas con la protección de los derechos humanos; en dicha evolución se ubica, de manera importante, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en cuanto a la primacía de los derechos humanos, que ha derivado también en la interpretación del valor de las restricciones constitucionales y de algunos principios como el de convencionalidad.

Seguramente, de lo más reciente en el debate actual, es de especial importancia la definición teórica y práctica que debe darse a la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) respecto del arraigo y la prisión preventiva oficiosa *versus* las restricciones constitucionales.

Estos son algunos de los tópicos alrededor de los que gira el libro que ahora comentamos. Esta obra de Ramón Ortega García, no es una novedad absoluta, ya que algunos de los capítulos retoman publicaciones o conferencias presentadas con anterioridad por el autor. Sin embargo, de alguna forma, eso es un punto ventajoso de este libro, ya que en sus primeros capítulos inicia realizando cuestionamientos y abriendo el análisis de algunos temas vinculados con el impacto posible de la reforma constitucional, de las primeras interpretaciones judiciales del artículo primero constitucional. Esos fueron

* Doctora en Derecho Internacional, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho UAM-A.

puntos referenciales de los artículos ya publicados, que ahora se presentan actualizados, pero además con respuestas a partir de la información teórica y práctica obtenida a lo largo de más de diez años de vigencia de la reforma constitucional de 2011. Los supuestos establecidos por Ortega García fueron en buena medida confirmados, pero también, la interpretación judicial a partir de los hechos y decisiones de tribunales tanto nacionales como de la Corte IDH le permite presentar ahora cinco nuevos capítulos en los que contrasta sus conclusiones previas llegando a un manejo teórico, con el que podemos o no estar de acuerdo, que enriquece el análisis desde una postura filosófica determinada.

Debo advertir que el propio autor hace explícito el enfoque principal de su investigación, en el marco de la filosofía, y propone que el modelo constitucional mexicano a partir de 2011 se vincula al pospositivismo jurídico. Esta postura es reconocida por Manuel Atienza, en el comentario que se presenta al final del libro, quien aprovecha que el propio Ortega acepta que el constitucionalismo pospositivista asume un concepto axiológico de la Constitución superando al legalismo formalista tradicional, para cuestionar el texto del artículo primero constitucional a la luz de la resolución a la contradicción de tesis 293/2011. Ortega responde a los comentarios de Atienza de manera puntual y este diálogo, además de ser sumamente interesante, complementa y precisa algunos de los argumentos formulados en varios de los capítulos. Denota, también, que la contradicción de tesis y la resolución que pretendió resolverla (293/2011) admiten conclusiones muy diversas y en algunos puntos, incluso, contradictorias, según la teoría filosófica que se asuma; lo cual no parece edificante para quien pretenda resolver sus dudas al respecto basándose en esta obra. Sin embargo, los comentarios de Ortega (calificados por Atienza como pesimistas) respecto de la evolución de la cultura jurídica en México, aportan conclusiones importantes en cuanto a la necesidad de construir un enfoque filosófico y práctico que supere el legalismo y el positivismo extremo en la actividad judicial.

En total son diez capítulos, un epílogo y el apéndice que se titula *Debatiendo con Manuel Atienza*. La primera parte, compuesta por cinco capítulos, de

¹ En la introducción lo describe de la siguiente forma: "(...) una nota que distingue a la presente obra es que parte del enfoque de la Filosofía y Teoría del Derecho de inspiración analítica con el acento puesto en la dimensión justificativa de sus normas como complementaria a la visión puramente autoritativa o prescriptiva (...)", p. 13.

acuerdo con el título de la misma, contiene los presupuestos teóricos que, a su vez, son la base para proponer soluciones a algunas controversias, tal vez las más importantes, a las que han dado lugar la reforma constitucional y la interpretación a las restricciones constitucionales relacionadas con el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. Son esos temas controversiales los ejes que articulan la actualización, que Ortega realiza en este libro, de su publicación previa.

En principio, el autor, afirma que en México hay una concepción “estandarizada sobre el derecho” (su única fuente es la ley, escrita y codificada, toda ley proviene del Estado) que impide que los jueces razonen y argumenten acerca de valores, principios y derechos; esto provoca que los jueces se consideren a sí mismos *aplicadores pasivos de la ley*.

