

Quórum 141 Legislativo

**LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE
ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ALCANCE Y
PERSPECTIVA COMPARADA**

Arely Celeste Fonseca Sánchez

**ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE
EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS
DERECHOS HUMANOS: LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES,
CULTURALES Y AMBIENTALES**

Laura Eugenia Rodarte Ledezma

**ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS
PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO**

**Anne Lice Hernández Alba, Mario Eduardo
Maldonado Smith, Sergio Federico Sierra Romero**

**MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN
Y CONTROL DEL DELITO DE
DESAPARICIÓN FORZADA. UN ESTUDIO
COMPARADO**

Yasmín Martínez Carreón

**DESAFÍOS LEGISLATIVOS PARA
LA REGULACIÓN DEL ESPACIO
ULTRATERRESTRE**

Raúl Adrián Huerta Rodríguez

**ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE
NOTIFICACIÓN JUDICIAL. RUMBO A
UN POSIBLE CÓDIGO NACIONAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES**

Miguel Copil Estrada Ramírez

**ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA
ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO
DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LAS
LEGISLATURAS LXIV Y LXV**

Gustavo Eduardo Marín Hernández

Quórum 141 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Marzo 2023

MESA DIRECTIVA

Presidencia

Dip. Santiago Creel Miranda

Vicepresidencia

Dip. Karla Yuritz Almazán Burgos
Dip. Noemí Berenice Luna Ayala
Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarías

Dip. Brenda Espinoza Lopez
Dip. Sarai Núñez Cerón
Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel
Dip. María del Carmen Pinete Vargas
Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal
Dip. Jessica Ortega de la Cruz
Dip. Olga Luz Espinosa Morales

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Coordinadores

Dip. Jorge Romero Herrera
Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez
Dip. Carlos Alberto Puente Salas
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez
Dip. Jorge Álvarez Máynez
Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Juan Carlos Cervantes Gómez

Director General

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Director de Estudios Jurídicos

César Benavides Olivares

Director de Estudios Parlamentarios

Martín García Osorio

Director de Estudios de Constitucionalidad

Adriana Buenrostro Espinoza

Encargada de la Dirección de Estudios Legislativos



Fotografía tomada por: Miguel
Ángel Ramírez Hernández

Diseño de portada y formación de la revista
Adolfo Pável Güemes Campos

Cuidado de la edición
Marcial Manuel Cruz Vázquez
Raúl Adrián Huerta Rodríguez
Karina Olvera Monterrosas

ISSN: "En trámite"

Reserva de derechos:
04-2019-070116123600-102

Quórum Legislativo 141

Año 16, No. 141, enero - marzo de 2023, es una publicación trimestral, editada y distribuida por la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Tel. (55) 5036 0000, www.diputados.gob.mx, cedip@diputados.gob.mx, Editor Responsable: Juan Carlos Cervantes Gómez, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2019-070116123600-102, ISSN: "En trámite" ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, responsable de la última actualización de este número, Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez, Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, fecha de última modificación, Marzo de 2023.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Quórum **141**
Legislativo

Índice

PRESENTACIÓN	07
LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ALCANCE Y PERSPECTIVA COMPARADA ARELY CELESTE FONSECA SÁNCHEZ	11
ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES Laura Eugenia Rodarte Ledezma	61
ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO Anne Lice Hernández Alba Mario Eduardo Maldonado Smith Sergio Federico Sierra Romero	89
MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA. UN ESTUDIO COMPARADO Yasmín Martínez Carreón	159
DESAFÍOS LEGISLATIVOS PARA LA REGULACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE Raúl Adrián Huerta Rodríguez	207

ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE NOTIFICACIÓN JUDICIAL. RUMBO A UN
POSIBLE CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

MIGUEL COPIL ESTRADA RAMÍREZ

259

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ORGANIZACIÓN Y EL
FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DURANTE LAS LEGISLATURAS LXIV Y LXV

GUSTAVO EDUARDO MARÍN HERNÁNDEZ

305

Presentación

Los rostros de la portada con los que la revista *Quórum Legislativo* nos invita a explorar su publicación 141, pueden ser vistos como la representación de la urdimbre hilvanada por los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) con los diversos *hilos de Ariadna* temáticos, metodológicos, epistemológicos y teleológicos que se aprecian en cada una de las investigaciones.

Los siete artículos que conforman el cuerpo de esta edición son la cristalización de los esfuerzos que se están realizando no solamente en el CEDIP, sino en todos los centros de investigación con los que cuenta la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es la producción de análisis teóricos y conceptuales que contribuyan con las labores de las y los legisladores al proveerles de herramientas que funjan como un sustento de información objetiva, científica, actual y de coyuntura para la eficaz ejecución de sus funciones parlamentarias y al momento de afrontar los desafíos legislativos tanto del presente como del porvenir.

En esta veta, Arely Celeste Fonseca Sánchez nos presenta “Las Proposiciones con Punto de Acuerdo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alcance y perspectiva comparada”, donde emprende un análisis de estas propuestas durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura como un mecanismo de control político en la modalidad parlamentaria, lo cual realiza comparando las regulaciones en el Congreso de la Unión y las que rigen a las cámaras bajas en España e Italia. Posteriormente, la investigadora identifica los posibles impactos y las áreas de oportunidad de dicho mecanismo de control al analizar los asuntos que se presentaron y aprobaron durante tal periodo.

En el artículo “Estándares interamericanos sobre el impacto de la corrupción en los derechos humanos: libertad de expresión y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, Laura Eugenia Rodarte Ledezma destaca la importancia que tienen los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a este respecto e identifica elementos de relevancia para el quehacer legislativo.

La investigación colaborativa “Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de las leyes en México” realizada por Anne Lice Hernández Alba, Mario Eduardo Maldonado Smith y Sergio Federico Sierra Romero, muestra una sistematización de los principales componentes que intervienen en la evaluación de la calidad de la ley desde un enfoque interdisciplinario que atraviesa el derecho y las políticas públicas, a fin de proponer acciones que coadyuven a fortalecer los procesos de elaboración de leyes en el Estado mexicano, tomando como base el marco normativo nacional y algunos casos concretos de experiencias internacionales.

En una línea similar, aunque desde otra arista temática, Yasmín Martínez Carreón examina en “Mejores prácticas en la prevención y control del delito de desaparición forzada. Un estudio comparado” los avances normativos que han tenido México, Colombia, Bosnia y Herzegovina, Tailandia y Túnez respecto a la desaparición forzada y la reparación del daño a las víctimas, concluyendo que para disminuir la incidencia de estos delitos, es necesario acatar la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y considerar las experiencias y estrategias implementadas por otros países para mejorar la normativa nacional en esta materia.

Después, la investigación “Desafíos legislativos para la regulación del espacio ultraterrestre” de Raúl Adrián Huerta Rodríguez nos ofrece un recorrido geohistórico acerca de la exploración espacial desde sus comienzos en el siglo XX hasta nuestros días, identificando los elementos primordiales que determinan lo que se ha denominado en los últimos años como la *segunda carrera espacial*. Para tales efectos, centra su estudio en diversos documentos del *corpus iuris spatialis* internacional con el objetivo de denotar los límites y alcances que tienen en nuestro país, finalizando con algunas señalizaciones para la construcción y mejoramiento de nuestro marco normativo en materia espacial.

Luego, el “Estudio de los medios de notificación judicial. Rumbo a un posible Código Nacional de Procedimientos Civiles” de Miguel Copil Estrada Ramírez resulta un claro ejemplo de la visión prospectiva con la que se busca que las investigaciones de los centros de estudio de la Cámara de Diputados acompañen los procesos legislativos. Con la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2017, se facultó al H. Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia

procesal civil y familiar, siendo esto el centro temático del artículo y que, a pesar del rigor técnico que conlleva, así como el largo y complicado tránsito que tuvo que recorrer para entrar en vigor, el autor nos lo presenta con un lenguaje sencillo, claro y concreto que nos facilita tanto su comprensión como el significado de sus alcances en nuestra vida cotidiana, especialmente de los grupos vulnerables, por ejemplo, las personas con discapacidades y los pueblos indígenas y afromexicanos, mismos que constituyen el núcleo reflexivo que orienta a este análisis sobre la legislación única.

Por último, el artículo “Análisis cuantitativo de la organización y el funcionamiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados durante las legislaturas LXIV y LXV” de Gustavo Eduardo Marín Hernández expone una descripción jurídica y politológica de los factores que han intervenido en el desempeño de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados durante las Legislaturas LXIV y LXV, concluyendo que existe una correlación positiva entre la cantidad de integrantes y la proporción de asuntos resueltos por dichas comisiones.

Solamente queda extender un agradecimiento a todas y todos los que han hecho posible esta publicación que con gran agrado y entusiasmo les presentamos en este número 141 de la revista *Quórum Legislativo*, esperando que a lo largo de sus páginas, las y los lectores se interesen en los temas aquí abordados y sean de provecho para el desempeño de las labores legislativas que se realizan en la Cámara de Diputados, todo lo cual no busca más que contribuir en la construcción de las sendas hacia un mejor futuro tanto de nuestra nación como del mundo entero.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

Quórum **141**
Legislativo

LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN: ALCANCE Y PERSPECTIVA COMPARADA

THE PROPOSALS WITH POINT OF AGREEMENT OF THE CHAMBER OF DEPUTIES OF THE CONGRESS OF THE UNION, SCOPE AND COMPARATIVE PERSPECTIVE

Arely Celeste FONSECA SÁNCHEZ¹

RESUMEN: Este trabajo analiza las proposiciones con punto de acuerdo como mecanismo de control político en la modalidad de control parlamentario, desarrollando elementos teóricos sobre su importancia en el cumplimiento de las funciones de los parlamentos. Se realiza una comparación de su regulación en las cámaras del Congreso de la Unión en México y en las cámaras de los diputados de España e Italia. Del análisis de los asuntos presentados y aprobados en el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura mediante el método cuantitativo y cualitativo, se identifican temas relevantes sobre su posible impacto como instrumento de control y se aprecian áreas de oportunidad en su tramitación y registro internos.

PALABRAS CLAVE: control parlamentario, cámara de diputados.

ABSTRACT: *This paper analyzes the propositions with point of agreement as a mechanism of political control, in the parliamentary control modality developing theoretical elements on its importance in the fulfillment of parliaments functions. A comparison of its regulation is made between the chambers of the Congress of the Union in Mexico and the chambers of deputies of Spain and Italy. From the analysis of the matters presented and approved in the first year of the LXV Legislature through quantitative and qualitative methods, relevant issues are identified regarding their possible impact as a control instrument, and areas of opportunity are appreciated in their internal processing and registration.*

KEYWORDS: *parliamentary control, chamber of deputies.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes y perspectiva comparada*. III. *Análisis de los puntos de acuerdo presentados en la LXV Legislatura*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. VI. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

La división de poderes es un principio fundamental para garantizar que ningún poder exceda su ejercicio; por ello, existen algunos instrumentos de control que permiten a los demás poderes equilibrar o coadyuvar en el ejercicio del gobierno. En este sentido, las proposiciones con punto de acuerdo (ppa) previstas en la regulación del Congreso mexicano pueden ser consideradas un mecanismo de control político, más específicamente, un medio de control parlamentario, elemento indispensable en los sistemas democráticos. Acorde con lo dispuesto con el artículo 3, fracción XX del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, son consideradas “peticiones para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo”.

Respecto a los mecanismos de control político, el tratadista Manuel Aragón² brinda elementos fundamentales para dotar de contenido este concepto y denotar su importancia en los sistemas constitucionales. También en el tema del control político, se consideran un referente importante las investigaciones de la Dra. Cecilia Mora Donatto,³ quien analiza con mayor detalle los mecanismos de control parlamentario. El Dr. Francisco Berlín Valenzuela,⁴ junto con otros tratadistas, sostiene que los controles al poder son aquellos que permiten verificar el cumplimiento de la ley y se encuentran previstos constitucionalmente. Sin embargo, sobre los acuerdos o ppa no existe dicha previsión en la norma fundamental; en su regulación hay poca precisión sobre sus alcances y efectos, por lo que no existe claridad en la obligación de las autoridades a quienes van dirigidas para emitir una respuesta o brindar la atención requerida, lo que genera que el control desde el Poder Legislativo parezca disminuido. Por tales motivos, se les concibe como figuras a las que no se le brinda la importancia requerida.

² Véase ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie doctrina jurídica, 2022, núm. 88.

³ Véase MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Porrúa, 2001.

⁴ Véase BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Entonces, el objetivo de esta investigación consiste en analizar el alcance de las ppa presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como instrumento de control político e identificar áreas de oportunidad para su posible fortalecimiento. En un análisis comparado, se toma como referente la regulación de esta figura en el Senado de la República del Congreso de la Unión, así como su regulación en España e Italia, observándolos como un efectivo medio de control político.

Se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de las ppa presentadas y aprobadas durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, mostrando que el uso de esta figura parlamentaria se ha incrementado a lo largo del tiempo, tomando como referencia el análisis de la obra del Dr. Leonardo Bolaños Cárdenas, quien estudió las proposiciones presentadas en el primer año de ejercicio de la LXII Legislatura.

Sin embargo, en el desarrollo de esta investigación, así como anteriores, se han observado posibles áreas de oportunidad institucional para el registro y seguimiento de dicha figura en el quehacer legislativo, lo que permite vincular la respuesta gubernamental con las bases documentales para coadyuvar en el equilibrio de poderes.

Asimismo, se da cuenta de algunos ejemplos sobre el uso de las ppa en las que la labor política de las comisiones ha sido fundamental para lograr acuerdos hasta su aprobación. Sin embargo, se expone que existen retos importantes para ser medios oportunos de control político, atendiendo a criterios de temporalidad.

Considerando la información aportada por las áreas técnicas, la investigación presenta diversas variables. Algunas conclusiones importantes muestran que, si bien las ppa se han incrementado, su regulación actual brinda un amplio margen de negociación y acuerdo, sin un plazo determinado para su dictamen, lo que permite a las comisiones de trabajo atenderlas acorde con elementos políticos y de oportunidad.

Aunque los poderes a quienes van dirigidas han emitido una gran cantidad de respuestas, en muchas ocasiones, éstas no aportan elementos trascendentes para resolver la problemática planteada.

La investigación toma como base la metodología analítica del derecho en función de la teleología y axiología jurídicas. Se utiliza también el método sistemático, partiendo de la base de que el derecho es un sistema

jurídico integral y que las diferentes normas que lo conforman tienen relaciones y dependencias recíprocas entre ellas.⁵

II. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVA COMPARADA

La teoría de la separación efectiva de poderes “surgió antes que la teoría de división de poderes”⁶ para preservar la libertad y evitar abusos; así, cada uno tiene claramente reguladas sus facultades, atribuciones y los ámbitos de correspondencia entre ellos, como sugieren las teorías relacionales del poder, en las que la influencia “entre actores, induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera”.⁷ Con el objeto de establecer mecanismos de control que permitan equilibrar el ejercicio del poder y, así, ninguno lo ejerza desmedidamente, —idea que “es una constante en la historia política de la humanidad; desde Platón y Aristóteles,⁸ [...] hasta Locke y Montesquieu”⁹—, han existido diversas propuestas para prevenir la concentración del poder y moderar los posibles abusos en su ejercicio, recordando postulados de Loewenstein, ya que la política es la lucha por el poder.¹⁰

El principio de la división de poderes busca esencialmente evitar la concentración del poder en manos del titular del Ejecutivo,¹¹ afirmación que surge en mayor medida con el constitucionalismo inglés y la teoría clásica de Montesquieu, “cuyo pensamiento, basado en las elaboraciones teóricas de los ingleses Harrington, Locke y Bolingbroke, puede ser sintetizado, siguiendo a García Pelayo, en dos postulados

5 Cfr. BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal, los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, pp. 22 y 23.

6 Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 123.

7 Cfr. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 104.

8 Cfr. ARISTÓTELES, *La política*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1998, p. 33.

9 MORA DONNATO, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 21.

10 LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Editorial Ariel, 1986, p. 26.

11 Cfr. HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, enero de 1998, núm. 92, p. 355.

fundamentales”:¹² que cada función capital del Estado tenga un titular distinto y *que el poder detenga al poder*.

Siguiendo a Manuel Aragón, la “división de poderes no es más que la garantía de la libertad; la división es, al mismo tiempo, interdependencia de poderes”¹³ para así garantizar que existan controles recíprocos como base del equilibrio constitucional del sistema de gobierno y, podríamos afirmar, que del estado de derecho.

Para establecer mecanismos que permitan consolidar la división de poderes, la Dra. Mora Donatto sostiene que “se requiere controlar la acción gubernamental, como una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional”.¹⁴ Lo que permite el equilibrio entre ellos es “la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”.¹⁵

En un breve antecedente, “los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno surgen en el Parlamento británico a principios del siglo XVIII, extendiéndose por todo el continente europeo, concretamente en Francia tras la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de julio” encabezada por Luis Felipe I (1830-1848)”.¹⁶ Al respecto, cobran relevancia también los postulados de finales del siglo XVIII de James Madison en su obra *El federalista*, sobre la preocupación para controlar al poder y el diseño constitucional de pesos y contrapesos, teorías que influyeron notablemente en la primera Constitución del México independiente de 1824.

Sin embargo, cabe señalar estudios que refieren que la rendición de cuentas es uno de los instrumentos para controlar el abuso del poder. En Atenas se encuentran algunos antecedentes como el *ostracismo* que “consistía en una deliberación en asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública”¹⁷ o como mecanismo de voto de confianza, al igual que el *graphe paranomon*, un “mecanismo contra el mayoritarismo en la asamblea”.¹⁸

¹² *Idem*.

¹³ ARAGÓN, Manuel, *op. cit.*, p. 93.

¹⁴ MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de ...*, p. 125.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 126 y 127.

¹⁷ UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002, p. 41.

¹⁸ *Idem*.

En términos estrictos, el poder ejecutivo está sometido a dos tipos de control: los jurídicos, que se ejercen por los tribunales de justicia mediante sentencias que determinan la ilegalidad o nulidad de actos administrativos, y los controles políticos, que “son valorados no por su conformidad con las leyes, sino a partir de un parámetro puramente político, como es su oportunidad o cualidad intrínseca, por lo que los ciudadanos pueden retirar su confianza a las mayorías y dar paso a una nueva”.¹⁹ En este sentido, Pedroza de la Llave sostiene que “el Congreso, además de hacer leyes, también realiza actividades administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias y de dirección política”.²⁰

En la doctrina se ha discutido extensamente sobre la naturaleza del control parlamentario, pero para efectos de esta investigación, se asume como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias. Así, el control parlamentario se puede definir “como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del Gobierno y de la administración pública, dando la posibilidad de obligar al Gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado”.²¹

Al respecto, Santaolalla señala que las normas parlamentarias son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica, ya que la efectividad de las normas parlamentarias reside en la aceptación o rechazo social. “Por lo tanto la sanción aquí es más política que jurídica, la obligatoriedad de estas normas reside en controles autónomos, a cargo de órganos internos del Parlamento”.²²

Cabe señalar que, en los regímenes presidenciales, el control parlamentario es parte de la responsabilidad política que se presenta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria para transformar los equilibrios políticos o provocar el desgaste del Gobierno; proviene de la interpretación subjetiva de tipo político coyuntural que

¹⁹ AGUILAR BLANCAS, Carlos Alberto, “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”, *Estudios Políticos*, núm. 51, 2017, Universidad de Antioquia, p. 39.

²⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 215.

²¹ *Idem*.

²² SANTAOLALLA, Fernando, “Derecho Parlamentario Español”, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 28, citado por CABADA HUERTA, Marineyla, “Naturaleza del acuerdo parlamentario”, *Quórum Legislativo*, núm. 88, enero-marzo 2007, p. 98.

se presente, por lo que puede verse afectada por una situación concreta, eventualidades y/o razones políticas, aspectos en los que la información y los medios de comunicación desempeñan un papel muy importante, como se abordará más adelante al analizar algunas ppa de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura.

Siguiendo a la Dra. Mora Donatto, “si de todo control se presume que su ejercicio forma parte de su resultado, tratándose del control parlamentario, esto se manifiesta más claramente, ya que el simple hecho de desplegar este control implica un resultado: evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado”,²³ señalamiento de gran relevancia para los efectos de esta investigación. Por esa vía, las minorías parlamentarias tienden a emplear con mayor frecuencia las ppa al ser medios para fiscalizar la labor del Gobierno. La doctrina señala que “generalmente las mayorías desarrollan mecanismos de control respecto de la acción de gobierno”.²⁴ Sin embargo, es frecuente que esto ocurra a través de mecanismos no institucionalizados, como puede ser a través de los líderes de los grupos parlamentarios.

De manera general, la doctrina sostiene que el control político reúne las siguientes características:

En primer lugar estamos hablando de un control de tipo político, entre otras cosas por la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

Otra particularidad que podemos atribuir a dicho control es que puede ser sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

Una característica más que es importante destacar del control parlamentario es en relación con los efectos que el mismo puede ofrecer, es decir, el simple hecho de desplegar el control parlamentario implica un resultado en sí mismo, evidenciar que el

²³ MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de...*, p. 130.

²⁴ *Ibidem*, p. 134.

ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado. Como consecuencia de las anteriores características, podemos señalar que los efectos de este control no siempre son sanciones (salvo en el caso que así lo señale expresamente una norma) sino que su eficacia descansa más que en sanciones inmediatas o presentes en sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control puede desencadenar. De esta manera lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.²⁵

En el caso del Congreso mexicano, algunos autores han sostenido la necesidad de realizar reajustes institucionales que ayuden a cumplir adecuadamente la función de control parlamentario sobre la administración, como un control recíproco que produzca la colaboración entre los poderes.²⁶ En este sentido, la Dra. Mora Donatto ha planteado que

[...] es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad y necesidades que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan. Esta tarea de adaptación del Congreso mexicano a las modernas tendencias democratizadoras no es fácil, pero es necesario acometerla si queremos que éste siga siendo la llave de nuestro sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático.²⁷

Sobre estos planteamientos se sustenta, en cierta medida, la hipótesis de la presente investigación en la búsqueda de elementos que podrían fortalecer las ppa como instrumentos de control parlamentario o que generen una colaboración entre los poderes para que, en algunos casos, se eviten abusos en el actuar gubernamental y que el Poder Legislativo

²⁵ *Ibidem*, pp. 137 y 138.

²⁶ Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 147.

²⁷ MORA DONATO, Cecilia, *Temas selectos de...*, p. 12.

cumpla de manera más sólida con la función de establecer pesos y contrapesos al fiscalizar la acción del gobierno y que, finalmente, incida en el principio de representación popular. Como sostiene Abreu Sacramento:

El aspecto capital de los controles parlamentarios se encuentra en su desarrollo, pues los efectos políticos que de ellos se desprenden, dependen de la puesta en marcha del procedimiento. Por ello, es importante el diseño de acceso a los mismos, de su amplitud dependerá en gran parte el éxito de la fiscalización del poder.²⁸

Para dotarlo de eficacia, el control del poder público debe estar plasmado en la norma fundante del Estado, “pues el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo”²⁹ y está “determinado en la constitución de un país, que es donde se establecen las facultades”³⁰ de actuación, así como en la regulación secundaria o reglamentaria. La constitucionalización “de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos”,³¹ ya que permite concebir al control como un instrumento que tiene otras finalidades más allá de “sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento”.³²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el ámbito del equilibrio y control de los poderes, establece la obligación del Poder Ejecutivo de informar al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública, ya sea en el marco de la glosa del informe de gobierno, conforme a los artículos 69 y 93 constitucionales, o cuando fuese necesario mediante los procedimientos establecidos.

²⁸ ABREU SACRAMENTO, José Pablo, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 18, enero-junio 2008.

²⁹ ARAGÓN, Manuel, *op. cit.*, p. 81.

³⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

³¹ *Cfr.* MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de...*, p. 128.

³² *Idem.*

A manera de ilustración, conviene referir algunos mecanismos de participación y control entre poderes previstos en la CPEUM:

- Aprobación de leyes por parte del Congreso de la Unión y su promulgación por el Presidente de la República, conforme a los artículos 72 y 80;
- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como son las previstas en el artículo 74, fracción I, relativa a expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo establecido en la fracción III para ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda; así como lo previsto en la fracción IV que establece que corresponde a la Cámara de Diputados examinar, discutir, en su caso modificar y aprobar anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe hacerle llegar el Ejecutivo Federal;
- Aprobación de la Cámara de Senadores de los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal en términos del artículo 76 fracción I;
- Facultad del Ejecutivo de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia de conformidad con el artículo 89, fracción I;
- Facultad del Presidente de la República para hacer el nombramiento de diversos funcionarios que requieran la ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso en términos del artículo 89; por citar algunos:

[...]

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

[...]

IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la

República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de la Constitución;

[...]

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

- Por su parte, el artículo 98 dispone, entre otros aspectos, que las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente procederán por causas graves, debiendo ser sometidas al Ejecutivo, quien, si las acepta, procederá a remitirlas ante el Senado de la República para su aprobación.

Lo anterior muestra algunos de los mecanismos constitucionalmente previstos para que exista un control entre los Poderes de la Unión. Como se advierte, no existe previsión constitucional respecto a las ppa.

En este aspecto, el Dr. Bolaños Cárdenas realiza un análisis de las atribuciones constitucionales de cada poder de la Unión para la emisión de acuerdos: en el artículo 92 se encuentra la facultad del Poder Ejecutivo federal y en el 94 se plasma expresamente esta facultad para el Poder Judicial federal. Sin embargo, el Poder Legislativo no cuenta expresamente con ella, por lo que sostiene:

[...] el marco jurídico que regula los puntos de acuerdo y los acuerdos parlamentarios (sic) es deficiente, por lo que se propone reformar el artículo 70 Constitucional para otorgarle textualmente al Poder Legislativo la facultad de dictar resoluciones con el carácter de punto de acuerdo, los cuales se comunicarán a la instancia y autoridades competentes firmados por el Presidente y Secretario de la Cámara o la Comisión Permanente. Asimismo, se propone que las instancias o autoridades federales y locales competentes para conocer de los puntos de acuerdo den respuesta a los mismos en un plazo de quince días e incluyan en los informes que por disposición legal deban realizar, un apartado que contenga las acciones que llevaron a cabo.

Asimismo, concluimos que la facultad de dictar acuerdos parlamentarios no se circunscribe únicamente a las cámaras y

que el concepto resoluciones económicas ha caído en desuso, por tal motivo se propone modificar el artículo 77, fracción I de la CPEUM para sustituir el concepto resoluciones económicas por acuerdo parlamentario y ampliar la facultad de emitirlos al Congreso General y a la Comisión Permanente.

Se considera que la propuesta de otorgar al Poder Legislativo, a nivel constitucional, la facultad explícita de emitir acuerdos, tanto parlamentarios como puntos de acuerdo, fortalece estos instrumentos de control parlamentario y proporciona seguridad jurídica.³³

Se aprecia que existe coincidencia en la búsqueda de elementos que permitan fortalecer este instrumento parlamentario; sin embargo, no se comparte la idea de la necesidad de reformar la Constitución para tales efectos. Es cierto que sería deseable contar con un plazo legal establecido para que las autoridades a quienes se dirige brinden elementos sustanciales para la toma de decisiones, pues, como se analizará en el siguiente apartado, es común que las respuestas aportadas no contengan información suficiente con la cual atender las situaciones para las que se aprobaron los puntos de acuerdo.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 7 el procedimiento para la presentación del Informe de Gobierno por parte del Ejecutivo ante el Congreso y para que las cámaras lo analicen.

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece en los artículos 158, numeral 1, fracción VI y 163 el procedimiento de revisión y análisis de dicho informe y los que, en su caso, presenten los servidores públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución, para lo cual, la Cámara de Diputados solicitará los informes sobre el cumplimiento de los resultados alcanzados en los planes y programas sectoriales, y los enviará a las comisiones que corresponda, a fin de que éstas los confronten con los objetivos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos del artículo 158, fracción VIII, las comisiones pueden elaborar acuerdos para solicitar la comparecencia de servidores públicos, invitaciones a reuniones de trabajo o encuentros, con el objetivo de solicitarles información, opinión o aclaración sobre asuntos que sean

33 BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *op. cit.*, p. 415.

competencia de la comisión; y conforme a la fracción IX, pueden formular solicitudes de información a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a asuntos del conocimiento o dictamen de la comisión. Esta facultad expresamente prevista podría ser una alternativa a la presentación de puntos de acuerdo que son aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados, pues únicamente se requeriría la aprobación del Pleno de las Comisiones.

Otro mecanismo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados es el de las comparecencias. De conformidad con los artículos 198 al 200, en los que se determinan las formalidades y la programación que deberán realizarse para formular las invitaciones y desahogo de aquéllas, se establece claramente en el artículo 200 que si las respuestas no fuesen satisfactorias, las autoridades pueden acudir a una segunda comparecencia y, en caso de que el funcionario no respondiese de manera satisfactoria, deberá presentar una respuesta por escrito a más tardar tres días después de su comparecencia.

En el mismo sentido, y derivado de la atribución contenida en el cuarto párrafo del ya referido artículo 93 constitucional, las cámaras cuentan con la atribución de requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno federal mediante la pregunta parlamentaria. Dicha atribución es regulada, para el caso de la Cámara de Diputados, en los artículos 129 al 131 por parte del Pleno en el marco de la glosa del informe y en los artículos 201 al 203 por parte de las comisiones, en los que se establece, que entre otros aspectos, a las que se hayan turnado las respuestas de los funcionarios, tendrán un plazo de quince días, contados a partir de la recepción del turno por parte de la Mesa Directiva, para formular conclusiones y, de ser requerido, recomendaciones. Sin embargo, en caso de que el servidor público no conteste la pregunta o no satisfaga la solicitud de información, los diputados podrán acudir, por conducto del presidente, a través de una queja ante el titular del Ejecutivo Federal.

Por lo antes señalado, se advierte que los mecanismos de control existentes en nuestro sistema político se encuentran previstos constitucionalmente y cuentan con una regulación específica que establece los procedimientos para su realización e incluso las consecuencias de su incumplimiento, obligando a las autoridades a comparecer o brindar las respuestas pertinentes bajo protesta de decir verdad. Sin embargo,

las ppa no forman parte de esta categoría específica, pues su naturaleza jurídica es principalmente una declaración o posicionamiento político. Por tanto, si bien pueden ser considerados medios de control político, no cuentan con características coercitivas hacia la autoridad a la que van dirigidas, por lo que sus efectos, como se ha señalado, son también de índole política y podrían ser valorados desde otra perspectiva para ser dotados de mayor eficacia. Como sostiene Bolaños:

No obstante que no tienen efectos vinculatorios, por medio de los puntos de acuerdo los órganos del Poder Legislativo ejercen control parlamentario ante los órganos de gobierno del Estado al evidenciar ante la opinión pública los errores, acciones u omisiones en que incurren desarrollando así una sanción política difusa que ocasiona el debilitamiento político y el desgaste de éstos.³⁴

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó elementos de los mecanismos de control político en un sistema con división de poderes, como pueden ser las ppa, al analizar la procedencia de la controversia constitucional 140/2006, estableciendo que:

[...] los puntos de acuerdo constituyen, en principio, posicionamientos políticos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión, en torno a un determinado asunto, lo anterior, como una manifestación más del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos. En efecto, después de todo, el objetivo principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo. Desde esta perspectiva, los principios que sustentan la división de poderes no deben estar reñidos con el principio de la eficacia gubernamental que tan necesario resulta para la estabilidad de los Estados constitucionales.

³⁴ *Ibidem*, p. 364.

De esta forma, como manifestación del principio de división vertical de poderes que rige en todo Estado constitucional, deben dejarse a salvo, en el ámbito político, mecanismos o “válvulas de escape”, cuya práctica institucionalizada conlleve la realización de los fines que con su establecimiento se pretenden, a saber, el equilibrio de fuerzas y el control recíproco entre los mismos.³⁵

En este caso, la Suprema Corte determinó que los puntos de acuerdo, por tener el carácter de pronunciamiento político, no entrañaban consecuencias jurídicas claramente determinadas, como pudieran ser las previstas en los medios de control constitucional que se han referido, por lo que resolvió sobreseer la controversia, destacando el carácter puramente político del acto que se combatía. Esto permite afirmar que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional y que, como manifestación del principio de división de poderes que debe regir en todo Estado constitucional, debe ventilarse en sede distinta a la judicial.

Por tanto, se reitera que la naturaleza jurídica de las ppa es eminentemente política, de conformidad con lo previsto en la fracción II, numeral 1, del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en cuanto que representan su posición respecto a algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios.

Acorde con el glosario de términos de la Cámara de Diputados, los puntos de acuerdo “son propuestas que los legisladores ponen a consideración del Pleno que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, para formular algún pronunciamiento, exhorto o recomendación”.³⁶

35 Controversia constitucional 140/2006, Min. Sergio A. Valls Hernández, DETERMINAR SI LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA EXHORTAR AL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA A QUE SOLICITE LICENCIA O RENUNCIE A SU CARGO, CON MOTIVO DE LOS CONFLICTOS EXISTENTES EN DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. Primera Sala, Votado por unanimidad el 15 de agosto de 2007, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.scjn.gob.mx%2Fjuridica%2Fengroses%2F1%2F2F2006%2F9%2F2F2_89211_0.doc&wdOrigin=BROWSELINK.

36 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Glosario de términos*, (07 de marzo de 2023), http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/1_proposicion_con_punto_de_acuerdo#:~:text=Son%20propuestas%20que%20los%20legisladores,alg%C3%BAn%20pronunciamiento%2C%20exhorto%20o%20recomendaci%C3%B3n.

Arturo Garita define las ppa como “propuestas que los senadores [y diputados] ponen a consideración del Pleno, que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, para formular alguna solicitud, exhorto o recomendación”.³⁷

Por otro lado Escuadra Díaz señala que “pueden presentarse los asuntos de orden político, cultural o social que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que la Cámara haga algún pronunciamiento, exhorto o recomendación”.³⁸

Para Miguel Ángel Camposeco, las ppa

[...] son propuestas que hacen los legisladores o grupos parlamentarios para que la Cámara apruebe, sobre asuntos de carácter social, económico, político o cultural, que afectan a un grupo, comunidad, estado o región, al país o a otro estado extranjero y cuyos efectos o consecuencias deben de considerarse de interés. Corren el mismo trámite que se aplica a las iniciativas de ley o decreto.³⁹

De manera más actualizada e integral, el Dr. Bolaños Cárdenas señala que las ppa son

[...] resoluciones del Poder Legislativo respecto de cuestiones de actualidad de orden público e interés general, son formulados a manera de petición o sugerencia a otras instancias o autoridades, federales, locales o aun internacionales, no tienen efectos vinculatorios y la materia objeto de los mismos es sumamente amplia, toda vez que la temática es infinita; en la mayoría de las ocasiones son peticiones que realiza el legislador a favor de sus electores.⁴⁰

³⁷ GARITA ALONSO, Arturo *et al.*, *La Función Legislativa en el Senado de la República*, México, Editorial Diseño 3, 2015, p. 127.

³⁸ ESCUADRA DÍAZ, Juan Manuel, “Las proposiciones con punto de acuerdo, alcance y naturaleza jurídica”, *Quórum Legislativo*, núm. 98, 2008, p. 137.

³⁹ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2003, p. 15

⁴⁰ BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *op. cit.*, p. 371.

Así, el marco conceptual de las ppa coincide con los efectos del control parlamentario que se han expuesto; por tanto, conviene revisar su regulación en cada cámara del Congreso.

1. Comparación de la regulación de las proposiciones con punto de acuerdo en el Senado de la República y la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala a las ppa en los artículos 34 y 82 como posicionamientos políticos del órgano colegiado; por tanto, en ambas Cámaras se establece como atribución a cargo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) el presentarlas ante el Pleno para que se asuma dicha postura institucional al ser aprobadas.

La regulación sobre las ppa en cada cámara del Congreso de la Unión presenta algunas diferencias que se aprecia importante señalar para contribuir con el objetivo de la investigación.

En el Reglamento del Senado de la República (RS), el artículo 8, fracción II, establece el derecho de los senadores para presentar ppa; el artículo 72 relativo a la integración del Orden del Día señala en las fracciones XII y XIII a esta figura objeto de estudio: en el primer caso, de aquellas propuestas a nombre de Grupos Parlamentarios y, en el segundo, de las propuestas a título personal por senadores o senadoras. El artículo 76, fracción IX, establece el derecho a hacer uso de la palabra hasta por cinco minutos al formular las proposiciones ante el Pleno; el artículo 87 establece disposiciones relativas a los debates de dictámenes de las ppa, mientras que el 95, en relación con el 108 y 109, determina que se someterán a votación aquellas proposiciones que hubieran sido formuladas como de urgente resolución.

Los dictámenes de proposiciones tienen una sola lectura y enseguida se somete a debate en el cual se pueden listar oradores en contra o en pro de manera alternada, así como oradores para fijar posición; de no existir oradores, el asunto se somete a votación. Por práctica parlamentaria, se pueden votar diversos dictámenes en conjunto.⁴¹

41 GARITA ALONSO, Arturo, *et al.*, *op. cit.*, p. 129.

El artículo 131, numeral 3, fracción I, señala que al haber cambios en la presidencia de comisiones durante la misma legislatura, se deberá transferir el inventario de asuntos a su cargo, incluidas las ppa; el 135 otorga atribuciones a las comisiones ordinarias para dictaminarlas y el 216 señala que a las comisiones podrán formularseles excitativas para la emisión del dictamen correspondiente también a los puntos de acuerdo.

El artículo 231, numeral 1, fracción II, establece que las ppa forman parte de los procedimientos especiales que deben analizarse y ser resueltos.

El artículo 272 señala uno de los instrumentos del control político previstos constitucionalmente en el artículo 93 relativo a la pregunta parlamentaria en comparecencias, cuya inclusión en el Orden del Día será en el apartado de ppa.

De manera específica, el capítulo cuarto denominado *DE LAS PROPOSICIONES DE ACUERDOS PARLAMENTARIOS*, prevé en los artículos 276 y 277 su regulación, que se citan para mayor referencia:

Artículo 276.

1. Los senadores y los grupos parlamentarios también presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.

[...]

2. Las proposiciones con punto de acuerdo se remiten por escrito y firmadas por su o sus autores a las comisiones correspondientes según el tema y éstas emitirán su dictamen de trámite según la importancia y la pertinencia del punto de acuerdo. Salvo que se les dispense de dicho trámite en términos del artículo 108 de este Reglamento.

3. El derecho a presentar proposiciones con punto de acuerdo conlleva el de retirarlas a solicitud de su o sus autores.

Artículo 277

1. Los dictámenes sobre proposiciones con punto de acuerdo deben cumplir, en lo procedente, con los mismos requisitos que los de carácter legislativo; pueden incorporar otros elementos útiles para el cumplimiento de su objeto.

2. Pueden desahogarse varias proposiciones en un mismo dictamen, si se refieren a la misma materia o tema.
 3. El punto de acuerdo a que se refiere el dictamen es leído una sola vez y enseguida se somete a debate y votación económica.
- [...]

Se reafirma que pueden ser presentadas a título individual o del grupo parlamentario, en cuyo caso “tienen prioridad de prelación en el apartado del Orden del Día respectivo”⁴² y expresamente se señala que son procedimientos especiales para atender asuntos que no son iniciativas de ley o decreto. Sin embargo, “por práctica parlamentaria cumplen, en lo procedente, con los mismos requisitos que se requieren para formular iniciativas (Artículos 169 y 276, RS)”.⁴³

Sobre la respuesta que puede recaerles, el Dr. Garita señala que

[...] las autoridades emitirán respuesta en el plazo que consideren pertinente, las cuales serán recibidas en la Presidencia de la Mesa Directiva, quien a su vez las remite a la Comisión o comisiones correspondientes, así como al promovente de la proposición con punto de acuerdo para su conocimiento y se integrarán al expediente respectivo.⁴⁴

Por tanto, no existen disposiciones normativas sobre la respuesta que deba brindarse, sino únicamente su remisión a comisiones y promoventes, integrando los expedientes respectivos.

En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, su regulación se encuentra prevista principalmente en la sección tercera relativa a las proposiciones. El artículo 79 señala que el Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, estableciendo tres tipos de proposiciones: de acuerdos parlamentarios, de puntos de acuerdo y protocolarias.

Conforme a la fracción I del citado precepto, las proposiciones de acuerdo parlamentario son resoluciones económicas sobre el régimen interior de la Cámara, de conformidad con lo establecido en la

⁴² *Ibidem*, p. 127.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 130.

fracción I del artículo 77 constitucional. La fracción II establece que las proposiciones de punto de acuerdo representan la posición de la Cámara en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios. En términos de la fracción III, las proposiciones protocolarias tienen lugar cuando se otorgan premios o reconocimientos públicos por parte de la Cámara, tales como un reconocimiento público a personajes o eventos que por su relevancia o contribución a la nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una sesión solemne.

Los requisitos para la presentación de las proposiciones se indican en el numeral 2 del referido artículo 79, estableciendo, a su vez, formalidades para cada tipo de proposición, que pueden ser: las presentadas a título individual, a nombre de grupo y de urgente u obvia resolución, las cuales deben formularse mediante un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutive y firmadas por sus autores.

En la tramitación, su inclusión en el Orden del Día será conforme al artículo 62, numeral 3, del Reglamento, y conforme al artículo 97, deberán ser publicadas en la Gaceta Parlamentaria a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión. Las proposiciones presentadas por las diputadas y los diputados, así como las que se registren a nombre de Grupo, serán anunciadas por el presidente al Pleno y turnadas a comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 68 para dictamen y 69 en caso de turno para opinión, excepto las que se consideren de urgente u obvia resolución, que se discutirán y votarán conforme a lo previsto en el artículo 113.

Sobre las ppa que se presenten ante el Pleno como de urgente u obvia resolución, deberán ser solicitadas previamente por el diputado o diputada proponente o por la Junta mediante acuerdo, salvo aquellas sobre desastres naturales. En este tipo de proposiciones, la Junta podrá acordar la inscripción de hasta dos en cada sesión para que sean consideradas por el Pleno, atendiendo a los principios de equidad e inclusión de los grupos; en caso excepcional, la Junta podrá acordar la inscripción de una proposición adicional. En su tramitación, serán discutidas y votadas directamente por el Pleno.

El dictamen a las ppa que se emita en comisiones, deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento y su discusión y votación en el

Pleno se realizará en un solo acto, conforme a lo establecido en el artículo 106 que señala que no se aceptarán votos particulares ni reservas. Asimismo, indica que podrán ser modificadas por el proponente o grupo parlamentario durante su discusión mediante escrito firmado por el coordinador del grupo.

La fracción VII del citado artículo 79 expresa el derecho a retirar proposiciones, que corresponde solo a su autor. Respecto a las que se presenten a nombre de Grupo, el retiro podrá hacerlo el Coordinador. En ambos supuestos, deberá solicitarse antes de iniciar la discusión en el Pleno.

De manera expresa, el numeral 3 establece la restricción a las solicitudes de gestión, de ampliación de recursos, de información a una dependencia gubernamental o peticiones para citar a comparecer a algún servidor público del Poder Ejecutivo Federal, pero no serán consideradas como proposiciones.

En el artículo 155 se establece que las comisiones deberán señalar en sus convocatorias los asuntos a atender, incluidas las proposiciones a su cargo, las que se tratarán preferentemente como lo dispone el artículo 175; y de acuerdo con lo previsto en el artículo 180, numerales 2, 3 y 4, los dictámenes emitidos a las ppa en comisiones llevarán el siguiente trámite:

2. Los dictámenes que resuelvan proposiciones con punto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente:
 - I. Los aprobados en sentido positivo, se remitirán a la Mesa Directiva para que se enliste en el Orden del día, de la Sesión más próxima, para su discusión y votación en el Pleno.
 - II. El aprobado en sentido negativo, se enviará a la Mesa Directiva para su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
3. En el caso de los dictámenes que resuelvan proposiciones, la comisión estará obligada a informar al proponente su determinación.
4. En todos los casos, los dictámenes aprobados en las comisiones serán enviados a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para efectos de la publicación de su encabezado en la Gaceta y en el sitio electrónico de la Cámara; dicha publicación no tendrá carácter de declaratoria de publicidad.

En términos del artículo 182, numeral 3, el plazo para dictaminar las ppa será hasta el final de cada periodo ordinario; y conforme al

artículo 184, numeral 2, aquellas que no hubiesen sido dictaminadas en el periodo en el que fueron presentadas, se desecharán y archivarán como asuntos definitivamente concluidos.

Una vez que la comisión o comisiones emiten el dictamen que recae sobre el punto de acuerdo, es presentado a la consideración del Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación o rechazo. Si el punto de acuerdo es aprobado se remite a las instancias o autoridades, federales o locales que correspondan, quienes dan respuesta al mismo en un plazo que consideren pertinente o bien, dentro del plazo que se haya establecido en los resolutivos del punto de acuerdo. Recibidas las respuestas de las instancias o autoridades, la Presidencia de la Mesa Directiva las remite a la comisión o comisiones que emitieron el dictamen, así como al promotor del punto de acuerdo; cuando las respuestas son recibidas durante los periodos de receso del Congreso, la Comisión Permanente las remitirá a la Mesa Directiva de la cámara que corresponda, para que ésta a su vez la turne a la comisión o comisiones que conocieron del asunto y al promotor.⁴⁵

Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 165, las comisiones deberán presentar su informe semestral, indicando a detalle el estado que guardan los asuntos a su cargo.

El artículo 257, numeral 2, dispone que “las proposiciones con punto de acuerdo, turnadas a las comisiones, podrán ser expuestas por sus autores, a través de las transmisiones por televisión, de acuerdo con los horarios y programas que el Canal del Congreso les designe”, previsión que se considera relevante ante la importancia de esta figura como medio de control y, por tanto, es menester su publicidad y difusión.

Sobre la regulación para presentar las ppa, hay que destacar el Acuerdo de la JUCOPO del 14 de septiembre de 2021, por el que se establecen los criterios para la presentación de puntos de acuerdo en el Pleno.⁴⁶ Con fundamento en el artículo 79, numeral 2, fracción IV,

⁴⁵ BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *op. cit.*, p. 367.

⁴⁶ Cfr. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establecen los criterios para la presentación de puntos de acuerdo en el Pleno*, Gaceta Parlamentaria, 14 de septiembre de 2021.

del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Junta, Constituye el órgano facultado para acordar la inscripción de hasta dos ppa para que sean consideradas por el Pleno, a trámite de urgente u obvia resolución, atendiendo a los principios de equidad e inclusión de los grupos y, en caso excepcional, acordar la inscripción de una proposición adicional, estableciendo hasta siete rondas de presentaciones para dar un total de 21 proposiciones por sesión, de manera proporcional al número de integrantes de cada grupo parlamentario.