Otro punto fundamental en la explicación es el concepto de Ley Suprema como un “criterio supremo de legitimidad de las normas del ordenamiento jurídico mexicano”, o mejor definido como “categoría normativa que constituye el criterio supremo de carácter axiológico con el cual se califica la legitimidad de las normas positivas del ordenamiento jurídico”, conformada por “el conjunto total de los derechos humanos incorporados al ordenamiento vía la Constitución, los tratados internacionales sobre la materia de los que México es parte, la jurisprudencia de la SCJN y demás fuentes reconocidas en la tesis de este órgano jurisdiccional. El considerar de esta forma la superioridad axiológica de la Ley Suprema, deja de lado la conceptualización de la jerarquía formal, la jerarquía material y la jerarquía lógica, sin demeritarlas, en tanto que Ortega explica la posibilidad, por ejemplo, de mantener el criterio de superioridad formal de la Constitución. Sin embargo, deja claro que, existen parámetros y principios aplicables a situaciones de interpretación judicial como el control de legitimidad y el principio pro-persona.

Con esos presupuestos, comenta la que califica como decisión polémica de la SCJN en la resolución a la contradicción de tesis 293/2011, relativa al artículo primero Constitucional en la parte que dice que el ejercicio de los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece. Aquí, Ortega insiste en que “el Constituyente permanente optó por aferrarse a las categorías dogmáticas tradicionales de supremacía de la Constitución y de soberanía del Estado, desvirtuando así la propia reforma del 10 de junio de 2011”. Lo refiere así porque, en la resolución, la SCJN parece ubicar en un plano de igualdad a “la

Constitución y las normas de derechos humanos contenidos en los tratados”, pero agrega, en la misma resolución, que las normas constitucionales deben prevalecer en caso de conflicto; marcando así una relación de subordinación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Adelanto aquí que, sin que me parezca la redacción del artículo primero constitucional la más adecuada en una Constitución que presume un novedoso enfoque humanista, debe aceptarse que el texto no habla de la Constitución y las normas de derechos humanos contenidas en tratados, lo que dice es “derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales”. Esto permitió a la SCJN mantener la supremacía formal de la Constitución que ya había establecido en sus tesis anteriores.

La propuesta de Ortega, frente a lo que llama *el enfoque restrictivo de los derechos humanos*, es preservar la ponderación de derechos que la propia Constitución permite en el reconocimiento de que las normas sobre derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En cuanto al principio pro-persona, en el capítulo 6, el autor se pregunta si al prevalecer las restricciones constitucionales, aplicando un método deductivo, se está eliminando la posibilidad de que el juez pondere buscando el derecho más favorable. Su respuesta es afirmativa por lo que supone que para mantener la aplicación de este principio en el rango de prioridad que nuestra Constitución parece darle, debe pugnarse por una interpretación judicial menos rígida, dando un margen de discrecionalidad que permita al juez realizar una evaluación taxativa y “(...) frente a un caso en donde una norma legal, una ley, restrinja un determinado derecho humano para proteger a otro u otros derechos, o por razones de seguridad o de otro tipo, el juez deba cerciorarse si esa medida es o no justificable a la luz del principio de proporcionalidad (...)”.

En este orden de ideas, al referirse al arraigo, argumenta a favor de realizar un juicio de ponderación, evitando el formalismo judicial puro y duro, lo cual implicaría la posibilidad de que el juez considerando las circunstancias y razones subyacentes pudiera descartar la aplicación de las restricciones cuando estas no estén justificadas. En este punto se nos ocurre una pregunta: ¿bajo qué criterios, supuestos o mecanismos el juez podría determinar la no aplicación de las restricciones?, ¿no sería un gran riesgo para el sistema jurídico mexicano en el que los jueces no acostumbran hacer uso de su discrecionalidad?

dad? De alguna forma Ortega nos responde de manera indirecta y en sentido contrario a partir de la pregunta: ¿bajo qué condiciones ciertas autoridades pueden imponer restricciones a los derechos humanos?; A esto responde explicando de qué forma esas restricciones deben estar establecidas en una ley o decreto y que deben cumplir forzosamente con las condiciones previstas a nivel constitucional.

Si bien las contradicciones en el contenido y la interpretación del artículo primero constitucional se denotan en la práctica de los tribunales mexicanos, tenemos consecuencias bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que hacen urgente una revisión de la pertinencia de mantener en la Constitución el máximo ejemplo de restricción constitucional a varios derechos humanos: la prisión preventiva oficiosa. Las sentencias de la Corte IDH al respecto (*Caso Tzompaxtle Tecpile* y *Caso García Rodríguez*) son pruebas claras.