Como se advierte, los puntos de acuerdo son pronunciamientos del órgano legislativo sobre asuntos políticos o de la vida nacional. Sin embargo, sus efectos no se encuentran regulados ni en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni en el Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que carecen de mecanismos jurídicos para hacer que las autoridades a quienes van dirigidos actúen en determinado sentido, aunque la emisión del posicionamiento desde los órganos colegiados del Congreso implica un llamado sobre el quehacer gubernamental: de ahí su carácter político.

En la comparativa realizada, se observa que esta figura parlamentaria como mecanismo de control político guarda similitudes en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y, en términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, compete a la JUCOPO la determinación para su inclusión en el Orden del Día de cada sesión del Pleno. En su presentación, dictamen, discusión y aprobación conservan similitudes, exigiéndose formalidades similares a las de las iniciativas. Sin embargo, en la Cámara de Diputados expresamente se indican tres tipos de proposiciones existentes, contando con el plazo del periodo ordinario en que se presentaron para ser dictaminadas; de lo contrario, se desechan. Por ello, su regulación se observa más detallada en este ordenamiento.

En otro aspecto inherente a la labor parlamentaria, el Dr. Bolaños Cárdenas sostiene que las ppa tienen mayor relación con la función de representación de las y los legisladores respecto a la población y siguiendo a Norberto Bobbio, señala:

[...] desde un punto de vista funcional los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las

funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos que los convierte en instrumentos políticos del principio de la soberanía popular.⁴⁷

Por ello, se sostiene también que las actividades de gestión en beneficio de los representados son parte de las funciones de control parlamentario. Permiten poner en evidencia la actuación gubernamental y activar por la vía política otra actuación en determinado sentido, razón por la cual las ppa cumplen la función de control y representación: “es precisamente en la función de representación en la que se fundamentan las acciones de los legisladores para realizar labores de gestión de sus representados ante los órganos de gobierno del Estado”,⁴⁸ en cuanto que

La función de representación tiene por objeto el proteger los intereses y valores, así como atender las demandas de los ciudadanos, se refiere a acciones de gestoría, cabildeo y pronunciamientos, entre otros. Los puntos de acuerdo o proposiciones con punto de acuerdo son ejemplo de esta atribución. “La ‘gestión’ es una actividad tradicional que el diputado o senador realiza cotidianamente a través de su acción política y social a nivel local o regional como interlocutor de grupos de interés y como vocero de sectores o actores locales”. La función de control es la actividad que desarrolla el Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno para cerciorarse de que éstos se mantengan dentro de su esfera de competencia y cumplan con sus facultades, atribuciones y obligaciones que las leyes les establecen.⁴⁹

Ante el panorama descrito, la opinión de diversos autores sobre la falta de mecanismos que permitan a las ppa ser efectivas y, ante su proliferación, a continuación se muestra un breve análisis comparado de esta figura en España e Italia.

47 BOLAÑOS CÁRDENAS, Arturo, *op. cit.*, p. 364.

48 *Idem.*

49 *Ibidem*, p. 29.

A. España

El artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁵⁰ de España regula las proposiciones no de ley, que son propuestas que pueden presentar los grupos parlamentarios como consecuencia de una comparecencia previa, ya sea del gobierno o de otros órganos. Se presentan como propuestas de resolución sin vincularse a otra iniciativa previa: “se enmarcan en la función parlamentaria de control, aunque no siempre tienen como finalidad controlar la actuación del gobierno”,⁵¹ o pueden constituir una manifestación del parecer de la Cámara sobre un tema determinado.

Respecto a naturaleza de las proposiciones, el Tribunal Constitucional ha señalado que carecen de efectos jurídicos vinculantes y son una manifestación de la función de control y dirección, teniendo la

[...] posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno [...]. De otra parte, la iniciativa parlamentaria, de ser asumida por la Cámara, agota sus efectos en la adopción de las instrucciones, directrices o mandatos propuestos y en la respuesta o resultado en su caso obtenidos, sin perjuicio de la posibilidad de que éstos puedan instrumentalizarse para llevar a cabo un juicio o valoración sobre una concreta actividad o decisión política utilizando otros instrumentos de dirección o impulso político o de control de la acción de Gobierno.⁵²

En cuanto a los requisitos para su presentación, se aprecia una diferencia importante con la Cámara de Diputados en México, ya que no pueden presentarse por los diputados y las diputadas a título individual,

⁵⁰ *Cfr.* Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, Congreso de los Diputados, España, <https://www.congreso.es/gl/cem/reglam>.

⁵¹ *Idem.*

⁵² Tribunal Constitucional de España, Sentencia 40/2003 del 27 de febrero, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4815>.

sino que la legitimación corresponde a los grupos parlamentarios. Sin embargo, “es frecuente que se haga constar en el encabezamiento a iniciativa de qué diputado se presentan, como requisito imprescindible, aparece firmada por el diputado que instó a su presentación”.⁵³

En España, se presentan por escrito en el Registro General de la Cámara y, conforme al artículo 194, apartado 1, del Reglamento del Congreso de los Diputados, corresponde a la Mesa de la Cámara decidir sobre su admisibilidad, ordenar, en su caso, su publicación y decidir si su tramitación se realizará ante el Pleno o en Comisión, pues en ambas sedes se pueden debatir, de manera similar a como ocurre en México cuando se aprueban las proposiciones de urgente u obvia resolución y se votan directamente en el Pleno o, por el contrario, son turnadas a comisiones.

Respecto a esta facultad, el Tribunal Constitucional se pronunció reconociendo la facultad de la Mesa para inadmitir la iniciativa por no adecuarse a las previsiones reglamentarias:

No existe vulneración del artículo 23, ya que, si el recurrente pretendió el ejercicio de una iniciativa en el sentido previsto en los artículos 111 y siguientes del Reglamento, empleó una vía parlamentaria no idónea, ya que debería de haber sido ejercida conforme a lo dispuesto para la elaboración de los proyectos y proposiciones de Ley (artículo 112), y sin embargo presentó una moción, que son, por definición, “propuestas no de Ley” (168.1), y por si por el contrario se trataba, como formalmente lo era, de una moción, es indiscutible que está sometida al control de la Mesa en los términos del artículo 31 del Reglamento, y en consecuencia, al tratarse de una competencia estatal, la inadmisión contaba con legitimación reglamentaria.⁵⁴

El artículo 194, apartado 3, del Reglamento del Congreso de los Diputados determina su inclusión conforme al criterio de cupo establecido, también para el debate de las interpelaciones, “y se dará prioridad a las de los grupos parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar

⁵³ FUNDACIÓN LA LEY, *España*, (13 de febrero de 2023), <https://shorturl.at/hpxyU>.

⁵⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Sentencia 155/1993* de 6 de mayo, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1993-13767>.

una proposición no de ley para discusión”.⁵⁵ Conforme al artículo 195, en su discusión tomará la palabra el proponente, un orador por cada grupo parlamentario y el proponente de enmiendas, si las hubiera: “el Presidente de la Comisión o de la Cámara podrá acumular a efectos de debate las proposiciones no de ley relativas a un mismo tema o a temas conexos entre sí”.⁵⁶

B. Italia

En el caso de Italia, los artículos 143 al 145 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁵⁷ establecen el procedimiento de indagación, información y control en comisiones, los cuales tienen funciones de orientación y control respecto al Gobierno y “trabajan por medio de audiciones y estudios indagatorios, en cuyo ámbito pueden escuchar a cualquier persona capaz de facilitar elementos útiles para la actividad de la Cámara de los Diputados y de sus órganos”.⁵⁸ Los estudios indagatorios se concluyen con la aprobación de un documento que da cuenta de los resultados alcanzados. Además, cada una de las Cámaras puede disponer de investigaciones sobre temas de interés público por medio de la institución de Comisiones pertinentes que las realizan con los mismos poderes de la autoridad judicial.

Este tipo de control que pueden ejercer las comisiones para indagar sobre cualquier asunto que la asamblea les encomiende o de interés público, tiene gran aceptación dentro de la doctrina. Sin embargo, algunos autores sostienen que “posee una gran ambigüedad”,⁵⁹ ya que existe un marco muy amplio que faculta a las comisiones para “investigar sobre cualquier asunto de interés público”,⁶⁰ poder vinculado con la responsabilidad política difusa:

⁵⁵ FUNDACIÓN LA LEY, *España*, (9 de febrero de 2023), https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjCyNTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckh1QaptWmJOcSoA7JG-0jUAAAA=WKE#:~:text=Las%20Proposiciones%20no%20de%20ley,determinada%20o%20a%20realizar%20alguna%20actuaci%C3%B3n.

⁵⁶ Artículo 195.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁵⁷ *Cf.*: Regolamento della Camera dei Deputati, Camera dei deputati, Italia, <https://legislature.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>.

⁵⁸ PARLAMENTO ITALIANO, *El parlamento*, (9 de febrero de 2023), https://leg16.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/documenti/file_allegatos/000/000/093/opuscolo_16_ES.pdf.

⁵⁹ ABREU SACRAMENTO, José Pablo, *op. cit.*

⁶⁰ *Idem.*

Este tipo de responsabilidad se conoce en la doctrina italiana como *responsabilidad política difusa* y se entiende como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. En este entendido la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno, en el desgaste del mismo y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones. Esta idea parte de la concepción de entender al Parlamento más que como un poder sancionador decisivo, como un órgano eminentemente controlador.⁶¹

A manera de conclusión de este capítulo, recordemos que una de las principales funciones del parlamento es el control del poder: “La crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas, es decir, producen políticas más consensuales que eficaces”.⁶² Sin embargo, como se analizará en el siguiente capítulo, si bien las ppa se han incrementado en términos numéricos, la dinámica de trabajo parlamentario presenta diversos retos para que sean más eficaces, “ante la falta de consenso por la multiplicidad de intereses”,⁶³ lo que genera un problema que puede llegar al estancamiento de estos medios de control parlamentario.

III. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS DE ACUERDO PRESENTADOS EN LA LXV LEGISLATURA

Para efectos de esta investigación, se ha seleccionado el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, que corresponde al periodo del 1º de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2022, toda vez que se estima un tiempo razonable para identificar la información relativa a las proposiciones presentadas, acorde con la base de datos institucional, y analizar sus efectos, es decir, las posibles

61 MORA DONNATO, Cecilia, *Temas selectos de...*, p. 137.

62 AGUILAR BLANCAS, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 38.

63 *Idem.*

respuestas que se hubieran recibido por parte de los sujetos a quienes fuese dirigida la proposición.

En términos numéricos, durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, se presentaron 2,707 puntos de acuerdo en los dos periodos ordinarios y los dos recesos del Congreso de la Unión: 2,228 de diputados y diputadas, así como 479 de senadoras y senadores.

En perspectiva comparada con el estudio del Dr. Bolaños, quien analiza 1,108 ppa emitidas en el primer periodo ordinario de sesiones, así como de la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, durante el primer año de la LXII Legislatura, siendo 575 de diputados, 437 de senadores y 96 en la Comisión Permanente,⁶⁴ se presentaron 751 ppa, 536 de la Cámara de Diputados en el primer periodo de sesiones y 215 en la Comisión Permanente.

Considerando la proliferación de los puntos de acuerdo, se trata de un instrumento político que permite poner en evidencia la “ineficiencia e ineficacia de autoridades en la ejecución de las políticas públicas así como en la prestación de los servicios que llevan a cabo los órganos de gobierno [...] o llevar a cabo acciones de gestoría a favor de sus representados”⁶⁵ por tratar asuntos de coyuntura nacional o internacional, “así como llevar a cabo solicitudes, exhortos o recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos y sociales de interés nacional o local”⁶⁶ que “traducen el principio de publicidad parlamentaria al asunto subyacente, en tanto que pueden magnificarse los efectos mediáticos al conseguirse el respaldo y el interés de la mayoría parlamentaria”.⁶⁷

Así, en términos estadísticos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reporta en su página de internet institucional las proposiciones presentadas y turnadas a comisiones.⁶⁸ Con fecha de corte al 8 de marzo de 2023, del total de 3,672 proposiciones presentadas, sólo 494 se muestran aprobadas, lo que representa el 13.45% del total. A esto se suman 718 desechadas y 49 retiradas, por lo que quedarían 2,411 pendientes, o sea, el 65.35%. Sin embargo, debe recordarse lo

⁶⁴ Cfr: BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *op. cit.*, p. 374.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 365.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 369.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 365.

⁶⁸ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proposiciones presentadas y turnadas a comisiones en la LXV Legislatura*, (9 de febrero de 2023), http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadro_proposiciones_origen_status_con_ligaslxv.php.

dispuesto en el artículo 184, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados sobre el plazo para su dictamen en el periodo en que son presentadas. Por tanto, se considerarían desechadas.

Del análisis de las ppa presentadas y aprobadas por el Pleno en el primer año de ejercicio legislativo, en el Anexo 1 se muestra la comisión a la que fueron turnadas para efectos de dictamen durante los periodos ordinarios de sesiones, de las que en su mayoría corresponden a las comisiones de salud, asuntos migratorios, derechos de la niñez y adolescencia y medio ambiente, debido a la sensibilidad de los temas y aspectos coyunturales que acontecían en el periodo señalado, como la pandemia por COVID-19 y el gran flujo migratorio de Centroamérica hacia México.

Para ejemplificar el uso de las ppa como mecanismo de impulso de acuerdos internos, el 9 de septiembre de 2021, se presentó en el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura una proposición con punto de acuerdo por diputadas y diputados del grupo parlamentario del PRI⁶⁹ para exhortar respetuosamente a la JUCOPO a emitir un acuerdo que se denomine la *Legislatura de la inclusión*. Esta fue resuelta en la reunión celebrada el 26 de octubre de 2021 mediante acuerdo de los coordinadores que integran el órgano de gobierno, designándosele finalmente como “La Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad”.

Durante los dos periodos de receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión conoció 215 puntos de acuerdo presentados en el primer receso y 1,396 puntos de acuerdo en el segundo, de los cuales 254 fueron dictaminados y aprobados por el Pleno. El Anexo 2 muestra los que fueron aprobados en cada comisión de trabajo y el Pleno de la Comisión Permanente en cada periodo de receso.

Considerando que durante los periodos de funcionamiento de la Comisión Permanente no pueden aprobarse iniciativas de ley, las ppa presentadas y aprobadas se incrementaron. En la LXV Legislatura, la mayoría de los asuntos fueron resueltos durante el segundo receso del primer año, dictaminada por la Segunda Comisión de trabajo, siendo abordados temas de salud y educación, principalmente.

⁶⁹ Véase GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, *Proposición con punto de acuerdo, para exhortar a la Junta de Coordinación Política de esta soberanía a emitir un acuerdo para denominar a la presente como la Legislatura de la Inclusión*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, (28 de febrero de 2023), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210909-IV.html#Proposicion10>.

En el Anexo 3 se puede observar el número total de ppa presentadas por cada grupo parlamentario en el primer año de la LXV Legislatura. MORENA y el PAN presentaron el mayor número, con 662 cada grupo; seguidos del PRI, con 327, y MC con 226. Sin embargo, no todos los asuntos presentados cuentan con dictamen aprobado por el Pleno.

Para brindar un análisis cualitativo de estas proposiciones, y siguiendo el trabajo del Dr. Bolaños Cárdenas, en el Anexo 4 se muestran las dependencias de la administración pública federal o local y los congresos locales hacia los que fueron dirigidas las 455 ppa aprobadas en el primer año de ejercicio legislativo, tanto en los periodos ordinarios como durante la Comisión Permanente, destacando elementos de las ppa y aspectos susceptibles de mejora desde su tramitación hasta su uso como instrumento de control parlamentario.

De acuerdo con lo anterior, se observa que, en la mayoría de los casos, las ppa se dirigen a las dependencia gubernamentales mediante exhortos,⁷⁰ condenas o solicitud de informes; excepcionalmente reconocen la labor gubernamental, como en el caso de la recuperación de piezas arqueológicas por parte de la Secretaría de Cultura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, o el pronunciamiento sobre el reconocimiento a diversas universidades nacionales,⁷¹ sin que se les señale como proposiciones protocolarias en términos del Reglamento.

No existe disposición alguna que determine el número de autoridades que pueden vincularse; por tanto, es un mecanismo amplio que puede dirigirse a todos los ámbitos de gobierno y dependencias de la administración pública.

⁷⁰ Un exhorto se define como “Oficio que un juez o tribunal dirige a otro recabando auxilio para realizar una diligencia procesal fuera del ámbito de su jurisdicción”. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “*exhorto*”, Diccionario de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/>.

⁷¹ DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO por el que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión reconoce a diversas universidades, entre las que destaca la Universidad Autónoma del Estado de México, por haber sido evaluadas por el ranking Quacquarelli Symonds (QS) 2023 como las mejores universidades a nivel estatal y a nivel nacional; así como por su contribución al desarrollo educativo y a la educación de excelencia mediante la formación de profesionistas e investigadores talentosos que llenan de orgullo a nuestro país, Gaceta del Senado de la República del 20 de julio de 2022, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-07-20-1/assets/documentos/Dic_Segunda_Com_Profesionistas_Investigadores.pdf. Véase Resolutivo primero: Reconoce a diversas universidades del País por haber sido evaluadas por el Ranking Quacquarelli Symonds (QS) 2023 como las mejores universidades a nivel estatal y nacional, entre las que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de Chapingo, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Yucatán, por su contribución al desarrollo educativo y a la educación de excelencia mediante la formación de profesionistas e investigadores talentosos que llenan de orgullo a nuestro país.

La mayor cantidad de puntos de acuerdo presentados y aprobados en el primer periodo ordinario de sesiones se relacionan con temas migratorios,⁷² por ser un fenómeno coyuntural con impactos sociales, económicos, políticos y de seguridad pública.

Como se muestra en el Anexo 1, un gran número de ppa fueron turnadas a la comisión de salud, siendo éstas relativas principalmente a acciones en materia de atención a la vacunación contra COVID-19, viruela símica, hepatitis infantil y acciones sobre embarazo adolescente. Sin embargo, del seguimiento a los puntos de acuerdo, por ejemplo, aquellos que solicitan informe pormenorizado a la Secretaría de Salud sobre las vacunas contra COVID-19 caducas, si bien se identificaron siete presentados en diferentes fechas, el dictamen aprobado el 24 de agosto de 2022 posiblemente no cuenta con respuesta, dado que no se puede encontrar ni en los registros informáticos del Sistema de Información Legislativa ni en INFOPAL.⁷³

Asimismo, en una gran cantidad de asuntos se alude al sistema educativo nacional y al sistema de salud, exhortando a las autoridades homólogas de los tres niveles de gobierno de las 32 entidades federativas.

Existen diversos puntos de acuerdo presentados en fechas diversas sobre un mismo tema y dictaminados en un solo acto, pero debido a la periodicidad de las presentaciones en comisiones y habiendo sido turnados a la Mesa Directiva para su inclusión en Orden del Día por acuerdo de la JUCOPO, aplica un nuevo plazo para ser considerado en las sesiones del Pleno, afectando en algunos casos que sean oportunos.⁷⁴

El tiempo entre el ingreso de la propuesta, el dictamen de la comisión, su presentación y aprobación en el Pleno exhibe retos importantes para agilizar asuntos que, ya aprobados en comisiones, podrían resolverse con mayor celeridad debido a la trascendencia o temporalidad de los

72 SANTOS CID, Alejandro, *México bate récords como destino y origen de la migración en 2022*, El País, 28 de febrero de 2023, (16 de marzo de 2023), <https://elpais.com/mexico/2023-02-28/mexico-bate-records-como-destino-y-origen-de-la-migracion-en-2022.html>.

73 Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Historia del proceso legislativo del punto de acuerdo por el que exhorta respetuosamente a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios a que presente a esta Soberanía un informe pormenorizado en relación a la revisión de la caducidad de los 19 lotes de las vacunas contra el covid-19 de la farmacéutica AstraZeneca del pasado mes de abril y la aplicación de dichas vacunas en Tabasco, Tamaulipas y Veracruz*, Sistema de Información Legislativa, (06 de marzo de 2023), http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HP procesoLegislativo.php?SID=039cfdaba029c1de83760e55d7451f3a&Asunto=4382921&Seguimiento=4383603.

74 OPORTUNIDAD: Momento o circunstancia oportunos o convenientes para algo, REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “oportunidad”, Diccionario de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/>.

asuntos que abordan, por ejemplo, la proposición con punto de acuerdo relativa a salud mental y prevención del suicidio en adolescentes derivado de la pandemia por COVID-19 que tardó cinco meses en ser aprobada por el Pleno.

También se identifican asuntos cuya temporalidad resulta fundamental por la situación a la que refieren, como son los relacionados con desastres de origen natural, los cuales no son presentados con carácter de urgente u obvia resolución, según lo establece el artículo 70, numeral 2, fracción III, del Reglamento (figura que, cabe señalar, no ha sido empleada en el periodo aquí analizado). Como referencia, los puntos de acuerdo sobre incendios, que a pesar de que la gran mayoría fueron aprobados en la Comisión Permanente, tardaron dos meses en ser dictaminados, dado que no existe previsión de temporalidad para su aprobación en esta instancia respecto a casos de desastres. Otro de ellos fue presentado el 5 de abril de 2022⁷⁵ y su aprobación por el Pleno fue hasta el 30 de noviembre del mismo año,⁷⁶ es decir, siete meses después, plazo en el que estas catástrofes pudieron agravarse.

El tiempo más amplio que se identificó en los asuntos aprobados por el Pleno, está relacionado con acciones sobre viviendas abandonadas, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 10 febrero de 2022 y aprobada hasta el 30 de noviembre del mismo año. Es decir, tardó ocho meses, sin que este plazo permita saber cuánto tardó la comisión en realizar su dictamen. Lo expuesto podría resultar contrario a lo establecido en el artículo 182, numeral 3, sobre el plazo de las comisiones para emitir dictamen, que será hasta el final de cada periodo ordinario de sesiones; en correlación con lo establecido en los artículos 65 y 66 constitucionales, sería del 1o. de septiembre o 1o. de agosto al 15 o 31 de diciembre, según el caso para el primer periodo ordinario, y del 1o. de febrero hasta el 30 de abril para el segundo periodo. Sin embargo,

⁷⁵ BARRÓN PERALES, Karina Marlen, *Proposición con punto de acuerdo, para exhortar a la SEMARNAT, la SEGOB y la CONAGUA a atender y combatir tanto los incendios forestales que han consumido mil 500 hectáreas de la Sierra de Santiago como el grave problema originado por el desabasto de agua en la entidad*, Gaceta Parlamentaria del 5 de abril de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220405-IV.html#Proposicion3>.

⁷⁶ COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Con punto de acuerdo por el que exhorta al Ejecutivo Estatal del Estado de Nuevo León, para que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y competencias, analice la viabilidad de emitir la solicitud de Declaratoria de Desastre Natural y la Solicitud de Corroboración del Fenómeno Natural Perturbador por la presencia de sequía en el estado de Nuevo León*, Gaceta Parlamentaria del 30 de noviembre de 2022, (02 de marzo de 2023), <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/nov/20221130-VI-2.pdf>.

la comisión pudo emitir dictamen en el plazo reglamentario señalado, pero la inclusión en el Orden del Día de las sesiones del Pleno para su aprobación no se encuentra regulada y, por ello, los plazos pueden ser tan amplios.

Se identificaron al menos cuatro puntos de acuerdo relacionados con la emisión de Normas Oficiales Mexicanas, aspectos de control fundamentales en apego a las disposiciones legales que el Congreso emite y, por tanto, en las proposiciones con las que se exhorta a las autoridades a revisar, actualizar y emitir la regulación técnica en materias fundamentales para la salud de la población, como la, actualización de la “NOM-041-SSA2-2011, Para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama”⁷⁷ que contó con la aprobación de tres puntos de acuerdo por el Pleno el 10 de febrero, 28 de abril y 20 de julio de 2022.⁷⁸ Sin embargo, a la fecha no se ha actualizado por las autoridades del sector salud, aunque el 29 de junio de 2022 se publicó en la Gaceta Parlamentaria la respuesta que éstas brindaron mediante oficio fechado el 14 de junio de 2022.⁷⁹

Otro caso similar es la proposición presentada con carácter de urgente y obvia resolución sobre el tamiz neonatal⁸⁰ para expedir la actualización de la “NOM-034-SSA2-2013, Para la prevención y control de los defectos al nacimiento”,⁸¹ que conforme al decreto de reforma a

77 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Norma Oficial Mexicana NOM-041-SSA2-2011, Para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama*, 09 de junio de 2011, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194157&fecha=09/06/2011#gsc.tab=0.

78 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema de Información Legislativa, (01 de marzo de 2023), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=c2aa61db499c865c26add92a418b36b8&Serial=73aa4d341ff56c6e80d3ed2612eab368&Reg=14&Origen=BA&Paginas=15>.

79 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *La dependencia informa que, desde el inicio del año 2021, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva ha estado trabajando en conjunto con personas expertas en la materia, la actualización de dicho instrumento normativo. Destaca que, dentro de estas sesiones de trabajo ya se han considerado cada uno de los puntos expuestos en el Punto de Acuerdo y lo mismo podrá ser verificado cuando se concluya el proyecto y se publique para su consulta en el Diario Oficial de la Federación, acorde al proceso de normalización establecido en la Ley de Infraestructura de la Calidad*, Sistema de Información Legislativa, (02 de marzo de 2023), http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=c2aa61db499c865c26add92a418b36b8&Clave=4372532.

80 Cfr. ÁVILA FLORES, Claudia Selene, *Proposición con punto de acuerdo de urgente u obvia resolución, a fin exhortar respetuosamente a la Secretaría de Salud para publicar la norma oficial mexicana, relativa al tamiz neonatal para la detección de cardiopatías congénitas graves o críticas*, Gaceta del Senado de la República, 18 de mayo de 2022, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-05-18-1/assets/documentos/PA_Morena_Dip_Selene_Cardiopatias_Congenitas_Graves.pdf.

81 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2013, Para la prevención y control de los defectos al nacimiento*, 24 de junio de 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349816&fecha=24/06/2014#gsc.tab=0.

la Ley General de Salud del 1 de junio de 2021,⁸² debía expedirse en el plazo de un año. Sin embargo, a la fecha de cierre de esta investigación, continúa inconcluso, lo que representa una grave afectación a la salud de los niños mexicanos y el incumplimiento de la ley.⁸³

Como mecanismos de control relacionados con aspectos legislativos, se identifica el punto de acuerdo relativo a exhortar al Ejecutivo federal para que en el ámbito de sus atribuciones expida el Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, que conforme al artículo sexto transitorio de la Ley publicada el 24 de julio de 2007, debía “ser expedido por el Presidente de la República dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor”. Esta ley hace referencia al reglamento que aún no se expide en, al menos, 62 ocasiones. Por ello, el exhorto al Ejecutivo resulta importante en atención al principio de seguridad jurídica. Sin embargo, sólo se identifica un proyecto elaborado desde 2018.⁸⁴

Lo anterior muestra la falta de las proposiciones y la conveniencia de pensar en mecanismos para el cumplimiento de las disposiciones transitorias que el Poder Legislativo expide y que el Ejecutivo debe cumplir.

En este tema, es relevante destacar la importancia de los medios de comunicación en dos sentidos: primero, que en diversos casos aportan, información que apoya y sustenta las ppa o permite alertar de hechos sobre los cuales las y los legisladores emiten pronunciamientos. Segundo, la importancia sobre la difusión de los puntos de acuerdo presentados, lo que contribuye con los fines del control político o de representación, según el caso, y que se refuerza cuando las ppa son aprobadas por el Pleno; entonces, las autoridades hacia quienes se emiten podrían estar más atentas en atención a la influencia de la opinión pública.⁸⁵

82 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se adiciona una fracción II Bis al artículo 61 de la Ley General de Salud*, 01 de junio de 2021, (02 de marzo de 2023), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619922&fecha=01/06/2021#gsc.tab=0.

83 Cfr. GARCÍA, Carina, *Tamiz neonatal: ¿qué es y por qué los recursos peligran para 2023?*, *Expansión*, 03 de julio de 2022, (13 de marzo de 2023), <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/07/03/tamiz-neonatal-que-es-y-por-que-los-recursos-peligran-para-el-2023>.

84 COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA, *Anteproyecto de Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuacultura*, (03 de marzo de 2023), <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/45644>.

85 Véase GALAN GAMERO, Javier, “Cuando el ‘cuarto poder’ se constituye en cuarto poder: propuestas”, *Palabra Clave*, vol. 17, 2014, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012282852014000100007&lng=en&nrm=iso. ISSN 0122-8285.

Ejemplo de la importancia de la información que aportan los medios de comunicación como sustento de las ppa es el relativo a lo ocurrido en Coachoapa, Guerrero, sobre el matrimonio infantil y la venta de niñas,⁸⁶ tema sobre el que se presentaron cinco puntos de acuerdo por legisladoras integrantes de diversos grupos parlamentarios y por la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia.⁸⁷ Se emitió dictamen a esos puntos de acuerdo en la segunda reunión ordinaria de la comisión el día 26 de noviembre de 2021⁸⁸ y su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados fue el 9 de diciembre de 2021. Este caso permite señalar, desde la perspectiva de análisis cualitativo, el contenido de las respuestas brindadas en atención a los puntos de acuerdo, donde se identifican importantes retos que podrían vincularse con la rendición de cuentas. En este caso específico, el Gobierno del Estado de Guerrero envió un oficio fechado el 19 de enero de 2022 y fue publicado en la Gaceta el 22 de febrero del mismo año, señalando:

Al respecto le informo a usted, que se ha tornado debida nota del acuerdo de mérito y toda vez que incide en la competencia de la Fiscalía General del estado, la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-GRO, a las Secretarías de la Mujer, así como de la Juventud y la Niñez y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero, se envió a las mismas, para la atención que legalmente proceda.⁸⁹

86 COMISIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, *Primer informe semestral de actividades*, LXV Legislatura, Primera reunión ordinaria, Acuerdos relevantes, p. 11, <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Comision/29997bb8-d920-4f5d-a7f6-34885519b183/ArchivosGenerados/743f3ea3-f6eb-4ed5-8fc0-51bc6da992a7.pdf>.

87 Véase INFOPAL, *Dictámenes de puntos de acuerdo aprobados en la LXV Legislatura*, Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, a) Diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, el 26 de octubre de 2021, b) La Dip. Amalia Dolores García Medina (MC), el 28 de octubre de 2021, c) La Dip. Olga Luz Espinosa Morales (PRD), el 5 de noviembre de 2021, d) a Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI), el 9 de noviembre de 2021, e) La Dip. Yesenia Galarza Castro (PAN), el 17 de noviembre de 2021, (10 de febrero de 2023), http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_pa.php?tipot=%20&pert=&idacut=6.

88 COMISIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, *Primer informe semestral*, *op. cit.*, p. 13.

89 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Respuesta a punto de acuerdo*, Sistema de Información Legislativa, (22 de marzo de 2023), http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4310008_20220222_1645547314.pdf.

Si bien la respuesta podría parecer sólo una toma de nota y remisión a otras autoridades, a la fecha de cierre de esta investigación se han identificado diversas acciones desde el ámbito legislativo,⁹⁰ e incluso en el ámbito comunitario de sistemas normativos internos de pueblos indígenas,⁹¹ para prevenir casos como el señalado en el punto de acuerdo y reportados por los medios de comunicación.⁹² Por tanto, en este caso, al existir la debida difusión, la sociedad se mostró atenta al tema y el Poder Legislativo cumplió con su función de control mediante el control parlamentario; incluso ha legislado en la materia, incidiendo también en la modificación de instrumentos comunitarios acorde con el modelo multicultural.⁹³

Como medio de control político, en el Anexo 4 puede verse que se emitieron diversas ppa hacia una gran cantidad de dependencias de la administración pública federal tanto centralizadas o paraestatales como órganos constitucionales autónomos, dirigidas a 15 de las 19 secretarías de Estado, congresos locales, Gobiernos estatales y municipales, siendo el Gobierno del Estado de Nuevo León el que mayor número recibió, seguido de Jalisco, Estado de México, Hidalgo y Puebla; así como diversos municipios con asuntos muy importantes de atención, principalmente en materia ambiental.

Derivado de esta investigación, se aprecia que no hay una base de datos uniforme que permita dar seguimiento preciso entre los puntos de acuerdo aprobados y la posible respuesta que se les hubiera dado, toda vez que el sistema de información legislativa de la Secretaría de Gobernación sólo en algunos casos los vincula a partir de una búsqueda avanzada, mostrando incluso los oficios que dependencias o gobiernos locales hubieren dado. Por su parte, el INFOPAL brinda estadísticas y permite seguir, mediante vínculos, las proposiciones presentadas y, en su caso, aprobadas; en algunos señala la fecha de publicación de las posibles respuestas, cuando las hubo, pero no hay medios para

⁹⁰ CANAL DEL CONGRESO, *Senado impulsa sanciones contra el matrimonio infantil*, 13 de marzo de 2023, https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16343/Senado_impulsa_sanciones_cntra_el_matrimonio_infantil.

⁹¹ BRISEÑO, Héctor, *Policía comunitaria de Guerrero presenta nuevo reglamento interno*, La Jornada, 4 de marzo de 2023, <https://www.jornada.com.mx/2023/03/04/estados/026n1est>.

⁹² GUERRERO CHIPRÉS, Salvador, *Santuario vs el maltrato infantil*, El Sol de Acapulco, 19 de marzo de 2023, <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/analisis/santuario-vs-el-maltrato-infantil-9789617.html>.

⁹³ Véase MALDONADO SMITH, Mario Eduardo, *Torres de Babel, Estado, multiculturalismo y derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2015, pp. 75 y 76.

visualizarlas en la Gaceta Parlamentaria; sólo en ciertas ocasiones se puede hacer el seguimiento de lo aprobado y las comunicaciones recibidas, por lo que para efectos de registro y seguimiento interno, aquí se aprecian áreas de oportunidad institucionales.

En el desarrollo de este trabajo, se llevaron a cabo entrevistas con los secretarios técnicos de dos comisiones a cargo de asuntos sensibles, como son los derechos de la niñez y adolescencia, y la atención a grupos vulnerables, ante los que se dio seguimiento específico a puntos de acuerdo aprobados, comentándose la importancia de estos instrumentos en la productividad de las comisiones y el beneficio del plazo para su aprobación en estas instancias. Sin embargo, del registro existente, una vez que pasan a los órganos de gobierno, pueden quedar pendientes para su aprobación en Pleno indefinidamente. Asimismo, se reitera la relevancia de los acuerdos políticos previos en las juntas directivas de comisiones para la aprobación por unanimidad de los asuntos, lo que ha sido una constante en éstas. En un sentido referente a la estabilidad del personal en ellas, se señaló que el conocimiento de los temas presentados y aprobados en otras legislaturas, beneficia su labor.

En entrevista de trabajo con el área encargada del proceso legislativo, se señaló el incremento en la presentación de las ppa y de las comunicaciones recibidas por parte de las autoridades, lo que implica una gran cantidad de expedientes conformados físicamente para su registro. Sobre la necesidad de vinculación y seguimiento en las bases de datos de las respuestas recibidas, se señaló como área de oportunidad que las comisiones lleven su propio registro en sus respectivas páginas institucionales.

IV. CONCLUSIONES

Las ppa son un mecanismo de control político en la modalidad de control parlamentario que contribuyen al sistema de pesos y contrapesos para fortalecer el principio de división de poderes, y cuyos efectos surgen desde su propia emisión. Del análisis realizado a las ppa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, se observa que diversos grupos parlamentarios las han empleado para diversos fines y sobre un sinnúmero de materias. En este sentido, conforme a su regulación, existen áreas de oportunidad en el alcance de este instrumento de control.

En primer término, no se comparte la idea expuesta por algunos de los autores a los que se hizo referencia en esta investigación que señalan la necesidad de realizar una reforma constitucional para incluir los acuerdos parlamentarios como atribución del legislativo. Sin embargo, para dotar de efectividad, a estos pronunciamientos políticos, bien podría buscarse una vía en atención al principio de rendición de cuentas, como ocurre en el ejercicio de la facultad conferida en el artículo 93 constitucional con la que se puede requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno federal mediante la pregunta parlamentaria. En el reglamento se señala que si el servidor público no contesta la pregunta o no satisface la solicitud de información, los diputados podrán acudir en queja ante el titular del Ejecutivo Federal por conducto del presidente, atribución que podría ser empleada para fortalecer las ppa como mecanismos de control parlamentario.

Derivado del análisis comparado aquí realizado, se aprecia que la regulación de esta figura en la Cámara de Diputados es más detallada que en el Senado de la República y que no se restringe el derecho de presentación limitándolo al nombre de grupo, como el caso español. Sin embargo, bien podría ejercerse un control más directo, como en el sistema italiano, al hacer uso de la facultad prevista en el artículo 158, numeral 1, fracciones IX y XI, donde se establece el deber de las comisiones que para el cumplimiento de sus tareas, podrán realizar diversas actividades, tales como “formular las solicitudes de información a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a asuntos del conocimiento o dictamen de la comisión” y “realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia” sin que deba mediar una proposición con punto de acuerdo. Por tanto, el control parlamentario puede Ejecutarse directamente por las comisiones conforme a esta disposición y, en un acto posterior, procedente de las respuestas recibidas, podría derivar en proposiciones con la postura institucional de la Cámara.

Se observa que el trabajo detrás de las ppa, que implica la presentación, inclusión en Orden del Día, turno a comisión para dictamen, análisis y elaboración de dictamen en comisiones, convocatoria para su análisis, discusión y aprobación o rechazo en comisión, remisión a Mesa Directiva y JUCOPO para su inclusión en orden del Día para su aprobación por el

Pleno y posterior comunicación a la o las autoridades correspondientes, representa una gran labor por parte de la Cámara de Diputados, la cual podría ser valorada desde diversos ámbitos, esto es, podría contar con mayor difusión en medios institucionales de comunicación para hacer notar la labor del Poder Legislativo en el ejercicio de la función de control por estos medios o que los emite en aras de la representación popular de la que se encuentra investido. Sin embargo, este trabajo es poco conocido por la ciudadanía; por lo que su mayor difusión podría contribuir a generar una visión distinta del trabajo legislativo ante la opinión pública, lo que evidencia la importancia de los medios de comunicación.

En concordancia con lo comentado, el artículo 257, numeral 2, del Reglamento ya establece que “las proposiciones con punto de acuerdo, turnadas a las comisiones, podrán ser expuestas por sus autores, a través de las transmisiones por televisión, de acuerdo con los horarios y programas que el Canal del Congreso les designe”, previsión que es relevante ante la importancia de esta figura como medio de control y, por tanto, de su publicidad y difusión.

En cuanto a las oportunidades de mejora en la tramitación de las ppa, se observa que en casos de suma urgencia y plazo perentorio, como los desastres naturales, podría emplearse adecuadamente lo previsto en el artículo 70 del Reglamento para atender con eficacia esos temas y presentarlos en la modalidad de urgente u obvia resolución. Por otro lado, sobre la oportunidad en la que son presentados, el reto principal podría incidir en la determinación del órgano encargado de la conducción política de los trabajos de la Cámara para considerar asuntos con plazo perentorio para su atención y darles el tratamiento con la debida urgencia, como el caso de los incendios señalado en el apartado anterior de esta investigación.

En su momento, el investigador Juan Manuel Escuadra, al analizar la figura de las ppa, planteó como un aspecto a mejorar en su regulación, que se turnen de “manera automática ante las comisiones de dictamen legislativo”.⁹⁴ Esto ya ocurre en la práctica parlamentaria y también su aprobación se realiza en bloque ante el Pleno, lo que ha propiciado que se puedan incorporar mayor número de asuntos. Sin embargo, se observa conveniente priorizar los temas legislativos para avanzar con mayor productividad en las sesiones.

94 ESCUADRA DÍAZ, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 138.

El análisis de las respuestas brindadas por las autoridades sobre las ppa o su inexistencia, aunado a la falta de acciones en concordancia, mostró que, en algunos casos, se vinculan con disposiciones transitorias emitidas al aprobar leyes o reformas a éstas; por lo que sería conveniente pensar en mecanismos para el cumplimiento de las disposiciones transitorias que el Poder Legislativo expide y que el Ejecutivo debe cumplir.

Respecto a las respuestas recibidas en atención a las ppa aprobadas que se han podido analizar, se señalaron dos aspectos. El primero relativo a su calidad y, por tanto, los efectos que podrían tener en el corto, mediano o largo plazo, de lo que se ha mostrado un ejemplo de su impacto en diversos ámbitos, incluso motivando reformas legales o cambios desde sistemas normativos indígenas; en otros casos, se ha evidenciado la necesidad de instar el actuar gubernamental ante posibles retrasos u omisiones, lo que representa por sí mismo el ejercicio del control político ampliamente explicado. También se ha evidenciado la necesidad de analizar mecanismos para el cumplimiento de las disposiciones transitorias aún pendientes y que corren a cargo del Poder Ejecutivo.

En un segundo aspecto, se indicaron áreas de oportunidad institucionales para su mejor registro, seguimiento y consulta, pues, como se ha dicho, no hay una base de datos homologada que permita dar seguimiento adecuado a los puntos de acuerdo aprobados y sus posibles respuestas. Por otra parte, el INFOPAL brinda estadísticas, permite seguir las proposiciones presentadas y, en su caso, aprobadas mediante vínculos; en algunas ocasiones se señala la fecha de publicación de las respuestas, si las hubiera, pero no hay vínculos para visualizarlas. En la Gaceta Parlamentaria sólo puede hacerse el seguimiento de lo aprobado y de las comunicaciones recibidas en algunos casos.

Respecto a la labor de las comisiones, esta investigación ha destacado lo relevante que es la permanencia de los servidores públicos, permitiendo un conocimiento previo de los diversos temas que se han abordado para así fortalecer el seguimiento a los diversos medios de control político. También se ha destacado la necesidad de que las propias comisiones pudieran llevar un registro accesible de los asuntos a su cargo y, de las ppa, un control accesible y público de las comunicaciones recibidas en calidad de respuestas.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ABREU SACRAMENTO, José Pablo, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 18, enero-junio de 2008.
- AGUILAR BLANCAS, Carlos Alberto, “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”, *Estudios Políticos*, Universidad de Antioquia, 2017, núm. 51.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Serie doctrina jurídica, núm. 88.
- ARISTÓTELES, *La política*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1998.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016.
- BRISEÑO, Héctor, *Policía comunitaria de Guerrero presenta nuevo reglamento interno*, La Jornada, 4 de marzo de 2023.
- CABADA HUERTA, Marineyla, “Naturaleza del acuerdo parlamentario”, *Quórum Legislativo*, núm. 88, enero-marzo de 2007.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A. C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2003.
- ESCUADRA DÍAZ, Juan Manuel, “Las proposiciones con punto de acuerdo, alcance y naturaleza jurídica”, *Quórum Legislativo*, núm. 94, 2008.
- GALÁN GAMERO, Javier, “Cuando el ‘cuarto poder’ se constituye en cuarto poder: propuestas”, *Palabra Clave*, vol. 17, 2014.

- GARCÍA, Carina, *Tamiz neonatal: ¿qué es y por qué los recursos peligran para 2023?*, Expansión, 03 de julio de 2022.
- GARITA ALONSO, Arturo, HUERTA HERNÁNDEZ, Ana Selene, LÓPEZ GARCÍA, Mario, MENA ÁLVAREZ, Jaime, MONTAÑO RAMÍREZ, Luis Manuel y MONTOYA ARROYO, Rodrigo Osvaldo, *La Función Legislativa en el Senado de la República*, México, Editorial Diseño 3, 2015.
- GUERRERO CHIPRÉS, Salvador, *Santuario vs el maltrato infantil*, El Sol de Acapulco, 19 de marzo de 2023.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 92.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Editorial Ariel, 1986.
- MALDONADO SMITH, Mario Eduardo, *Torres de Babel, Estado, multiculturalismo y derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2015.
- MÉXICO, 2a edición, Instituto Federal Electoral, 2003.
- MORA DONNATO, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2006.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Porrúa, 2001.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- SANTOS CID, Alejandro, *México bate récords como destino y origen de la migración en 2022*, El País, 28 de febrero de 2023.
- UGALDE, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 2a edición, Instituto Federal Electoral, 2003.

2. Documentos internacionales

- Tribunal Constitucional de España, Sentencia 40/2003.
-----, Sentencia 155/1993.

3. Internet

ÁVILA FLORES, Claudia Selene, *Proposición con punto de acuerdo de urgente u obvia resolución, a fin exhortar respetuosamente a la Secretaría de Salud para publicar la norma oficial mexicana, relativa al tamiz neonatal para la detección de cardiopatías congénitas graves o críticas*, Gaceta del Senado de la República, 18 de mayo de 2022.

BARRÓN PERALES, Karina Marlen, *Proposición con punto de acuerdo, para exhortar a la SEMARNAT, la SEGOB y la CONAGUA a atender y combatir tanto los incendios forestales que han consumido mil 500 hectáreas de la Sierra de Santiago como el grave problema originado por el desabasto de agua en la entidad*, Gaceta Parlamentaria del 5 de abril de 2022.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Glosario de términos*.

-----, *Proposiciones presentadas y turnadas a comisiones en la LXV Legislatura*.

CAMERA DEI DIPUTATI, Italia.

CANAL DEL CONGRESO, *Senado impulsa sanciones contra el matrimonio infantil*, 13 de marzo de 2023.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, España.

COMISIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, *Primer informe semestral de actividades*, LXV Legislatura, 13 de octubre 2021 al 28 de febrero 2022.

COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Con punto de acuerdo por el que exhorta al Ejecutivo Estatal del Estado de Nuevo León, para que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y competencias, analice la viabilidad de emitir la solicitud de Declaratoria de Desastre Natural y la Solicitud de Corroboración del Fenómeno Natural Perturbador por la presencia de sequía en el estado de Nuevo León*, Gaceta Parlamentaria del 30 de noviembre de 2022.

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA, *Anteproyecto de Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura*.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

FUNDACIÓN LA LEY, España.

GACETA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.
GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema de Información
Legislativa.
PARLAMENTO ITALIANO, *El parlamento*.
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia
constitucional 140/2006.