El autor comenta la sentencia sobre el *Caso García Rodríguez*, incluyendo un concepto más en el análisis: las normas no convencionales. La sentencia de la Corte IDH determina la obligación del Estado mexicano de hacer compatible a la Constitución con la Convención Americana de Derechos Humanos, en este punto.

La SCJN, como lo explica el autor, ha optado por una postura que no apoya una reforma constitucional ni la inaplicabilidad de la restricción constitucional. Al parecer, tenemos una postura cuestionable e indefinida; peligrosa por el incumplimiento de una sentencia internacional.

En el último capítulo, Ortega redondea sus ideas respecto de los modelos normativos (legalista y constitucionalista) entre los que, dice, se ubica nuestro sistema jurídico. Explica, muy brevemente, las características de cada uno y repite su preferencia por el constitucionalismo, que incorpora de mejor manera todas las normas y derechos humanos, incluidos los tratados. Una aportación importante es el insistir en las contradicciones que el legalismo provoca dentro de nuestro propio sistema y hacia el exterior en contraposición con la tendencia globalizadora.

La penúltima parte del libro, a la que el autor ubicó como epílogo, titulada “El debido proceso legal en materia penal”, pretende dar un ejemplo de cómo el modelo legalista y el constitucionalista llevan a concepciones diferentes del debido proceso legal en materia penal.

Como es lógico, a partir de lo expresado a lo largo de su obra, Ortega cuestiona la forma como en nuestro sistema jurídico se ha entendido al debido proceso legal en materia penal, según él, se reduce al ejercicio de la garantía de audiencia, es decir, en el respeto a las formalidades del procedimiento tal como lo establece el artículo 14 constitucional. Le parece que la reforma constitucional de 2008 en materia penal pugna por un cambio radical hacia el constitucionalismo, mediante la incorporación de contenidos materiales (principios, derechos y valores). El ejemplo de mejor evolución de ese constitucionalismo lo ubica en Europa occidental. Cabe señalar, que a lo largo de su libro Ortega afirma que el constitucionalismo le dará al poder judicial el papel preponderante que debe tener en la aplicación y, por supuesto, la interpretación normativa, es decir un mecanismo de control de la constitucionalidad de las leyes que no debe estar ni en el Legislativo ni en el Ejecutivo.

Para el autor, el Caso Cassez,² tuvo una resolución novedosa, hasta entonces, porque la SCJN mantuvo una concepción material del debido proceso legal en materia penal.

Como dijimos al principio de estas notas, el libro termina con el comentario de Atienza y la respuesta de Ortega. Interesante confrontación jurídica.

² Amparo directo en revisión 517/2011, Primera Sala de la SCJN, 23 de enero de 2013.

Discurso dictado por motivo de la primera edición del Diplomado “Género y Justicia”

Yosselin Penélope Rico Romero*

Nos encontramos aquí, no solo para clausurar un diplomado, sino también para abrir nuevas rutas en nuestra vida profesional, personal y colectiva. Hemos caminado juntas durante este tiempo: reflexionando, desaprendiendo, cuestionando y reconstruyendo. Y ahora que llegamos a este cierre, quisiera proponer que lo miremos juntas como el comienzo de un largo camino.

Durante este Diplomado, cada clase, cada debate, cada inquietud que surgió fue un paso hacia la construcción de una mirada crítica y amorosa, capaz de transformar las realidades injustas que persisten en nuestro entorno y nos siguen afectando en todos los ámbitos. Si hablamos de justicia, como hemos aprendido, debemos hablar de justicia desde el feminismo.

Desde esta visión crítica, el feminismo se nos presenta como una guía ética, política y reflexiva. Es, desde esa ética, que debemos asumir el compromiso de cuestionar las estructuras que normalizan las violencias, la discriminación y la exclusión de las mujeres y las infancias.

Hemos comprendido que la justicia no puede ser neutra, porque la neutralidad ha sido históricamente cómplice de la desigualdad. Hoy sabemos que el derecho ha sido, en muchos casos, un instrumento más de disciplinamiento de los cuerpos y de las vidas de las mujeres, por eso nuestra tarea no es solamen-

* Licenciada en Sociología por la UAM-A., Diplomada en “Género y Justicia”.
Discurso dictado el 12 de marzo de 2025, por motivo de entrega de diplomas de la primera edición del Diplomado “Género y Justicia” (2024-2025), impartido en el Departamento de Derecho de la UAM-X.

te aplicar leyes, sino cuestionarlas desde una perspectiva feminista, a fin de reinterpretarlas y transformarlas para que sirvan a la seguridad y desarrollo de las vidas de las mujeres y de las infancias, y no meramente a su control.

Este diplomado ha sido un ejercicio de reflexión colectiva y de toma de conciencia. Aquí hemos aprendido, o mejor dicho recordado, que el feminismo no es solo una teoría ni un discurso académico, sino una práctica ética y política que busca transformar vidas y realidades. Inspirándome en el pensamiento de Marcela Lagarde, podemos entender el feminismo como una forma de mirar el mundo que permite identificar la desigualdad de género y las violencias que la sostienen, así como nombrarlas y señalarlas, con el fin de enfrentarlas y erradicarlas.

Llegué a este espacio por diversos motivos. Algunos profundamente personales que, como sabemos son políticos también; otros, dolorosamente compartidos. No pretendo excluir las experiencias de los compañeros varones, pero hoy he decidido nombrar las experiencias compartidas con las compañeras.

Decidí iniciar el diplomado buscando herramientas para transitar una demanda por custodia y alimentos, algo que muchas sabemos no es sencillo en un sistema de justicia que, aunque se dice protector de los derechos de las mujeres y de las infancias, parece estar diseñado para cansarnos, para hacer que desistamos. Pero no contaban con que mi soporte son todas esas mujeres que conforman mi familia que, muy probablemente pensaron muchas veces en separarse y no les fue permitido o tuvieron miedo de hacerlo. El sistema tampoco contó con que, a través de mi voz, mi hija exigía y hacía valer sus derechos. Por fortuna, ella tiene una mamá que lo hace hoy y lo hará las veces que sean necesarias.

Lamentablemente, nos enfrentamos a un sistema de justicia patriarcal en el cual, quienes lo operan, califican de “mantenidas” a las mujeres que iniciamos una demanda de alimentos, nos tachan de no tener dignidad por el hecho de exigir derechos para nuestras hijas e hijos. Esta visión es una trampa más de la misoginia y del sistema patriarcal para que desistamos en nuestro actuar. Nos hacen creer que no hay necesidad de demandar, porque solas podemos salir adelante; y en efecto quizá podamos, pero como acción política hoy digo: ¡no quiero poder con todo sola!, ¡no quiero seguir perpetuando la irresponsabilidad, la comodidad y la violencia que se ejerce contra nosotras, a costa

de mi salud emocional, anímica y física! Así, yo misma, ¡rompo con el pacto patriarcal que nos somete!

También llegué aquí para poder acompañar con mayor claridad a las mujeres con las que comparto en diversos espacios. Y, sobre todo, llegué por ser mujer. Una mujer que creció en una familia machista, que vive en un país predominantemente patriarcal, feminicida; donde las violencias hacia las mujeres, las niñas y los niños son múltiples, normalizadas y muchas veces silenciadas.

Hablar de feminismo y de las violencias que nos atraviesan como mujeres es doloroso, y este espacio no fue la excepción. Aquí nombramos esas violencias, aquí las miramos de frente y, muchas veces dolió hasta llegar al llanto y la rabia. Pero también supimos, transitar juntas esa digna rabia, esa rabia que no destruye, sino que impulsa a luchar, a crear, a tejer redes de ternura, cuidado y resistencia.

A lo largo de este diplomado, algo que hemos comprendido con claridad es que conocer las leyes, los derechos, los tratados y los convenios internacionales no es un asunto exclusivo de las personas que estudiaron Derecho. Porque la justicia no puede ser privilegio de unas pocas personas expertas en lenguaje y procedimientos jurídicos. La justicia es un derecho de todas, y el conocimiento de las herramientas legales es una llave para abrir caminos que históricamente nos fueron cerrados.

Hoy sabemos qué dicen la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará y otros tratados internacionales que exigen a los Estados actuar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. Hoy podemos nombrar la violencia feminicida, la violencia institucional, la violencia sexual, la violencia simbólica, la violencia económica, entre muchas otras. Y al nombrarlas, las hacemos visibles y nos damos cuenta de que tenemos experiencias compartidas. Entonces, lo privado se vuelve político. Este conocimiento nos fortalece, nos ayuda a señalar las injusticias y a exigir nuestro derecho humano a tener una vida libre de violencias.