VI. ANEXOS

Anexo 1. Comisiones a las que fueron turnadas las proposiciones con punto de acuerdo durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados

Comisión	Primer periodo ordinario	Segundo periodo ordinario
Salud	5	10
Educación	2	8
Asuntos migratorios	9	3
Transparencia y Anticorrupción	5	
Medio Ambiente y Recursos Naturales	4	8
Desarrollo urbano y ordenamiento territorial	3	1
Pueblos indígenas y afroamericanos	3	1
Derechos de la niñez y adolescencia	6	6
Reforma Política Electoral	2	
Recursos hidráulicos, agua potable y saneamiento	5	
Movilidad	3	2
Relaciones exteriores	1	3
Atención a grupos vulnerables	3	
Desarrollo y conservación rural, agrícola y autosuficiencia alimentaria	7	1
Protección civil y prevención de desastres	2	2
Seguridad ciudadana	1	
Diversidad	2	
Economía social y fomento al cooperativismo	1	
Derechos humanos	1	6
Seguridad social	1	1

Comisión	Primer periodo ordinario	Segundo periodo ordinario
Igualdad de género		2
Pesca		1
Comunicaciones y transportes		9
Energía		2
Vivienda		2
Ganadería		3
Zonas metropolitanas		1
Asuntos de la frontera sur	62	1

Fuente: Elaboración propia con datos del INFOPAL.

Anexo 2. Proposiciones con punto de acuerdo aprobadas en la Comisión Permanente durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión

Comisión Permanente del Congreso de la Unión		
Comisión de trabajo	1er receso	2º receso
Primera Comisión Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia	5	58
Segunda Comisión Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública	1	119
Tercera Comisión Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas	12	59
Total	18	236

Fuente: Elaboración propia con datos del INFOPAL.

Anexo 3. Número de proposiciones con punto de acuerdo presentadas por cada grupo parlamentario durante el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión

Grupo parlamentario	Número de proposiciones presentadas en el primer año de ejercicio
MORENA	662
PAN	662
PRI	327
PVEM	63
PT	180
MC	226
PRD	125
Diversos Grupos Parlamentarios	23

Fuente: Elaboración propia con datos del INFOPAL.

Anexo 4. Dependencias federales, Congresos o autoridades de gobiernos locales hacia quienes fueron emitidas las proposiciones con punto de acuerdo aprobadas por el Pleno de la Cámara de Diputados en el primer año de ejercicio de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión

Dependencia de Gobierno federal, Congresos o autoridades de gobiernos locales
Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el sida (CENSIDA)
Comisión Federal de Electricidad
Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios
Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Comisión Nacional de Derechos Humanos
Comisión Nacional de Vivienda
Comisión Nacional del Agua
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación
Comisión Reguladora de Energía
Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades
Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica (CONAVE)
Consejo Nacional de Población
Consejo Nacional para el Desarrollo y la inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS)
Coordinación Nacional de Protección Civil
Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a las Cámaras del Congreso de la Unión y al Poder Judicial Federal, así como a los Órganos Constitucionales Autónomos (cultura del agua)
Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S. A. de C. V. (DICONSA)
Financiera Rural (FIRA)
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (FOVISSSTE)
Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario Conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
Guardia Nacional
Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)
Instituto Mexicano del Seguro Social
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Instituto Nacional de Migración
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Instituto Nacional Electoral

Dependencia de Gobierno federal, Congresos o autoridades de gobiernos locales
Mesa Interinstitucional para la Atención de la Selva Lacandona, conformada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Procuraduría Agraria, el Registro Nacional Agrario y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Petróleos Mexicanos
Procuraduría Agraria
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Procuraduría Federal del Consumidor
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Secretaría de Bienestar
Secretaría de Cultura
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Economía
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Gobernación
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Salud
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)
Servicio de Administración Tributaria
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)
Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
Tribunal Superior Agrario
Administración Portuaria Integral de Baja California
Auditoría Superior del Estado de Hidalgo
Autoridades ambientales locales; sistema de Agua Potable y Alcantarillado de todas las entidades.
Congreso de Baja California
Congreso del Estado de Baja California Sur
Congreso del Estado de Yucatán
Coordinaciones de Protección Civil de todos los Estados y Municipios
Fiscalía del Estado de Guerrero
Fiscalía del Estado de Hidalgo
Fiscalía del Estado de Michoacán
Fiscalía del Estado de Sinaloa
Fiscalía del Estado de Veracruz
Gobierno de la Ciudad de México
Gobierno del Estado de Campeche
Gobierno del Estado de Chiapas

Dependencia de Gobierno federal, Congresos o autoridades de gobiernos locales
Gobierno del Estado de Chihuahua
Gobierno del Estado de Durango
Gobierno del Estado de Guanajuato
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Hidalgo (2)
Gobierno del Estado de Jalisco (4)
Gobierno del Estado de México (2)
Gobierno del Estado de Michoacán
Gobierno del Estado de Morelos
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Nuevo León (13)
Gobierno del Estado de Oaxaca (2)
Gobierno del Estado de Puebla (2)
Gobierno del Estado de Quintana Roo
Gobierno del Estado de San Luis Potosí
Gobierno del Estado de Tlaxcala
Gobierno del Estado de Veracruz
Gobierno del Estado de Zacatecas
Municipio de Acapulco
Municipio de Altamira
Municipio de Boca del Río
Municipio de Buenaventura
Municipio de Chenalho
Municipio de Cuernavaca
Municipio de Ensenada
Municipio de Guadalajara
Municipio de Irapuato
Municipio de Medellín de Bravo
Municipio de Monterrey
Municipio de Nezahualcóyotl
Municipio de Othón P. Blanco
Municipio de Pachuca
Municipio de Puebla
Municipio de San Miguel de Allende
Municipio de Tula
Municipio de Veracruz
Municipio de Villa Ahumada
Municipios que forman parte de la cuenca del lago de Pátzcuaro
Poder Judicial del Estado de Chihuahua
Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes
Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala
Tres ámbitos de Gobierno

Fuente: Elaboración propia con datos del INFOPAL.

Quórum **141**
Legislativo

**ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL
IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS DERECHOS
HUMANOS: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y
AMBIENTALES**

***INTER-AMERICAN STANDARDS ON THE IMPACT OF
CORRUPTION ON HUMAN RIGHTS: FREEDOM OF
EXPRESSION AND ECONOMIC, SOCIAL, CULTURAL
AND ENVIRONMENTAL RIGHTS***

Laura Eugenia RODARTE LEDEZMA¹

RESUMEN: La corrupción es un fenómeno estructural que no se limita al ámbito económico; de ahí la necesidad de describir su impacto en los derechos humanos. El objetivo es realizar un estudio analítico y determinar cuáles son los estándares vigentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto al impacto de la corrupción en la materia y, con ello, proporcionar elementos que sirvan de base para la discusión parlamentaria.

PALABRAS CLAVE: corrupción, estándares interamericanos, derechos humanos, obligaciones internacionales.

ABSTRACT: *Corruption is a structural phenomenon that is not limited to the economic sphere; therefore, the need to describe its impact on human rights. The objective is to make an analytical study and to determine which are the current standards of the Inter-American Human Rights system regarding to the impact of corruption on the matter and, with this, to provide elements that serve as a basis for parliamentary discussion.*

KEYWORDS: *corruption, inter-American standards, human rights, international obligations.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estándares interamericanos sobre el impacto de la corrupción en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. III. *Estándares interamericanos sobre el impacto de la corrupción en el ejercicio de la libertad de expresión*. IV. *Obligaciones del Estado mexicano en caso de violación a los derechos humanos por hechos de corrupción*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han emitido sentencias y formulado diversas recomendaciones que abordan el fenómeno de la corrupción desde un enfoque de derechos humanos, poniendo de relieve el vínculo existente y las implicaciones que conlleva en la materia.

Daniel Vásquez refiere que la relación más clara entre la percepción de la corrupción y los derechos humanos en el caso de México se da con los derechos económicos y sociales,² especialmente en aspectos relacionados con el derecho a la salud; es decir, a mayor corrupción, más violaciones a este derecho. El autor también destaca la relación entre la percepción de la corrupción en el Ejército y la Marina con la esperanza de vida al nacer, y en ese sentido refiere que “a mayor percepción de la corrupción en este rubro, menor esperanza de vida al nacer”.³ Por su parte, la CIDH ha señalado que:

[L]a lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos.⁴

² Cfr. VÁSQUEZ, Luis Daniel, “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, en TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 164.

³ *Idem*.

⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*, 12 de septiembre de 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-17-es.pdf>.

En ese sentido, la CIDH reafirmó la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos humanos, en particular, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende en gran medida del presupuesto, las políticas públicas y la libertad de expresión y prensa.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana⁵ refiere como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la probidad, la transparencia de las actividades gubernamentales, el respeto de los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa, así como la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública.

Aunado a lo anterior, la corrupción también puede ser causa de violaciones indirectas a los derechos humanos cuando se evita que se denuncie, afectando con ello derechos como la libertad de expresión y el acceso a la justicia.

Así, en el primer apartado *Estándares interamericanos sobre el impacto de la corrupción en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* se abordan, principalmente, diversos informes emitidos por la CIDH y la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), los cuales han señalado que la aproximación entre los derechos humanos y la corrupción conlleva a determinar en qué consiste o qué significa la obligación de disponer del máximo de recursos, cuál es el impacto en la progresividad y la posibilidad de exigirlos directamente o a través de derechos civiles y políticos, destacando la obligación de disponer del máximo de recursos, ya que *la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales*.

En el apartado *Estándares interamericanos sobre el impacto de la corrupción en el ejercicio de la libertad de expresión* se abordan diversas consideraciones emitidas por la CIDH, la Corte IDH y la REDESCA respecto a la dimensión individual y colectiva del ejercicio de la libertad de expresión, advirtiendo que, en este caso, el impacto negativo de la corrupción se centra en la secrecía de los actos ilícitos, pues *la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción*.

Finalmente, en el apartado *Obligaciones del Estado mexicano en caso de violación a los derechos humanos por hechos de corrupción*

⁵ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001, https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/demcharter_es.pdf.

se advierte que la obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos, implica la adopción de disposiciones normativas y prácticas necesarias para la efectiva observancia de las libertades y los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos; por otro lado, comprende la supresión de las normas que limiten el ejercicio de los derechos allí reconocidos, ya sea que los desconozcan o entrañen una violación a las garantías previstas y, en particular, sobre hechos de corrupción se señala el deber del Estado mexicano de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a restricciones y violaciones que produce este fenómeno.

II. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

En marzo de 2018, en el marco del 167 período de sesiones y sobre la base de la aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y del artículo 18 de su Estatuto, la CIDH emitió la Resolución 1/18 sobre *corrupción y derechos humanos*,⁶ destacando en su preámbulo que “la corrupción es un fenómeno complejo que afecta a los derechos humanos en su integralidad”,⁷ la cual se caracteriza por la desviación o abuso del poder, teniendo un impacto diferenciado y grave en el ejercicio de los derechos humanos de grupos históricamente discriminados las mujeres, las personas en situación de pobreza, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas privadas de la libertad y las personas migrantes, afectando de manera particular a las que son objeto de trata y tráfico.

Aunado a ello, advierte que las personas defensoras de derechos humanos, periodistas, líderes sociales, entre otros, son frecuentemente víctimas de

⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*, marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Cfr. MORALES ANTONIAZZI, Mariela, “Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos”, en TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.), *op. cit.*, p. 335.

⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/18. Corrupción...*

ataques contra la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal, como consecuencia de denunciar, informar e investigar actos de corrupción.

En ese sentido, la Resolución 1/18 puso de relieve la relación entre corrupción y derechos humanos, formulando diversas recomendaciones, bajo el principio de integralidad, a saber: a) adoptar mecanismos efectivos y políticas públicas decididas para erradicar la corrupción, las cuales deben incluir de manera transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, b) generar mecanismos de transparencia activa y acceso a información adecuada y oportuna en todas las políticas y programas sociales, c) generar mecanismos (legales, jurídicos y de políticas públicas) que permitan identificar el impacto de las diferentes formas de corrupción en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tanto de las personas como de los colectivos, especialmente de quienes viven en situación de pobreza y los que son considerados como históricamente discriminados, d) fortalecer los mecanismos que evalúan y monitorean los programas sociales, particularmente en aquellos que definen la asignación y seguimiento a los grandes proyectos extractivos, de infraestructura y de industrias; e) adoptar las medidas necesarias para poner en marcha o para fortalecer los sistemas de fiscalización y supervisión de las actividades de explotación, extracción o desarrollo, con el objetivo de evitar que se vulneren los derechos humanos de las personas donde estas actividades tienen lugar, y f) adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento y agresiones en contra de las personas involucradas en los procesos de defensa de los derechos de la población, comunidades o pueblos indígenas y tribales cuando éstos son afectados por las actividades de explotación, extracción o desarrollo, al igual que aquellas personas que denuncian actos de corrupción en proyectos de infraestructura, de desarrollo y programas sociales.

Asimismo, respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH reafirmó los argumentos planteados en la Resolución 1/17 sobre *derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*,⁸ al señalar la importancia de la lucha contra la corrupción y, con ello, garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y, aunque se refiere principalmente al caso de Guatemala, señala:

⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/17. Derechos...*

En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país.⁹

Como se observa, la aproximación entre los derechos humanos y la corrupción conlleva a determinar en qué consiste o qué significa la obligación de disponer del máximo de recursos, cuál es el impacto en la progresividad y la posibilidad de exigirlos directamente o a través de derechos civiles y políticos. En ese orden de ideas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁰ estipula en el artículo 2.1 las distintas obligaciones hacia los Estados parte, a saber: a) lograr progresivamente,¹¹ b) hasta el máximo de los recursos de que disponga,¹² y c) la adopción de medidas legislativas, todas ellas tendentes a lograr la plena efectividad de los derechos.

⁹ *Idem.*

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

¹¹ Véase ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2014, p. 93.

¹² Cfr. VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 175; CARBONELL, Miguel, “Los derechos sociales: elementos para una lectura clave normativa”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 206. Véase COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, quinto periodo de sesiones, punto 5, 1990.

En ese sentido, la *progresividad*¹³ implica la obligación de los Estados de adoptar medidas, destinando el máximo de recursos, para lograr la plena efectividad de los derechos. Dicha obligación significa que los esfuerzos que permitan la eficacia de los derechos sociales deben darse de forma continuada, de manera que las personas logren una mejora progresiva en sus condiciones de vida, es decir, dicha obligación no puede realizarse en un breve periodo de tiempo.¹⁴ Además, conlleva una prohibición de no regresividad, o sea, no dar marcha atrás a los niveles de satisfacción alcanzados, cuestión que se traduce en que la restricción a los derechos sociales debe estar plenamente justificada, máxime cuando existe un desarrollo previo concreto,¹⁵ aunado a que la medida debe ser proporcional y justificada. En ese sentido, los Estados deben demostrar: a) la inexistencia de recursos alternativos menos restrictivos, b) la existencia de un interés estatal permisible que la medida regresiva tutela y c) el carácter imperioso de la medida.¹⁶

La *obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles* para lograr una plena efectividad de los derechos, significa que, aun siendo insuficientes dichos recursos, deben ser empleados para dar cumplimiento a tal obligación,¹⁷ misma que debe atender las necesidades concretas de la población y el lugar, lo cual puede comprender recursos económicos, institucionales, humanos, tecnológicos y judiciales.¹⁸ Es menester enfatizar que dicha obligación conlleva a que en tiempo de crisis económica, se acentúan las obligaciones del Estado para satisfacer los derechos, máxime que estos siempre están vigentes;¹⁹ además de

¹³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el principio de progresividad, el cual plantea una prohibición de regresividad; sin embargo, el legislador cuenta con cierto margen de discrecionalidad que le permite plantear situaciones en las cuales es necesario establecer algún grado de restricción.

¹⁴ A manera de ejemplo, la reforma de mayo del 2020 al artículo 4o. constitucional establece un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública. Es decir, el establecimiento de este sistema de becas no es una cuestión realizable en un breve periodo de tiempo, ya que implica un análisis pormenorizado de los recursos disponibles (institucionales, económicos, humanos, entre otros).

¹⁵ El artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los derechos se podrán someter a limitaciones únicamente determinadas por ley *sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.*

¹⁶ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 205; CARBONELL, Miguel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Flores, 2014, pp. 47 y 48.

¹⁷ Véase COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General No. 3...*

¹⁸ Cfr. VÁZQUEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 175.

¹⁹ Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 206.

que en tiempo de crisis, de recesión económica u otros factores, deben protegerse con mayor fuerza los derechos de los más vulnerables.²⁰ Luego, “la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales [...]. Asimismo, el impacto de la corrupción es muy grave en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en las personas migrantes, y en personas LGBTI”.²¹

Los derechos sociales son derechos positivos que exigen la intervención por parte del Estado, al igual que los derechos civiles y políticos, pues en el ejercicio o protección de ellos, siempre participa el Estado; de ahí que se requiera contar con una estructura mínima estatal para la protección de los derechos civiles, políticos y sociales,²² aunque tratándose de los primeros, dicha estructura resulta mucho más compleja, dado que ha de contar con una organización de servicios y prestaciones públicas sólo conocidas en el Estado contemporáneo. Dicho lo anterior, ni los derechos civiles y políticos pueden considerarse únicamente como derechos negativos que impliquen sólo la abstención por parte del Estado, ni los derechos sociales sólo serían derechos positivos que comprenden una prestación por parte de éste.

En definitiva, todos los derechos, tanto civiles y políticos como sociales, presuponen la asignación de recursos, por lo que la disyuntiva en este caso es cómo y con qué prioridad se asignan para garantizar unos u otros derechos.²³ En ese sentido se han pronunciado la CIDH y la REDESCA, las cuales advierten sobre la necesidad de los recursos económicos para el ejercicio y garantía tanto de los derechos sociales como de los civiles y políticos, ya que “la falta o desvío de recursos públicos por actos de corrupción afecta no solo las obligaciones inmediatas de los Estados para la realización de tales derechos, además tiene un correlato particular con la obligación de

²⁰ Véase COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES y CULTURALES, *Observación General No. 3...*

²¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/18. Corrupción...*

²² Cfr. HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, trad. Stella Mastrangelo, México, Siglo XXI Editores, 2012, pp. 55-69, en donde se señala que es inadecuada la distinción entre derechos positivos y negativos, pues los derechos que se exigen en forma legal son necesariamente positivos.

²³ Véase *Ibidem*, pp. 27 y 63-80; JIMENA QUESADA, Luis, *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 28-30; y TEROL BECERRA, Manuel (dir.), *Del bienestar en la Constitución Española y de su implementación (1978-2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 129 y 132-134.

progresividad para su realización plena, e incluso, pueden significar la existencia de regresiones concretas en su disfrute”.²⁴ Así, la CIDH y la REDESCA advierten sobre el vínculo evidente entre la corrupción y la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles, ya que el desvío de fondos públicos en beneficio privado o el limitar la recaudación de los mismos, obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, pues disponen de una menor cantidad de recursos derivado, entre otras, de las anteriores acciones. En ese orden de ideas, la CIDH y la REDESCA identifican cuatro situaciones: a) *que producto de actos de corrupción se desvíen fondos destinados a la realización de los DESCAs* que, como se señaló con anterioridad, conlleva a la existencia de menor cantidad de recursos disponibles, b) *un servicio público dirigido a la realización de los DESCAs se ve afectado por formas de macrocorrupción*, es decir, entienden que la desviación de los recursos públicos ha sido de tal envergadura que no es posible la satisfacción adecuada de los derechos;²⁵ c) “un servidor público o programa social diseñado para dar efectividad a los DESCAs es cooptado por intereses privados que lo desvían de sus funciones u objeto propios”.²⁶ Advierten que, en estos casos, la respuesta del Estado deberá ser más compleja, ya que al tratarse de prácticas criminales deben asegurar la desarticulación de sus estructuras, identificar y reparar a las víctimas, y restablecer un adecuado servicio público,²⁷ d) “las autoridades se ven influenciadas por intereses privados para mermar indebidamente la capacidad del Estado de acceder a fuentes de financiamiento que le permitan hacer efectivos los DESCAs”.²⁸ Respecto a esto último, destacan que el sistema fiscal

24 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos humanos: Estándares americanos*, OEA/Ser.L/V/II, 6 de diciembre de 2019, p. 65, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>.

25 Ejemplo de esto ha sido la denominada *Estafa maestra* mediante la cual se desviaron recursos millonarios. Véase ANIMAL POLÍTICO y MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD, *La Estafa Maestra: graduados en desaparecer dinero público*, s.f., <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/>.

26 Véase SECRETARÍA DE SALUD, *Avances en la investigación del caso Veracruz*, 01 de febrero de 2017, [https://www.gob.mx/salud/prensa/avances-en-la-investigacion-del-caso-veracruz-94178#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Salud%2C%20a,destilada%20en%20pacientes%20con%20c%C3%A1ncer](https://www.gob.mx/salud/prensa/avances-en-la-investigacion-del-caso-veracruz-94178#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Salud%2C%20a,destilada%20en%20pacientes%20con%20c%C3%A1ncer.). Sobre el tema, se registró una investigación derivada de denuncias públicas contra el gobernador de Veracruz respecto a la aplicación de quimioterapias con medicamentos falsos a niños enfermos de cáncer.

27 Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos...*, p. 66.

28 *Idem*.

debe tener un enfoque de derechos humanos e incluir los principios de rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia²⁹ y participación, ya que dichas prácticas reducen los recursos de que se dispone a efecto de conllevar a la progresividad de los derechos, pues las exoneraciones fiscales, la baja recaudación de impuestos y la evasión fiscal impactan de manera negativa al representar un obstáculo para el financiamiento de políticas y programas.³⁰

Aunado a lo anterior, existe una obligación de *crear recursos efectivos*. En este caso, me referiré principalmente a la actividad del legislador de crear recursos judiciales, ya que a través de éstos se posibilita la exigibilidad de los derechos ante los tribunales y, con ello, la eficacia de los mismos. Al respecto, Abramovich y Courtis señalan que “los Estados deben brindar recursos judiciales idóneos para reparar violaciones de derechos”,³¹ es decir, que no basta que el Estado utilice los recursos previos para reparar las violaciones a los derechos, sobre todo a los de carácter social, especialmente cuando las características de los mismos impidan plantear de manera adecuada el caso.

Asimismo, los recursos judiciales deben de ser idóneos, es decir, que el objeto de su origen sea la protección de los derechos sociales, en virtud de que el Estado no puede considerar que cumple con dicha obligación aduciendo la existencia de las vías tradicionales en el caso de violación de derechos, máxime si dichos recursos fueron diseñados para proteger los derechos civiles y políticos.³²

Por otro lado, para cumplir con dicha obligación, los Estados también deben ampliar las causas por las que puede promoverse una acción ante los tribunales dotando de sustantividad procesal a los denominados

29 Véase RODARTE LEDEZMA, Laura Eugenia, “Transparencia y anticorrupción. La transparencia como forma de control social del poder”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 140, diciembre de 2022, donde se hace referencia a que la transparencia se constituye en una forma de control social pues, aunque se encuentra vinculada tanto al derecho de acceso a la información como a la rendición de cuentas, posee un amplio marco normativo en el cual se establecen los estándares en la materia que permiten a las personas conocer quién, cómo, cuándo, dónde, qué, cuánto y por qué, y establece obligaciones respecto al acceso oportuno, claro, objetivo, veraz, plural y completo de la información.

30 Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Pobreza y derechos humanos*, Organización de Estados Americanos /Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, pr. 484, p. 166, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf>.

31 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *op. cit.*, p. 87.

32 Véase CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 203.

“intereses colectivos o derechos difusos”,³³ de manera que al ampliar el acceso a la justicia de éstos, se posibilita su defensa.³⁴

Por otra parte, la obligación del Estado para *legislar en la materia* significa que es a través del poder legislativo, en cuanto órgano estatal responsable, que se crearán mecanismos procesales que permiten la exigibilidad de los derechos sociales ante tribunales o, en su caso, mejorar los ya existentes, como el recurso de amparo. En este sentido, hay que reiterar que la obligación de *garantizar* conlleva que el Estado adopte medidas que aseguren el pleno goce y ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, por lo que el legislador deberá crear los instrumentos procesales³⁵ para mejorar la protección de estos derechos. Es así como la voluntad política debe coincidir con la protección de los derechos humanos, en este caso, de los sociales, en especial de los más vulnerables. Al respecto, Jorge Carpizo señala que “hay que tener en cuenta que el hecho de que un derecho no se encuentre protegido por una ‘garantía’ no altera su naturaleza, sino muestra la urgencia de que aquella sea creada normativamente”.³⁶ Por ello, ante una omisión legislativa, ante la carencia de recursos judiciales en la legislación o que éstos sean inadecuados, el legislador deberá atender su obligación de *garantizar* los derechos sociales y, en general, los DESCAs, implementando garantías idóneas que permitan asegurar el máximo grado de efectividad de dichos derechos. Esto es, la democracia actual es de carácter social o no es democracia.³⁷

33 GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, “El papel del juez en el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos sociales y difusos”, en TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*, México, TEPJF, 2015, t. I, pp. 383 y 384.

34 Véase MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “La influencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la interpretación y resolución de casos en México”, en MORALES ANTONIAZZI, Mariela *et al.* (coords.), *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 395.

35 Al respecto, Jorge Carpizo señala que la creación de recursos legales deberá ser tanto de carácter judicial como administrativo y, en este último caso, deberán ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. CARPIZO, Jorge, “Los derechos de la justicia social: su protección procesal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1094 y 1095.

36 *Ibidem*, p. 1080.

37 *Ibidem*, p. 1082.

Asimismo, en el informe sobre Venezuela 2018, la CIDH se pronunció sobre la situación general de la región y señaló que los Estados no pueden cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe corrupción extendida, ya que la privación de derechos como la salud, la educación y la vivienda son algunas de las consecuencias de la corrupción en los países de América Latina, aunado a que agrava la situación socio-económica de aquellas personas que viven en exclusión o pobreza, limitando el ejercicio de sus derechos tanto sociales, económicos y culturales como civiles y políticos.³⁸

En ese sentido, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ha señalado que la corrupción repercute de manera negativa en el ejercicio de los derechos humanos, ya que puede afectar: a) a las personas, pues puede violarse una amplia serie de derechos, aunado a que, en diversos casos, da lugar a un acceso discriminatorio a los servicios públicos y, en ese sentido, las repercusiones pueden también tener un efecto indirecto negativo; b) grupos identificables o específicos, pues sus efectos negativos no se limitan a los individuos en sí; por ejemplo, “la corrupción puede excluir a los pobres del acceso a los bienes y servicios que ofrece la administración o del acceso a la justicia”³⁹ o “la deforestación ilegal puede afectar a las minorías étnicas o los pueblos indígenas que vivan en las zonas en cuestión”⁴⁰ (en estos casos, la corrupción se constituye en un factor que tiende a agravar la violación de derechos humanos de grupos sociales específicos); y c) la corrupción puede afectar a toda la sociedad de manera negativa, ya que puede tener repercusiones en el ámbito nacional en relación con los recursos económicos y financieros, derivado de aquellas prácticas que “desvían fondos del desarrollo y suponen, por consiguiente, una reasignación de recursos que puede interferir con el efectivo respeto de los derechos humanos, en especial de las personas vulnerables”.⁴¹

38 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, pr. 412, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/venezuela2018-es.pdf>.

39 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015, pr. 20, p. 7, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/000/58/PDF/G1500058.pdf?OpenElement>.

40 *Idem*.

41 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015, pr. 20, p. 8.

Aunado a lo anterior, existe una correlación intrínseca con el desarrollo sostenible, en particular con el objetivo 16 de la Agenda 2030,⁴² sobre *promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*, en concreto, con las metas 16.5 y 16.6 cuando indican la necesidad de *reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas y crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*, respectivamente.

Ahora, ¿cuál es el impacto de la corrupción? La CIDH y la REDESCA refieren que ésta afecta la protección de los DESCAs tanto de manera directa como indirecta. Respecto a la primera, “un acto de corrupción afecta directamente un derecho cuando se le utiliza como medio para impedir su realización y disfrute efectivos”.⁴³ Por lo que respecta a la segunda, “los actos de corrupción se presentan como una condición que contribuye a la ocurrencia de alguna violación de los DESCAs indirectamente”.⁴⁴ Por ejemplo, en materia de salud refieren que la corrupción imposibilita que el Estado destine el máximo de recursos disponibles y, por ende, perjudica la calidad de los servicios, la infraestructura, los equipos de atención médica, el acceso a medicamentos, entre otros. Así, la corrupción en el sector salud puede darse en tres circunstancias: a) en la *administración de recursos públicos destinados para tales fines*, (ejemplo de ello, son los recursos destinados para la construcción de hospitales), b) *manejo y distribución de instalaciones, bienes y servicios destinados a la atención de la salud*, (por ejemplo, a la compra de medicamentos e instrumentos médicos) y c) “la proveniente de la relación entre personal sanitario y las y los pacientes”.⁴⁵

42 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

43 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos...*, p. 66; y véase EL UNIVERSAL, *La defensa del territorio de la minería. El caso de Ixtacamaxtitlán*, 13 de marzo de 2023, <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/opinion/la-defensa-del-territorio-de-la-mineria-el-caso-de-ixtacamaxtitlan>.

44 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos...*, p. 66.

45 *Ibidem*, pp. 70 y 71.

III. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En México, el *derecho a la información* se reconoció con la reforma al texto constitucional del 6 de diciembre de 1977 con la expresión: “[e]l derecho a la información será garantizado por el Estado, cuestión que tiene por objeto preservar un derecho de índole social, ya que este se constituye en un derecho colectivo, pues se trata de una garantía de carácter social que atribuye al Estado la función de asegurar para todos los integrantes de la sociedad la recepción de una información oportuna, objetiva y plural”.⁴⁶ Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que el acceso a la información tiene una doble dimensión: individual y social. Respecto a la primera, maximiza el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión; en tanto que la segunda, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información como un mecanismo de control institucional,⁴⁷ pues se basa en el principio de máxima publicidad, cuya premisa implica que *toda la información es pública a excepción de los casos previstos en la ley* en los que podrá clasificarse como confidencial o reservada, aunado a que es un derecho que se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública.

Al respecto, Jorge Carpizo señala que el *derecho a la información* engloba las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. Dicho derecho contiene libertades de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras se encuentran las libertades de expresión y de imprenta; en las segundas, el derecho de las personas a recibir información objetiva y oportuna y el acceso a documentación pública.⁴⁸ Señala que el derecho de acceso a la información “es uno de los elementos vitales del derecho de la

⁴⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Artículo 6º”, en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 36, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6546/3.pdf>.

⁴⁷ “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”, Tesis [J]: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2018, p. 743. Reg. digital 169574.

⁴⁸ CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, t. III, p. 75.

sociedad, porque permite contar con los elementos adecuados para que el gobernado pueda participar de mejor manera en la toma de decisiones”.⁴⁹

En ese mismo orden de ideas, Robles Hernández señala que el derecho a la información es un derecho subjetivo público y que el derecho de acceso a la información pública es tanto una de las derivaciones del derecho a la información como la facultad que tienen las personas para acceder a la información en poder de las entidades públicas.⁵⁰

Luego, en el caso del Estado mexicano, el artículo 6o. constitucional reconoce el *derecho de acceso a la información* al señalar que “[t]oda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. No obstante, este derecho no es absoluto, ya que está sujeto a ciertos límites, entre ellos, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.⁵¹

Ahora, por lo que respecta a la libertad de expresión, la CIDH y la REDESCA han señalado que en su dimensión individual permite acceder a información de fuentes diversas para poder ejercer la rendición de cuentas del accionar del Gobierno y, además, tiene una función primordial en el ejercicio de otros derechos,⁵² centrándose el impacto negativo de la corrupción en la secrecía de los actos ilícitos, ya que una de las funciones del ejercicio de este derecho es el control social de los actos del Estado, principalmente; es decir, *la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción*, ya que permite a las personas participar en la toma de las decisiones y ejercer un control ciudadano. En ese sentido, se requiere de un control social que sea crítico respecto al actuar de los órganos políticos y el sector privado.

En ese mismo orden de ideas, y como lo señalé con anterioridad, la libertad no es un derecho absoluto. Sin embargo, las medidas que limitan su ejercicio deben cumplir con el denominado *test de proporcionalidad*: a) la finalidad de la medida debe ser legítima (compatible con la

⁴⁹ *Ibidem*, p. 95.

⁵⁰ Cfr. ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho a la información y comunicación pública*, México, Universidad de Occidente, 2004, p. 23.

⁵¹ “INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)”, Tesis [A]: 1a. VIII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, tomo I, febrero de 2012, p. 656. Reg. digital 2000234.

⁵² Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos...*, p. 79.

Convención Americana sobre Derechos Humanos), por lo que debe definirse en forma clara y precisa en la ley;⁵³ b) debe ser necesaria en una sociedad democrática, es decir, debe ser idónea para cumplir con el fin que se persigue, ser necesaria y estrictamente proporcional; c) debe estar orientada al cumplimiento de los objetivos legítimos de la Convención, a saber: el respeto a los derechos o reputación de los demás y la protección a la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas; y d) la decisión que se impone ha de contener una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.⁵⁴ En ese sentido, el régimen de responsabilidades ulteriores que limitan el ejercicio de la libertad de expresión “es un elemento crítico que puede constreñir o inhibir la investigación y difusión de hechos de corrupción”.⁵⁵

En ese sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH han sostenido que dicho *test* debe aplicarse de forma más estricta cuando se trate de servidores públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, asuntos de interés público o, en su caso, particulares involucrados en asuntos públicos, así como debates políticos. Aunado a ello, refieren que “el uso del derecho penal es incompatible con la investigación y publicación de información sobre hechos de corrupción”,⁵⁶ en virtud de que la información que se transmite mediante el ejercicio de la libertad de expresión sobre actos de corrupción se considera de interés público, por lo que al sancionarse su ejercicio mediante acción penal, se afectan los intereses de la sociedad en su conjunto. Así, los delitos de calumnias, injurias, difamación y desacato son algunas de las sanciones impuestas en materia penal para inhibir el ejercicio de la libertad de expresión.⁵⁷ No obstante, en materia civil, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión refiere que la reputación debe garantizarse solamente a través de sanciones civiles y, en los casos donde el ofendido sea un funcionario o persona pública, deberá probarse que el comunicador tenía la intención de infligir un daño o, en su caso, pleno conocimiento de que se estaba

53 Corte IDH, Caso *Mémoli Vs. Argentina*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013”, Serie C No. 265, pr. 130, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_265_esp.pdf.

54 *Cfr.* Corte IDH, Caso *Romero Feris Vs. Argentina*. Fondo, “Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019”, Serie C No. 391, pr. 92 https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_391_esp.pdf.

55 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos...*, p. 80.

56 *Ibidem*, p. 81.

57 En el caso mexicano, las injurias, la difamación y las calumnias fueron derogadas en 1985 y 2007.

difundiendo una noticia falsa o que se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad. Aunado a ello, establece el estándar de la real malicia como ordenamiento legal para la protección del honor de las personas públicas o de los funcionarios públicos, el cual consiste en la imposición sólo de sanciones de carácter civil para aquellos casos en que exista información falsa o se haya producido con “real malicia”,⁵⁸ es decir, con la intención de causar daño.

IV. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN CASO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN⁵⁹

La obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos implica, por una parte, la adopción de disposiciones normativas y prácticas necesarias para la efectiva observancia de las libertades y los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos; por otro lado, comprende la supresión de las normas que limiten el ejercicio de los derechos allí reconocidos, ya sea que los desconozcan o entrañen una violación a las garantías previstas.

1. *Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: pauta para el legislador mexicano*

El creciente movimiento de constitucionalización del derecho internacional y, de manera correlativa, de internacionalización del derecho constitucional,⁶⁰ al cual hay que denominar *pluralismo jurídico*

⁵⁸ Surge con la doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, tras el análisis del caso *New York vs. Sullivan*. Esta doctrina se desarrolla principalmente en el ámbito de responsabilidad civil, que tiende a atribuir la carga de la prueba a las personas públicas, funcionarios públicos principalmente, que sienten vulnerado su derecho al honor a través del ejercicio de la libertad de expresión que los periodistas han realizado. Esto es, debe probar la falsedad de las expresiones del periodista, el daño ocasionado y el dolo de quién las emitió. Los lineamientos por los que se rige la doctrina de la real malicia deben de aplicarse de manera estricta tratándose de funcionarios públicos o personas públicas, debido al poder que ejercen y el acceso a los medios que tienen, aunado a que si el tema de que se trata reviste un carácter de interés público.

⁵⁹ Cfr: RODARTE LEDEZMA, Laura Eugenia, “Jurisdicción constitucional”, en *Nociones de Derecho Procesal Parlamentario*, México, Cámara de Diputados, 2021.

⁶⁰ JIMENA QUESADA, Luis, “El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: a propósito del control de convencionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en Derechos Humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In Memoriam JORGE CARPIZO, generador incansable de diálogo*, México, Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Corte Índice de Desarrollo Humano, 2013, pp. 17 y 18.

que, al ser una idea que promueve la interacción entre los distintos ordenamientos,⁶¹ conlleva la obligación del Estado mexicano de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos.⁶² En ese sentido, las disposiciones internas contrarias a la CADH no surten efectos jurídicos, por ejemplo, las leyes de amnistía emitidas por diversos Estados parte en casos de violaciones graves a derechos humanos. Sin embargo, es necesario advertir que el principal responsable de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y de prevenir la violación de estos es, en nuestro caso, el Estado mexicano.

La obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos implica la adopción de prácticas y disposiciones normativas necesarias para la efectiva observancia de los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos interamericanos y; por otro lado, comprende la supresión de las normas que limiten el ejercicio de los derechos allí reconocidos, ya sea que los desconozcan o que entrañen una violación a las garantías previstas. En la Resolución 1/18 de la CIDH sobre *corrupción y derechos humanos*, se señala de manera expresa como deber de los Estados parte adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a restricciones y violaciones que produce el fenómeno de la corrupción.⁶³

Así, se observa que los órganos interamericanos realizan un *control previo* cuando implica un análisis de compatibilidad de la normativa interna con los instrumentos interamericanos y de la obligación a adecuar la normativa interna con los estándares desarrollados por los órganos interamericanos —tanto por la CIDH como por la Corte IDH— en los casos que el Estado no sea parte. Además, ejercen un control jurisdiccional *a posteriori* en el caso de acciones u omisiones

61 BOGDANDY, Armin von, “Configurar la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional público”, trads. Claudia Escobar García y María Teresa Comellas, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, BOGDANDY, Armin von y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t. II, pp. 563-565.

62 Sobre control de convencionalidad, véase Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006”, Serie C No. 124, pr. 124, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf.

63 Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 1/18. Corrupción...*

del Estado parte que impliquen violaciones a los derechos humanos, así como a las garantías reconocidas en instrumentos interamericanos y en los estándares interamericanos previamente instituidos.

En otro orden de ideas, se observa la aplicación del denominado margen de apreciación⁶⁴ en el sistema interamericano, que es un criterio hermenéutico que se identifica como una deferencia que los órganos supranacionales reconocen a los órganos nacionales para que cumplan con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales suscritos en materia de derechos humanos, el cual se ha empleado para: a) el desarrollo normativo interno del derecho de conformidad con la CADH, b) la configuración de instituciones nacionales, c) la interpretación del *corpus iuris* interamericano, d) el juicio sobre la necesidad de la medida que limita los derechos reconocidos en la CADH, e) limitar el alcance jurisdiccional de la Corte IDH,⁶⁵ f) el cumplimiento de las sentencias de este organismo y g) reconocer derechos no regulados en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, se advierte que en el caso de violaciones graves a derechos humanos, no debe aplicarse este margen de apreciación, aunque en materia de corrupción, se enfatiza que los estándares interamericanos han sido claros.

Aunado a lo anterior, existe una responsabilidad internacional por la expedición y aplicación de leyes violatorias a la Convención y, en ese sentido, se ha pronunciado la Corte IDH en la opinión consultiva 14 (OC-14). Así, el 8 de noviembre de 1993 la CIDH solicitó una opinión consultiva a la Corte IDH respecto a la presunta responsabilidad internacional de un Estado parte por la expedición y la aplicación de leyes violatorias de la CADH en los siguientes términos: “Cuando un Estado [...] dicta una ley que viola manifiestamente las obligaciones que [...]

⁶⁴ Sobre el margen de apreciación nacional, véase RODARTE LEDEZMA, Laura Eugenia, “Margen de apreciación nacional”, *Agenda Legislativa*, México, núm. 1, septiembre de 2021, pp. 159-194.

⁶⁵ La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina rechazó el primer punto de la parte resolutive de la sentencia que emitió la Corte IDH en el caso *Fontevéchia y D’Amico Vs. Argentina* que dice: *dejar sin efecto la condena civil impuesta a Jorge Fontevéchia y Héctor D’Amico, así como todas sus consecuencias*. La CSJN argumentó que la Corte Interamericana no constituye una cuarta instancia que revisa o anula las decisiones jurisdiccionales nacionales y, por ende, los tribunales internacionales de derechos humanos tienen un carácter subsidiario, cuestión que enfatiza la doctrina del margen de apreciación nacional. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Informe. Sentencia dictada en el caso ‘Fontevéchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, resolución de 14 de febrero de 2017, CSJ 368/1998 (34-M)/CS1, <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnálisis=735716&cache=1615347016859>.

ha contraído al ratificar la Convención, [¿]cuáles serían en ese caso los efectos jurídicos de tal ley en vista de las obligaciones internacionales del Estado[?]"⁶⁶ “Cuando un Estado parte en la Convención dicta una ley cuyo cumplimiento por parte de los agentes o funcionarios de ese Estado se traduce en una violación manifiesta de la Convención, [¿]cuáles son las obligaciones y responsabilidades de dichos agentes o funcionarios[?]”.⁶⁷

Con respecto a los planteamientos realizados, la Corte IDH consideró que la primera pregunta se refería a la interpretación de los artículos 1 y 2 del Pacto de San José referentes al compromiso de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en la CADH, garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción y, dado el caso, adoptar las medidas legislativas, o de otro carácter, que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Así, la Corte IDH interpretó que sí existe una obligación explícita de adoptar las medidas aludidas. Entonces, con mayor razón la no adopción de medidas que contradigan el objeto y fin de la CADH emerge cuando se refiere únicamente a los efectos jurídicos de la ley desde el punto de vista del derecho internacional, ya que la Corte IDH determinó no pronunciarse sobre los efectos jurídicos en el orden interno del Estado, señalando que dicha determinación le compete a los tribunales nacionales conforme a sus propios marcos normativos, otorgándole así cierto margen de discrecionalidad a la entidad estatal.

Respecto a las responsabilidades y obligaciones internacionales que se derivan de su incumplimiento, no puede invocarse para justificarlo en el derecho interno.⁶⁸ Así, “la obligación de dictar las medidas que fuesen necesarias [...] comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades”.⁶⁹

⁶⁶ Las cuestiones planteadas derivaron de una modificación realizada a la Constitución de Perú, ya que se ampliaron los casos para la aplicación de la pena de muerte a delitos que habían quedado exentos de esa pena desde la Constitución Política vigente de 1979, misma que estableció que la pena se aplica de manera exclusiva al delito de traición a la patria, cuestión que entró en contradicción directa con lo dispuesto en el artículo 4o, párrafos 2 y 3 del Pacto de San José, que establece que en aquellos países en los que no se ha abolido la pena de muerte, sólo puede imponerse por los delitos más graves, y prohíbe extender su aplicación a delitos que no se les aplique actualmente y el restablecimiento de la pena en aquellos Estados parte en las que fue abolido. No obstante, la CIDH no se refirió de manera expresa al caso de Perú en las preguntas planteadas, ya que tuvieron un carácter general respecto a las obligaciones y responsabilidades de los Estados parte y personas que dictan una ley contraria a la Convención Americana.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Corte IDH, Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, prs. 32-35, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_14_esp.pdf.

⁶⁹ *Ibidem*, pr. 36.

Derivado de lo anterior, la Corte IDH concluyó que la promulgación de una ley que es manifiestamente contraria a la CADH, constituye una violación de ésta y, si esa violación afecta los derechos y libertades, entonces conlleva una responsabilidad internacional para el Estado.⁷⁰

Respecto a la segunda pregunta, la Corte IDH señaló que la responsabilidad individual únicamente puede ser considerada como delito internacional en instrumentos que tienen ese mismo carácter (genocidio, crímenes de guerra, entre otros). En ese sentido, no es argumento suficiente señalar que el acto realizado se ajustó al derecho interno.⁷¹ Así, los funcionarios o agentes que violen la CADH justificándose en la aplicación del derecho interno, deberán ser considerados como responsables de las violaciones; además, el cumplimiento de una ley manifiestamente violatoria de la CADH produce responsabilidad internacional del Estado y, en caso de que el acto constituya un *crimen internacional*, entonces genera responsabilidad internacional para el agente o funcionario.⁷²

V. CONCLUSIONES

La corrupción es un fenómeno complejo que afecta a los derechos humanos en su integralidad, la cual se caracteriza por la desviación o abuso del poder, teniendo un impacto diferenciado y grave en el ejercicio de los derechos humanos de grupos históricamente discriminados.

Las resoluciones que ha emitido la CIDH en las que ha formulado diversas recomendaciones bajo el principio de integralidad, son las siguientes: a) adoptar mecanismos efectivos y políticas públicas decididas para erradicar la corrupción, b) generar mecanismos de transparencia activa y acceso a información adecuada y oportuna en todas las políticas y programas sociales, c) generar mecanismos (legales, jurídicos y de políticas públicas) que permitan identificar el impacto de las diferentes formas de corrupción en el ejercicio de los derechos, d) fortalecer los mecanismos que evalúan y monitorean los programas sociales, particularmente en aquellos que definen la asignación y seguimiento a los grandes proyectos extractivos, de infraestructura y

⁷⁰ *Ibidem*, pr. 50.

⁷¹ *Ibidem*, pr. 52-54.

⁷² *Ibidem*, pr. 57.

de industrias, e) adoptar las medidas necesarias para poner en marcha o para fortalecer los sistemas de fiscalización y supervisión de las actividades de explotación, extracción o desarrollo, con el objetivo de evitar que se vulneren los derechos humanos de las personas donde estas actividades tienen lugar y f) adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento y agresiones en contra de las personas involucradas en los procesos de defensa de los derechos de la población, comunidades o pueblos indígenas y tribales cuando éstos son afectados por las actividades de explotación, extracción o desarrollo, así como de aquellas personas que denuncian actos de corrupción en proyectos de infraestructura, de desarrollo y programas sociales.

La aproximación entre los derechos humanos y la corrupción conlleva a determinar en qué consiste o qué significa la obligación de disponer del máximo de recursos, cuál es el impacto en la progresividad y la posibilidad de exigirlos directamente o a través de derechos civiles y políticos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula en el artículo 2.1 las distintas obligaciones hacia los Estados Parte, a saber: a) lograr progresivamente, b) hasta el máximo de los recursos de que disponga, c) la adopción de medidas legislativas, todas ellas tendentes a lograr la plena efectividad de los derechos.