Cada conversación que tuvimos, cada historia que compartimos, tejió una red de confianza que, como una apuesta política para reconstruir la alianza entre mujeres. Hemos encontrado aquí, no solo compañeras y compañeros de aprendizaje, sino aliadas y aliados en la lucha cotidiana por espacios más justos y libres de violencias.

Durante estos meses pudimos vernos con respeto, dignidad y ternura. Nos acompañamos en el dolor y en el aprendizaje, con buen trato y con dignidad. Y eso es algo que agradezco profundamente, porque no siempre existen estos espacios donde podamos ser escuchadas, donde podamos sentirnos seguras para contar nuestras historias y compartir nuestras luchas. Estoy segura de que esa compañía que yo viví aquí también la vivimos todas y todos quienes participamos.

La justicia con perspectiva de género no es un tema de moda ni una opción. Es una necesidad urgente y una deuda histórica para las mujeres. Y en nuestras manos, en nuestra voz, en nuestra conciencia, está la posibilidad de contribuir a cerrar esa brecha.

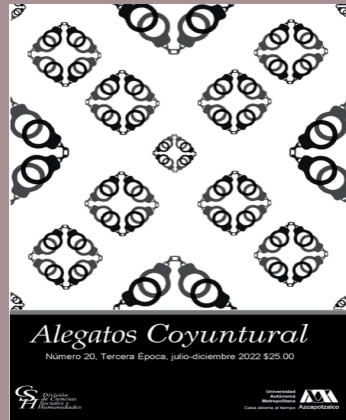
Hoy quiero invitarles a que sigamos cuestionando, a que sigamos nombrando lo que antes no se podía nombrar, a que sigamos abriendo espacios donde otras puedan sentirse seguras, validadas, acompañadas y escuchadas. Y que nunca olvidemos que no estamos solas.

Como dijo Audre Lorde: “Tu silencio no te protegerá”.¹ Por eso, no callaremos. Hablaremos en nombre de las que no pudieron hablar, de las que aún no pueden hablar, pero también en nombre de nosotras mismas, por nuestro derecho a vivir una vida libre de violencias.

Doctora Iris Rocío Santillán Ramírez, gracias por su compromiso y pasión, por esas ganas de compartir. Gracias a todas las autoridades de la UAM Azcapotzalco por abrir espacios donde podamos cuestionar al patriarcado y sus múltiples trampas. Gracias a cada maestra y maestro por su tiempo, por su entrega. Gracias a mis compañeras y compañeros por compartirse, por nombrarse, por cuestionarse. Gracias por construir juntas este lugar amoroso, crítico y valiente.

1 Audre Lorde, La transformación del silencio en lenguaje y en acción. Ponencia leída en el panel sobre Lesbianismo y Literatura, de la Asociación de Lengua Moderna, en Chicago, Illinois, el 28 de diciembre de 1977. Publicada por primera vez en 1978, en Sabiduría Siniestra (Sinister Wisdom), Vol. 6.

Otras publicaciones
institucionales



122

alegatos

Doctrina

Elisur Arteaga Nava

El bicentenario de la Constitución de 1824.
Tópicos diversos y dispersos

Gerardo González Ascencio

La Ley de Amnistía de AMLO, una contribución a la justicia transicional. Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos de perdón en México. Segunda parte

Juan J. Céspedes Hernández

La naturaleza jurídica de las contribuciones.
Un debate vigente. Tercera parte

Francisco J. Castillejos Rodríguez

H. L. A. Hart y el estilo analítico de investigación
en la teoría del derecho

Investigación

Jesús M. Niebla Zatarain

Libertad de expresión y redes sociales en México:
derechos humanos en entornos digitales

Nancy P. Dávila Fisman

Reforma judicial 2024–2025: legitimidad democrática
e independencia judicial en México

Alicia B. Azzolini Bincaz, Andrea C. Beristain Rodríguez y Liliana García de Nova

El Sistema Penal de Justicia para Adolescentes en México
ante la amenaza del crimen organizado

Cesar Solís Gracidas

Aproximaciones a la legislación y regulación ferroviarias
en México en los albores del siglo XXI

Carlos Reynosos Castillo

El nuevo gobierno y las reformas laborales. Reseña

Susana Núñez Palacios

El Modelo Constitucional de Derechos Humanos en México.
Estudios sobre Constitucionalización del Derecho. Reseña

Yosselin P. Rico Romero

Discurso dictado por motivo de la primera edición
del Diplomado “Género y Justicia”

ISSN 1665-5699



9 771665 569003