La *progresividad* implica la obligación de los Estados a adoptar medidas, destinando el máximo de recursos efectivos para lograr la plena efectividad de los derechos. Dicha obligación significa que los esfuerzos que permitan la eficacia de los derechos sociales deben darse de forma continuada, de manera que las personas logren una mejora continua en sus condiciones de vida; es decir, dicha obligación no puede realizarse en un breve periodo de tiempo.

La *obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles* para lograr una plena efectividad, significa que, aun siendo insuficientes dichos recursos, deben ser empleados para dar cumplimiento a la mencionada obligación, aunado a que la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones. En ese sentido, se ha pronunciado la CIDH y la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto a la necesidad de los recursos económicos para el ejercicio y garantía de los derechos sociales, civiles y políticos, ya que “la falta o desvío de recursos públicos por actos de corrupción afecta no

solo las obligaciones inmediatas de los Estados para la realización de tales derechos, además tiene un correlato particular con la obligación de progresividad para su realización plena, e incluso, pueden significar la existencia de regresiones concretas en su disfrute”De ahí, la CIDH y la REDESCA han identificado cuatro situaciones relacionadas con el vínculo existente entre la corrupción y la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles: a) que producto de actos de corrupción se desvíen fondos destinados a la realización de los DESCAs, b) un servicio público dirigido a la realización de los DESCAs se ve afectado por formas de macrocorrupción, c) un servidor público o programa social diseñado para dar efectividad a los DESCAs es cooptado por intereses privados que lo desvían de sus funciones u objeto propios y d) las autoridades se ven influenciadas por intereses privados para mermar indebidamente la capacidad del Estado de acceder a fuentes de financiamiento que le permitan hacer efectivos los DESCAs.

La obligación del Estado para *legislar en materia de derechos sociales* significa que es a través del poder legislativo, como órgano responsable, que se crearán mecanismos procesales que permitirían la exigibilidad de los derechos sociales ante tribunales o, en su caso, mejorar los ya existentes.

El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ha señalado que la corrupción repercute de manera negativa en el ejercicio de los derechos humanos, ya que puede afectar: a) a las personas, b) grupos identificables o específicos, y c) a toda la sociedad.

La corrupción tiene un impacto negativo; de ahí que se han pronunciado la CIDH y la REDESCA al referir que ésta afecta la protección de los DESCAs tanto de manera directa como indirecta. Respecto a la primera, *un acto de corrupción afecta directamente un derecho cuando se le utiliza como medio para impedir su realización y disfrute efectivos*; en referencia a la segunda, *los actos de corrupción se presentan como una condición que contribuye a la ocurrencia de alguna violación de los DESCAs indirectamente*.

En el tema de la libertad de expresión, la CIDH y la REDESCA han señalado que en su dimensión individual posibilita al público acceder a información de fuentes diversas que le permitan ejercer la rendición de cuentas del accionar del Gobierno y, además, tiene una función primordial en el ejercicio de otros derechos, centrándose el impacto negativo de la

corrupción en la secrecía de los actos ilícitos, ya que una de las funciones del ejercicio de este derecho es el control social de los actos del Estado, principalmente; es decir, *la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción*, ya que permite a las personas participar en la toma de las decisiones y ejercer un control ciudadano. En ese sentido, se requiere de un control social que sea crítico respecto al actuar de los órganos políticos y el sector privado.

Las medidas que limitan el ejercicio de la libertad de expresión deben cumplir con el denominado *test de proporcionalidad*: a) la finalidad de la medida debe ser legítima, por lo que debe definirse en forma clara y precisa en la ley; b) debe ser necesaria en una sociedad democrática, es decir, debe ser idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional; c) debe estar orientada al cumplimiento de los objetivos legítimos de la Convención, a saber: el respeto a los derechos o reputación de los demás y la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y d) la decisión que se impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.

La obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos implica la adopción de prácticas y disposiciones necesarias para la efectiva observancia de los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos interamericanos y; por otro lado, comprende la supresión de las normas que limiten el ejercicio de los derechos allí reconocidos, ya sea que los desconozcan o que entrañen una violación a las garantías previstas. Particularmente, en la Resolución 1/18 de la CIDH sobre *corrupción y derechos humanos* se señala de manera expresa como deber de los Estados parte adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a restricciones y violaciones que produce el fenómeno de la corrupción.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2014.
- CARBONELL, Miguel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Flores, 2014.
- CARPIZO, Jorge, “Los derechos de la justicia social: su protección procesal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, BOGDANDY, Armin von y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t. II.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en Derechos Humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In Memoriam JORGE CARPIZO, generador incansable de diálogo*, España, Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Corte Índice de Desarrollo Humano, 2013.
- HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, trad. Stella Mastrangelo, México, Siglo XXI Editores, 2012.
- JIMENA QUESADA, Luis, *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- MORALES ANTONIAZZI, Mariela, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coords.), *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCA en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

- ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho a la información y comunicación pública*, México, Universidad de Occidente, 2004.
- RODARTE LEDEZMA, Laura Eugenia, “Jurisdicción constitucional”, en *Nociones de Derecho Procesal Parlamentario*, México, Cámara de Diputados, 2021.
- , “Margen de apreciación nacional”, *Agenda Legislativa*, México, núm. 1, septiembre de 2021.
- , “Transparencia y anticorrupción. La transparencia como forma de control social del poder”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 140, diciembre 2022.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- TEROL BECERRA, Manuel (dir.), *Del bienestar en la Constitución Española y de su implementación (1978-2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*, México, 2015, t. I.
- VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, t. III.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

2. Documentos internacionales

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,
Corrupción y derechos humanos: Estándares americanos, OEA/
Ser.L/V/II, 6 de diciembre de 2019.

-----, *Pobreza y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7
de septiembre de 2017.

-----, *Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad
y la corrupción*, 12 de septiembre de 2017.

-----, *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*, marzo de 2018.

-----, *Situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/
II, Doc. 209, 31 diciembre de 2017.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES, Observación General No. 3, punto 5, *La índole de
las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del
Pacto)*, quinto periodo de sesiones, 1990.

Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. “Excepciones
Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de
septiembre de 2006”, Serie C No. 124.

-----, opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994,
*Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes
violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana
sobre Derechos Humanos)*.

-----, Caso Mémoli Vs. Argentina. “Excepciones Preliminares, Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013”, Serie
C No. 265.

-----, Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, “Reparaciones y
Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019”, Serie C No. 391.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Informe.
Sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina’
por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, resolución de
14 de febrero de 2017, CSJ 368/1998 (34-M)/CS1.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe final
del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las
consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los
derechos humanos*, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.

-----, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

-----, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001.

3. Internet

ANIMAL POLÍTICO y MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD, *La Estafa Maestra: graduados en desaparecer dinero público*, s.f.

EL UNIVERSAL, *La defensa del territorio de la minería. El caso de Ixtacamaxtitlán*, 13 de marzo de 2023.

SECRETARÍA DE SALUD, *Avances en la investigación del caso Veracruz*, 1 de febrero de 2017.

4. Otras

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”, Tesis [J]: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2018. Reg. digital 169574.

“INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)”, Tesis [A]: 1a. VIII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, tomo I, febrero de 2012. Reg. digital 2000234.

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO

CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL ELEMENTS FOR THE EVALUATION OF LAWS IN MEXICO

Anne Lice HERNÁNDEZ ALBA¹

Mario Eduardo MALDONADO SMITH²

Sergio Federico SIERRA ROMERO³

RESUMEN: Disponer de mejores leyes es una condición sustantiva de las sociedades democráticas modernas, para lo cual es relevante su valoración conforme a criterios y metodologías rigurosas. La investigación realizada tuvo como propósito sistematizar los principales elementos conceptuales y metodológicos en la evaluación de la calidad de la ley, bajo una perspectiva interdisciplinaria, desde los campos del derecho y las políticas públicas. A partir de identificar los criterios básicos que definen dicha calidad y su valoración, se construye una tipología apropiada para clasificar sus distintos tipos, características y usos. Finalmente, con base en el marco normativo nacional y algunas experiencias internacionales, se proponen acciones que pueden contribuir a fortalecer la elaboración de leyes en México.

ABSTRACT: *Having better laws is a substantive condition of modern democratic societies, for which their evaluation according to rigorous criteria and methodologies is relevant. The purpose of the research was to systematize the main conceptual and methodological elements in the assessment of the quality of the law, under an interdisciplinary perspective, from the fields of law and public policies. Starting from identifying the basic criteria that define this quality and its evaluation, an appropriate typology is built for classifying the different types of it, their characteristics and uses. Finally, taking into account the national regulatory framework and some international experiences, actions that can contribute to strengthening the elaboration of laws in Mexico are proposed.*

PALABRAS CLAVE: calidad de la ley, evaluación, políticas públicas.

KEYWORDS: *quality of the law, evaluation, public policies.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina.

² Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y profesor de la Universidad Internacional de la Rioja, doctor en Derechos Humanos por la Università degli Studi di Napoli, Federico II.

³ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximación conceptual al proceso de evaluación de una ley y algunas experiencias internacionales*. III. *Marco normativo*. IV. *Calidad de las leyes y su evaluación*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación en el contexto de lo público ciertamente no es un tema reciente y se puede enmarcar en los esfuerzos de las sociedades por basar sus decisiones públicas en evidencias cada vez más sólidas y objetivas. A finales del siglo XX, Donald Thomas Campbell, en su conocido artículo sobre la *sociedad que experimenta*, se refería a ésta como “aquella que trata de implementar con vigor las soluciones que se propongan para los problemas recurrentes, aquella que genere evaluaciones realistas y multidimensionales de los resultados y que continúe probando otras alternativas cuando la evaluación demuestre que una reforma ha sido ineficaz o nociva”.⁴

La evaluación en lo público sigue siendo un tema vigente y activo en su definición, conceptos, métodos, alcances y actores. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés), se refiere a ella como:

[U]na valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. Analiza el grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación debe suministrar información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas.⁵

⁴ CAMPBELL, Donald Thomas, “Métodos para la sociedad que experimenta”, en PEREZ YARAHUEN, Gabriela y MALDONADO TRUJILLO, Claudia (eds.), *Antología sobre evaluación de impacto: Conceptos y debates sobre causalidad, rigor y validez*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020, p. 39.

⁵ GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Normas y estándares de evaluación*, Nueva York, 2016, p. 10.

Se desprende de esta definición, que los objetos de la evaluación son las políticas públicas, sus programas, proyectos y acciones que implementan los gobiernos para resolver problemas públicos, con la participación de diversos actores sociales, tales como la propia ciudadanía, organismos financiadores y/o de asistencia técnica, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Sin embargo, una pregunta que fundamenta y motiva la presente investigación es: ¿los preceptos constitucionales, las leyes y sus reglamentos deben o no ser también objeto de evaluación en una *sociedad que experimenta*?

El propio Campbell nos adelantaba una primera respuesta al proponer que las y los legisladores contasen con una *legislatura auxiliar de expertos en evaluación social*, que trabajaran de tiempo completo en cada periodo legislativo y prepararan recomendaciones sobre todos los asuntos pertinentes.⁶ Asimismo, la Agenda 2030 suscrita por la comunidad internacional en 2015 reconoce el papel fundamental de los parlamentos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promulgando leyes y aprobando presupuestos que faciliten e impulsen las acciones requeridas para reducir las brechas de desarrollo.⁷ Lo anterior necesariamente guarda estrecha relación con la evaluación de las problemáticas a atender, las políticas públicas y programas propuestos para resolverlas, pero también los marcos normativos e institucionales requeridos para su adecuada instrumentación.

En el caso mexicano, se han observado avances sustantivos en la evaluación de los programas públicos, especialmente a partir de la institucionalización de un *Sistema de Evaluación del Desempeño* y un *Sistema de Inversión Pública*, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (2006) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008). Asimismo, en los últimos 20 años se ha fortalecido la institucionalización de la evaluación del gasto con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, además de una mayor regulación por

⁶ CAMPBELL, Donald Thomas, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, 18 de septiembre de 2015, numeral 45, p. 12.

parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de sus Unidades de Evaluación del Desempeño y de Inversiones y de la Secretaría de la Función Pública.

Cabe mencionar que, por lo que se refiere a la evaluación sobre la pertinencia y calidad de las leyes, éstas no han sido objeto de una regulación específica y los estudios relacionados son escasos. Si bien se cuenta con algunas experiencias,⁸ el marco normativo resulta todavía limitado. No obstante, en las agendas de los grupos parlamentarios de la XLV Legislatura de la Cámara de Diputados, actualmente en funciones, se identifica la propuesta de uno de éstos para modificar el Reglamento de esta Cámara para incorporar al Sistema de Evaluación de Diputados, una evaluación de impacto normativo en su dimensión *ex post*, a fin de contar con indicadores que, además de la productividad legislativa, consideren la “calidad, trascendencia e impacto de las iniciativas”.⁹

Al respecto, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados, tiene como parte de su objeto el brindar apoyo técnico e información analítica para el cumplimiento de las diversas funciones de la Cámara, y es en ese contexto que, de manera recurrente, le son solicitadas opiniones técnico jurídicas o estudios respecto a las iniciativas por presentar por parte de algunos diputados y diputadas.¹⁰ Para emitir ello, uno de los elementos metodológicos a considerar es lo mandado en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, relativo a los elementos indispensables que debe contener una iniciativa.¹¹ De éstos, cobran relevancia el planteamiento del problema, los argumentos que la sustenten y la debida observancia de la perspectiva de género, los cuales, en algunos casos, no se encuentran debidamente sustentados; situación que debilita a la iniciativa desde su origen y, por consecuencia,

⁸ El 11 y 12 de noviembre de 2021 el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto Nacional de Administración Pública organizaron el *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, en el cual se comentaron diversas experiencias y análisis relacionados con el papel de las evaluaciones de impacto legislativo en el fortalecimiento de los parlamentos en México. Para más detalle, véase INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, Serie Praxis, núm. 186, 2021.

⁹ GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, *Agendas legislativas del Grupo Parlamentario de Morena, para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021, numeral 208, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210913-A.pdf>.

¹⁰ Artículos 35 y 43, inciso a), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

¹¹ Artículo 78 fracciones II y IV del Reglamento de la Cámara de Diputados.

en caso de ser aprobada, a la ley *per se*. En el mismo sentido, se advierte el contenido de la fracción IX del artículo 85 relativa al proceso de dictaminación, en la cual se prevén, en su caso, la valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro.

Para Sainz Moreno, existe una “implicación recíproca entre la evaluación legislativa y la evaluación de las políticas públicas [...] se trata de cuestiones íntimamente entroncadas porque no hay una política pública sin una política legislativa en que se sustente”;¹² de ahí que éstas *se condicionan mutuamente*.¹³ Esta necesidad de correspondencia se asienta en justificaciones racionales derivadas del propio quehacer público. Así, desde el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se indican obligaciones y principios a observar en el ámbito público, tales como la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos (tercer párrafo del artículo 1o), la eficiencia, eficacia, productividad, transparencia y rendición de cuentas en las empresas productivas del Estado (párrafo quinto del artículo 28); la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en todo servidor público (fracción III del artículo 109); el precio, calidad, financiamiento y oportunidad en las adquisiciones públicas, así como la debida evaluación del ejercicio de los recursos públicos a efecto de propiciar que su administración observe los principios de eficiencia, eficacia y economía, entre otros (párrafos primero, segundo y tercero del artículo 134).

Aunado a estas obligaciones y principios, se observa que las leyes no se encuentran aisladas al interior del ordenamiento jurídico, sino que, antes bien, hacen parte de un sistema. Desde este presupuesto, la valoración de una norma ha de incorporar también criterios bajo los cuales la inserción pueda llevarse a cabo de manera plena debiendo, por tanto, observar criterios como los de coherencia, consistencia, claridad, racionalidad y taxatividad a efecto de que el propio sistema no plantee contradicciones, lagunas o diversas interpretaciones en su seno.

Ante los supuestos indicados, la pregunta inmediata es la de determinar bajo qué criterios o condiciones es dable determinar cuándo una norma y, sobre todo, una posible norma, cumpliría o no con las directrices

¹² SAINZ MORENO, Fernando, “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”, citado por PARDO FALCÓN, Javier y PAU VALI, Francesc, *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 20.

¹³ *Ibidem*, p. 21.

trazadas. Además, se plantean interrogantes secundarias atinentes a qué aspectos en concreto pueden evaluarse, cómo pueden medirse y de qué herramientas nos podemos valer para tal cometido. Todas estas son situaciones que nos colocan en la antesala de la evaluación *ex ante* y *ex post*, pero también ante el complicado escenario de determinar cuáles pueden ser esos criterios de valoración.

La necesidad del presente trabajo queda contextualizada por el marco normativo descrito, pero también se justifica atendiendo a las múltiples coincidencias existentes entre los diversos grupos parlamentarios de la actual legislatura en donde no han faltado motivaciones dirigidas al fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas, al mayor control del gasto público y su fiscalización, a la promoción de la transparencia, y la lucha contra la corrupción, el crecimiento económico o el impulso a la competitividad.¹⁴

De esta manera, el presente estudio se inserta como un elemento de apoyo en las labores de las legisladoras y los legisladores que les permita tomar decisiones sobre la base de información objetiva e imparcial. En concreto, se pretende que, durante el proceso de modificación de preceptos constitucionales, reforma o creación de nuevas leyes, las y los representantes puedan disponer de criterios y directrices confiables sustentadas no sólo sobre la base de resultados o impactos, sino también en cuanto a la coherencia, plenitud y eficiencia legislativa.

Fundados en la amplia diversidad de contenidos normativos susceptibles de valorar y de evaluar, se parte de una hipótesis en donde ciertos elementos extraídos del análisis de políticas públicas pudieran ser implementados en el ámbito de la evaluación normativa y que, además, la sistematización de algunas de las experiencias evaluativas documentadas en la materia y del derecho comparado pueden representar importantes estímulos conceptuales para el caso mexicano.

Como método de trabajo, se parte de un estudio y análisis de la literatura existente en el ámbito de la evaluación legislativa y en el análisis de políticas públicas. A la par, se complementa el estudio

¹⁴ Las anteriores consideraciones hacen parte de las diversas Agendas Legislativas que en la actual LXV Legislatura han sido planteadas por los grupos parlamentarios de Morena, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y el Partido Revolucionario Institucional. Cf: PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Documentos constitutivos y agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados*, <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/1.-Agenda-legislativa>.

con experiencias del derecho comparado y con el estudio del marco normativo mexicano. Hecho lo anterior, se plantean cuáles habrían de ser los principales elementos conceptuales que permitirían aproximarnos a la calidad y evaluación de las normas, haciendo reflexiones tanto en la evaluación *ex ante* y *ex post* como de consistencia e institucional.

No se omite agradecer la disposición de aquellos congresos locales que amablemente respondieron al requerimiento de información sobre su marco normativo en la materia, así como de autoridades y personal del CEDIP.¹⁵

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL PROCESO DE EVALUACIÓN DE UNA LEY Y ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La conceptualización del proceso de evaluación de una ley desde las políticas públicas requiere partir de formalizar los conceptos de ambos instrumentos. Por otra parte, corresponde distinguir lo que significa que el objeto de la evaluación sea una ley y no una política, sin omitir considerar los elementos en común. En este apartado se abordan tales aspectos, a efecto de contar con una terminología sólida, además de destacar el papel de la participación ciudadana en el proceso evaluativo y describir algunas experiencias internacionales sobre el tema.

1. *Evaluación de leyes y políticas públicas: confluencias y divergencias*

El concepto de ley ha sido objeto de amplios debates y diversas interpretaciones, por lo que un desarrollo riguroso del mismo exige abordar la variedad de consideraciones en la materia a lo largo prácticamente de toda la historia del derecho, lo que escapa a los objetivos de esta investigación. Una definición genérica considera a una ley como “regla o norma establecida por una autoridad superior para regular, de acuerdo con la justicia, algún aspecto de las relaciones sociales”;¹⁶ mientras que para una fuente más especializada, es el “conjunto de disposiciones de carácter general, obligatorio, abstractas e impersonales y que contienen

¹⁵ En especial, se destaca el apoyo informático proporcionado por el Ingeniero Alberto de Jesús Ordaz Tovar para la aplicación del cuestionario.

¹⁶ DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL DE AMÉRICA Y ESPAÑOL, Barcelona, VOX, 2002.

una sanción directa o indirecta y que es creada y aplicada por el estado”.¹⁷ Asimismo, conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y respecto al artículo 30 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el significado de ley se refiere a una “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.¹⁸

En el caso de las políticas públicas, tampoco existe una definición única aceptada, lo que parecería ser resultado de su carácter multidisciplinario y multimetódico, así como la naturaleza heterogénea y cambiante de su objeto de estudio. También al definir este término, es menester distinguirlo de la conceptualización de la política (en singular). Mientras que, en el primer caso, se entienden como el conjunto de acciones, decisiones y omisiones de los distintos actores relacionados con los asuntos públicos, en el segundo se habla de las relaciones de poder, los procesos electorales y las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno.¹⁹

Aguilar Astorga, citando a varios autores, destaca aspectos adicionales de las políticas públicas, como es su orientación a la solución de problemas públicos y por ser cursos de acción, pero también de inacción. Se entiende además que las políticas públicas son una declaración de intenciones, metas y objetivos; cadena causal entre condiciones iniciales y futuras consecuencias; resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales.²⁰ Asimismo, el autor llama la atención sobre el hecho de que la toma de decisiones, elaboración y ejecución de las políticas públicas no deja de ser “un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos”.²¹ Esto último en mucho se asemeja al contexto en que se desarrollan los procesos legislativos durante la creación y modificación de leyes.

17 MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario jurídico. Teórico práctico*, México, IURE Editores, 2017.

18 Corte Índice de Desarrollo Humano, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, p. 10, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf.

19 AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 13.

20 AGUILAR, Luis, *La hechura de las Políticas Públicas*, Ciudad de México, Porrúa, 1992, p. 25, citado en AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *op. cit.*, p. 15.

21 AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *op. cit.*, p. 16.

Coincidiendo con Parsons, las políticas públicas presuponen la existencia de una esfera de la vida que es colectiva, distinta de la privada o individual. Es así como el autor plantea que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.²² En forma similar, el ámbito del diseño y aplicación de las leyes es lo público, y a su vez, una política pública debe estar diseñada con base en los marcos jurídicos y entramados institucionales existentes, sin omitir la presencia de las preferencias e intereses de los distintos actores que se ven involucrados en la solución de una determinada problemática.

Cuando los gobiernos “desarrollan políticas públicas o prestan servicios públicos deben hacerlo siempre, por mandato constitucional (en virtud del principio de legalidad), de acuerdo con normas (reglamentarias –incluidos planes administrativos– o con rango de ley) previamente aprobadas”;²³ de manera que tanto cuando se diseñan como cuando se desarrollan las políticas públicas, se están aplicando normas jurídicas como fundamento y límite de la actuación pública.²⁴

Las leyes, al igual que las políticas públicas, se caracterizan por buscar atender un problema público, pero constituyen instrumentos del Estado de distinta naturaleza, como es su carácter coercitivo y ser elaboradas por órganos legislativos. No obstante, estos instrumentos comparten aspectos similares en cuanto a la importancia de los actores que participan en su diseño e implementación, así como los contextos social, político e institucional correspondientes.

Ahora bien, si las leyes y las políticas públicas conviven y se entremezclan como parte del modelo de gobernanza en que operan, la relación entre ellas no es del todo fácil y directa. Mientras que una política pública se diseña e implementa bajo un marco normativo determinado, los preceptos constitucionales, las leyes y demás instrumentos jurídicos no necesariamente obedecen a una política pública, aun cuando el proceso legislativo pudiera responder a líneas específicas de acción impulsadas por decisiones de política para atender asuntos públicos.

²² PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO México y Miño y Dávila Editores, 2007, p. 37.

²³ PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto normativo* (apuntes de apoyo), Máster en Evaluación de Políticas Públicas, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2021, p. 6.

²⁴ *Idem*.

Se habla que las políticas públicas son lo que un Gobierno pretende realizar (objetivos declarados) para atender los asuntos públicos, mientras que las leyes constituyen normas que deben observarse de manera obligatoria y que enmarcan dichas acciones, apoyándolas o limitándolas. Asimismo, en el caso de las políticas públicas, su creación es atribución de los gobiernos con una mayor o menor participación de otros actores sociales, de acuerdo al modelo particular de gobernanza, mientras que en el caso las leyes, en un Estado democrático, son resultado de procesos parlamentarios, y si bien los gobiernos también pueden proponer leyes, las mismas deben ser aprobadas por las y los legisladores, salvo en un estado de excepción. Por otra parte, mientras que la ejecución de las políticas públicas está a cargo de los gobiernos, con la eventual coparticipación de otros actores sociales, en la aplicación de la ley intervienen también autoridades judiciales.

Una pregunta obligada es: al igual que para las políticas públicas, ¿importa o no evaluar las leyes y por qué? En la Tabla 1 se responde a esta pregunta desde las mismas consideraciones señaladas para las políticas públicas.

Tabla 1. Importancia de evaluar políticas públicas y leyes.

¿POR QUÉ EVALUAR IMPORTA?	
Para las políticas públicas*	Para las leyes*
Contribuye a solucionar problemas públicos de manera adecuada, a partir de un mejor diagnóstico.	Durante su diseño, permite incorporar en forma integral elementos que conforman la calidad de una ley.
Permite aprender de los errores y mejorar con base en evidencias objetivas.	De manera <i>ex post</i> , no sólo analiza resultados e impactos, sino también el grado de aceptación social, problemáticas institucionales y procedimientos en su implementación, además de otros elementos que denotan la necesidad de modificar o incluso derogar una ley.
Juega un papel fundamental en el cumplimiento de la Agenda 2030.	La instrumentación de acciones para atender la Agenda 2030 también requiere la adaptación de las leyes existentes y la aprobación de nuevas que respondan a la identificación de fortalezas y debilidades.
Coadyuva a incorporar los derechos universales y la participación social en la toma de decisiones.	Bajo el enfoque de derechos, es importante conocer si éstos se están observando desde el mismo diseño legislativo, pero también en su instrumentación; siendo además relevante incorporar en ello la participación ciudadana.
Contribuye a que gobiernos y sociedad civil rindan cuentas sobre las políticas públicas instrumentadas y sus programas, así como para combatir la corrupción.	Proporciona información muy útil para fundamentar las acciones de control y rendición de cuentas, como es el caso de las evaluaciones de impacto regulatorio.

*Al hablar de las políticas públicas, también se incluyen sus programas y proyectos, así como al referirse a leyes, se consideran otros instrumentos normativos.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, un primer reto es contar con un concepto integrador sobre lo que entendemos como evaluación normativa o de leyes, el cual permita identificar las similitudes y diferencias respecto a la evaluación de las políticas públicas y sus programas. Para ello, se parte de la definición general sobre evaluación del UNEG mencionada en la introducción, así como los elementos principales que definen la calidad de una ley.²⁵

Bajo estas consideraciones, podemos entender a la evaluación de las leyes como la valoración de un instrumento normativo que permita analizar el grado de consecución de resultados esperados, así como procesos, factores contextuales y la causalidad intrínseca, a partir de la aplicación de criterios compartidos con las políticas públicas, como son la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y coherencia, pero también aquellos propios de lo legal, como son seguridad jurídica, certeza del derecho, claridad y técnica legislativa, integración al sistema jurídico, mecanismos de garantía, sustento tecno-científico, entre otros. Asimismo, la evaluación de una ley tiene como propósito proporcionar información objetiva y útil, basada en evidencia, que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en el proceso de toma de decisiones para su aprobación, modificación o derogación.

Algunos analistas han delimitado la aplicación de la evaluación normativa al momento posterior a su aprobación y no en su elaboración.²⁶ No obstante, el enfoque de la presente investigación es que, al momento del diseño de un instrumento normativo, resulta adecuado y relevante incorporar elementos valorativos de manera *ex ante*, incluyendo escenarios prospectivos de los posibles efectos. En apoyo a este enfoque, Ponce Solé señala la pertinencia de analizar los impactos posibles tanto de la futura aprobación de una ley (evaluación *ex ante* o prospectiva) como de aquellos resultantes de su aplicación (evaluación *ex post* o retrospectiva), tomando en

²⁵ En el apartado IV se desarrolla con mayor detalle el concepto de calidad de la ley.

²⁶ Mora-Donatto entiende a la evaluación normativa como “la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una decisión política transformada en ley.” MORA-DONATTO, Cecilia, “Teoría de la legislación”, en MORA-DONATTO, Cecilia y SANCHEZ GÓMEZ, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el congreso mexicano. Lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 82.

consideración que “[a]mbos tipos de evaluación no sólo no son incompatibles, sino que pueden y deben ser concurrentes”.²⁷

Por otra parte, Martínez y Rivera debaten sobre el tipo de instrumentos normativos que pueden ser objeto de una evaluación. Si bien es procedente la evaluación de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, los autores se cuestionan si también han de ser objeto de evaluación la participación de entidades federativas en reformas constitucionales,²⁸ las normas dictadas por la administración pública o las sentencias dictadas por el Poder Judicial.²⁹ Si bien, en los dos primeros casos, es aplicable el concepto de evaluación normativa propuesto, en las resoluciones judiciales pareciera no serlo tanto, no obstante el sentido evaluativo que puedan tener las argumentaciones de los mismos, como observan los autores.

Otro factor que destacan Martínez y Rivera es la distinción entre la evaluación de las leyes y su seguimiento, referido al “conocimiento de los efectos de la norma pero sin necesidad de un juicio valorativo”.³⁰ Para las políticas públicas, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el monitoreo es una función continua de recolección sistemática de datos sobre los avances, logro de objetivos y uso de recursos; en tanto que la evaluación es la valoración sistemática y objetiva de la intervención, conceptos que son complementarios.³¹

En la Figura 1, se describe el proceso legislativo y de evaluación de una ley, adaptado de un esquema similar desarrollado para el caso de las políticas públicas por Aguilar Astorga. Se destaca la similitud de fases y flujos, las interrelaciones entre el monitoreo y la evaluación, así como la vinculación entre los resultados de estas últimas fases del proceso con la

²⁷ PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, p. 15.

²⁸ Además de la participación de legislaturas locales en las reformas constitucionales en países con un sistema federal como México, es relevante conocer los avances en la evaluación de leyes en el ámbito subnacional. Si bien no es objeto particular de esta investigación, en el apartado III se abordan algunos elementos del marco normativo local en materia de evaluación de leyes.

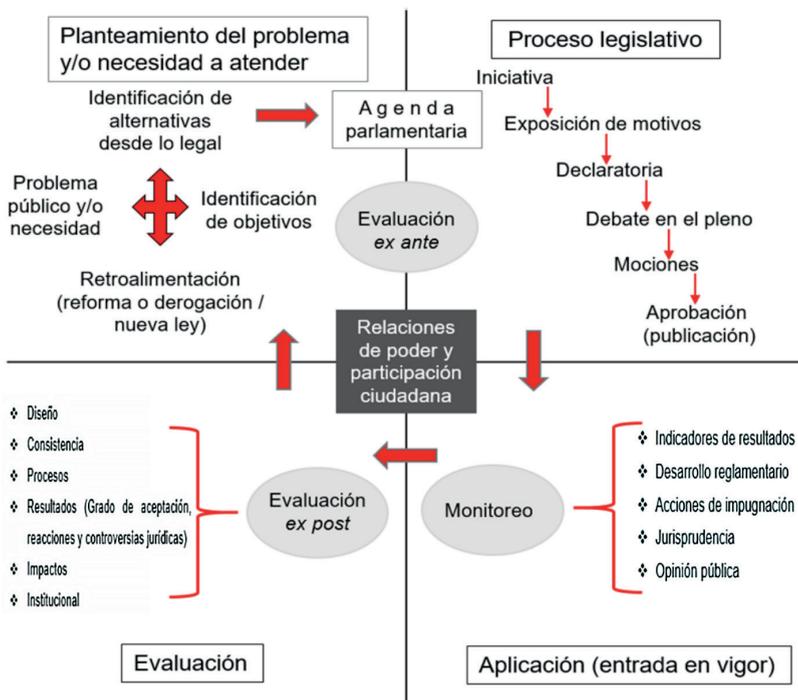
²⁹ MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma es fondo: Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 173.

³⁰ *Ibidem*, pp. 169 y 170.

³¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, Paris, OECD/ DAC, 2002, pp. 21 y 27, citado por KUSEK, Jody Zall y RIST, Ray C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, D. C., The World Bank, 2004, p. 12.

reforma, modificación o derogación de la norma, como parte de un modelo circular.³² Es menester señalar que la propuesta tiene solo el propósito de mostrar la natural interacción entre la creación y modificación de leyes con su monitoreo y evaluación, aun cuando resulta un tanto limitada al no desarrollar con detalle las fases del proceso legislativo.³³

Figura 1. Proceso legislativo y evaluación de una ley.



Fuente: Elaboración propia a partir de AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *op. cit.*, p. 19.

³² Aguilar Astorga, retomando a AGUILAR, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, M. A. Porrúa, 1992; así como Parsons, comparten la preocupación de que, en forma incorrecta, al hablar del ciclo de las políticas públicas se entienda a sus etapas como eventos sucesivos, separables y causales, sin considerar que éstas pueden sobreponerse, atrasarse o repetirse, aspecto que puede darse también en el ciclo de las leyes. AGUILAR ASTORGA, Carlos, *op. cit.*, p. 20; y PARSONS, Wayne, *op. cit.*, pp. 113-115.

³³ Juan Carlos Cervantes, citando a Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo, distingue al proceso legislativo del procedimiento legislativo, señalando que el primero se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al órgano legislativo, e identifica seis fases del mismo: iniciativa, exposición de motivos, lectura o declaratoria de publicidad, debate en el pleno, mociones y publicación. CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja – Temas Parlamentarios*, Ciudad de México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, junio de 2012, pp. 129–156.

Tanto el seguimiento de la norma como el monitoreo de una política pública son procesos funcionales a su evaluación *ex post*. En relación con la norma, para Sainz Moreno implica el seguimiento al desarrollo reglamentario (reglamentación ulterior), implantación (creación y vigilancia de órganos encargados de aplicarla), impugnación (acciones de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de amparo, entre otras), jurisprudencia (interpretación por los tribunales), opinión de órganos de control, doctrina (estudios especializados) y opinión pública (percepción social de la norma).³⁴ Asimismo, es importante que los cuerpos legislativos vigilen el cumplimiento y eficacia de las leyes aprobadas, para lo cual la retroalimentación resultante de la evaluación permite mejorar o enmendar, en su caso, la legislación.³⁵ Si bien el objeto de la investigación no es el proceso legislativo, sino la evaluación de sus productos, que son las leyes, se considera oportuno comentar algunos aspectos de la participación ciudadana como elemento relevante del proceso legislativo en cuanto que la apertura a todas las voces de la sociedad es condición cada vez más presente en el monitoreo y evaluación de las normas.

2. Proceso legislativo y participación ciudadana

En la actualidad, los Estados modernos reconocen su incapacidad para gobernar si no se acompañan de procesos efectivos de gobernanza, principalmente en materia de desarrollo social, en donde la voz de la opinión de la ciudadanía cada vez cobra mayor importancia. Los organismos internacionales han jugado un papel relevante en la promoción de estos procesos, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual pugna por disminuir en los Estados la corrupción y aumentar la participación de las minorías, beneficiando a la población más vulnerable y tomando en cuenta sus necesidades y contextos actuales.³⁶ En la Figura 2 se presentan las ocho características o atributos de una buena gobernanza identificados por esta organización.

³⁴ SAINZ MORENO, Fernando, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

³⁵ MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *op. cit.*, pp. 171 y 172.

³⁶ Véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *What is Good Governance?*, <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

Figura 2. Características de la buena gobernanza.



Fuente: Elaboración propia con base en información de ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *What is Good...*, *op. cit.*

Los parlamentos no son ajenos a la gobernanza, máxime cuando sus integrantes representan la voluntad del pueblo y son depositarios de la soberanía nacional como sucede en México. Es por ello que el Informe Parlamentario Mundial 2022 hace especial énfasis en la participación pública como un elemento indispensable en la labor de los parlamentos, a fin de enfrentar los desafíos actuales, como ha sido la pandemia por COVID-19.³⁷

Entre los beneficios que conlleva dicha participación en la función legislativa de los congresos, se encuentra el acceso a la información, el conocer y en su caso tomar en cuenta las necesidades de la población, el ejercer el principio de la democracia en los asuntos públicos, generando comunicación y confianza entre representantes y representados, entre otros.³⁸ Este trabajo en conjunto no es fácil; requiere de metodologías innovadoras, así como de la tecnología adecuada, a fin de garantizar el uso de la voz a expertos, sociedad civil organizada, academia, las y los destinatarios de la ley, entre otros actores.

³⁷ Véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Informe Parlamentario Mundial 2022*, Ginebra, UIP-PNUD, 2022, pp. 40-42.

³⁸ *Ibidem*, p. 7.

Una de las herramientas más utilizadas para lograr este objetivo son los *parlamentos abiertos*, los cuales son flexibles tanto en su planeación como en sus procesos colaborativos, lo cual permite una cocreación de leyes con la sociedad civil en cualquier materia que atienda el congreso. Puente y Luna lo definen como:

[...] un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias.³⁹

La figura del parlamento abierto se basa en cuatro pilares: a) *transparencia y acceso a la información*: que la información de interés público esté a disposición de la ciudadanía; b) *rendición de cuentas*: que las y los legisladores justifiquen y comuniquen las decisiones del ejercicio del cargo; c) *participación ciudadana*: que esté presente el involucramiento activo de la ciudadanía en todas las actividades y procesos parlamentarios, y d) *ética y probidad*: implica el establecimiento de códigos de integridad y conducta para las y los legisladores.⁴⁰

Por otra parte, la Unión Interparlamentaria distingue los siguientes elementos relevantes para promover la participación ciudadana:

- i. *Estrategia*: incorporar una cultura de participación en el parlamento para un esfuerzo unido y concertado orientado a lograr una participación mayor y más amplia.

³⁹ PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM, 2019, p. 5.

⁴⁰ PARLAMERICAS, *Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa*, Canadá, ParlAmericas, 2016, pp. 5-23, <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>.

- ii. *Inclusión*: convertir la inclusión en una prioridad de manera que todos los miembros de la comunidad tengan acceso al parlamento.
- iii. *Participación*: alentar la participación de las personas en la formación de agenda, mediante oportunidades que permiten influir en las cuestiones asumidas.
- iv. *Innovación*: liderar mediante enfoques creativos y audaces que involucran a la comunidad y la inspiran a interactuar con el parlamento, ahora y en el futuro.
- v. *Recepción*: enfocarse en satisfacer las expectativas del público escuchando las aportaciones de la comunidad y comprometiéndose con una mejora continua.⁴¹

Es común confundir la realización de parlamentos abiertos con acciones de difusión y capacitación, como visitas al congreso, audiencias, foros, debates, seminarios, eventos públicos, entre otros. En relación a ello, el citado Informe de la Unión Interparlamentaria señala que “tan sólo el 34% de los parlamentos encuestados contaban con indicadores de evaluación”;⁴² sin embargo, dicho porcentaje generalmente se aboca a los procesos administrativos y no a los impactos y consecuencias de la participación ciudadana.

Lo anterior implica un cambio de paradigma en las funciones de los congresos, que significa tener que evaluar sistemáticamente, entre otras cosas, el grado de participación frente al cumplimiento de los objetivos de las leyes, tanto de manera interna como con evaluaciones externas, lo que evidenciaría buenas prácticas, y debilidades a atender. Asimismo, podemos reafirmar la importancia de la gobernanza como proceso de participación ciudadana en las labores de los parlamentos, en especial en su función legislativa, de monitoreo y evaluación de las leyes, a efecto de mejorar su calidad.

⁴¹ Véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *op. cit.*, p. 8.

⁴² *Ibidem*, p. 45.

3. Algunas experiencias internacionales en la evaluación de las leyes

Si bien la presente investigación se ocupa primordialmente de identificar los elementos conceptuales y metodológicos relevantes en la evaluación de las leyes, resulta interesante y útil a estos fines comentar algunas de las experiencias internacionales en la materia, cuestión que se realiza en este subapartado.

Puede citarse el caso de la República Italiana, donde el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé la evaluación de la calidad legislativa encomendando dicha labor a su *Comité de la Legislación* (artículo 16 bis, numeral 4 del *Regolamento della Camera dei Deputati*).⁴³ Dentro del proceso de evaluación legislativa, el Comité presenta opiniones respecto a consideraciones como: la homogeneidad del texto, la necesidad de la simplificación y reordenación legislativa, la claridad y la propiedad en la formulación (artículo 16 bis, numeral 4). Además, se realiza un análisis técnico-normativo del texto propuesto, así como de impacto en el resto del ordenamiento (Análisis de Impacto de la Regulación, *AIR*).

Por su parte, Francia cuenta con una oficina parlamentaria de evaluación legislativa, regulada por la Ley 516/1996. Su principal objetivo es el de “evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que constituyen su objeto” y, además, auxiliar en la simplificación normativa. La oficina actúa a solicitud de parte (diputados o senadores) y, actualmente, bajo la estructura de un Comité de Evaluación y Control de las Políticas Públicas que realiza valoraciones tanto de las políticas públicas como de los textos adoptados por el legislador. Los reportes que se presentan incluyen evaluaciones cuantitativas, cualitativas y temáticas.⁴⁴

En España, la Ley 50/1997 prevé en su artículo 26 la necesidad de elaborar una *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (MAIN) en todo anteproyecto de ley y de normas reglamentarias.⁴⁵ La MAIN ha de justificar la oportunidad y necesidad de la medida legislativa, así como acompañar una estimación de impacto en caso de su aprobación.

43 CAMERA DEI DEPUTATI, *Regolamento della Camera dei Deputati*, Italia, (28 de enero de 2022), https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf.

44 ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Office Parlementaire D'Évaluation de la Législation*, (28 de enero de 2022), Francia, <https://www.assemblee-nationale.fr/commissions/oel-index.asp>.

45 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Ley 50/1997*, artículo 26, España, (28 de enero de 2023), <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>.

Aunado a ello, todo proyecto puede ser objeto de una evaluación *ex post* mediante un *Informe anual de evaluación* que se incorpora a la Memoria. En este informe se evidencia la eficacia de la norma (si se han conseguido o no los fines planteados durante la aprobación), la eficiencia (señalando situaciones como las cargas administrativas que pudieran ser innecesarias) y la sostenibilidad de la disposición.⁴⁶

Los indicadores valorados en la MAIN son: oportunidad de la propuesta, análisis jurídico, análisis de competencias, impacto económico y presupuestal, detección y medición de eventuales cargas administrativas, impacto en razón de género, infancia, adolescencia y familia; en su caso, impacto social y medioambiental, de oportunidades, no discriminación y accesibilidad; análisis de costo y beneficio; descripción de la tramitación y consultas, entre otros.⁴⁷

En el caso de Países Bajos, de acuerdo con Haarhuis y Niemeijer, desde la primera década del siglo XXI, la evaluación legislativa ha comenzado a recibir una atención importante por parte de los cuerpos legislativos, de tal manera que el 75% de las leyes de este país “contenían algún tipo de cláusula de evaluación que prescribe una revisión de la norma usualmente en períodos de cuatro a cinco años y se han producido numerosas evaluaciones en los últimos años cuyos resultados han llevado a reformar o derogar normas jurídica”.⁴⁸

Rodríguez Fernández analiza los casos de Alemania, Suecia y Estados Unidos. Respecto al primero, la evaluación legislativa se ha desarrollado por vía jurisdiccional. El Tribunal Constitucional ha dispuesto que la calidad, eficacia, eficiencia y proporcionalidad de las leyes se deriva del *estado de ley* contenido en el artículo 20 de la Constitución alemana e, incluso, ha señalado que una inadecuada valoración legislativa podría derivar en responsabilidad de las y los legisladores, vía omisión, por vulneración a los derechos fundamentales.⁴⁹ En el plano

46 UNIÓN EUROPEA, *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, (28 de enero de 2023), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0097>.

47 MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, (28 de enero de 2023), <http://www.mptfp.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo.html>.

48 HAARHUIS, Klein y NIEMEIJER, E., “Synthesizing legislative evaluations: putting the pieces together”, *Evaluation*, vol. 15, núm. 4, 2009, p. 406, citado por MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *op. cit.*, p. 172.

49 Es el caso de las sentencias B Verf. GR 19, 330 y B Verf. GE 49, 48, 130. Cfr. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 154 y 155.

fáctico, al momento de plantearse una modificación, suelen elaborarse cuestionarios inspirados en el Manual de la Legislación (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*).

Suecia contempla en su Constitución un *Consejo de Legislación* (capítulo 8, parte 8, artículo 20) integrado por jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Administrativo, quienes se pronunciarán sobre los proyectos de ley. Asimismo, en su artículo 21 se dispone que el Parlamento Sueco (*Riksdag*) deberá requerir al Consejo de Legislación el respectivo dictamen en los casos de: reformas en materia de libertad de prensa y expresión, limitaciones al acceso de documentos oficiales, tratamiento de datos personales y disposiciones fiscales. Además, el Consejo de Legislación, en términos del artículo 21, examinará cómo se relaciona la ley con el resto del ordenamiento, la estructura lógica de las disposiciones del proyecto de ley entre sí, la correspondencia de la norma con el Estado de derecho y la adecuada redacción.⁵⁰

En los Estados Unidos opera el denominado *Regulatory Impact Assessment*, mejor conocido como RIA. Su fundamento normativo es la Orden 12291 del 17 de febrero de 1981, en la cual se detallan las exigencias a realizarse *a priori* en la emisión de nuevas normas. Brevemente, el RIA contempla la descripción de las ventajas potenciales de la norma, la identificación de las y los destinatarios, los costes potenciales de la norma, incluyendo posibles efectos adversos tanto monetarios como de otro tipo; la determinación de las ventajas potenciales netas; posibles alternativas a un coste menor, así como las razones por las cuales se preferiría la emisión de la norma correspondiente. Colaboran en esta función la Oficina de Contabilidad General, la Oficina de Información e Impacto Regulatorio, la Oficina de Políticas y Legislación, la Oficina Presupuestaria del Congreso y el Servicio de Investigación del Congreso.⁵¹

Tratándose de Chile, se dispone de un *Departamento de Evaluación de la Ley*, al cual compete la evaluación de las normas y la realización de propuestas de mejora. El Departamento está previsto en la Resolución 57 del 27 de enero de 2011 de la Cámara de Diputados.⁵² Las evaluaciones contempladas son *ex ante* y *ex post*. Dentro de estos últimos se valora

⁵⁰ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *op. cit.*, pp. 166-170.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 140-144.

⁵² CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, *Evaluación de la ley*, 4 de octubre de 2021, (12 de diciembre de 2021), <http://www.evaluaciondelaley.cl>.

el grado de cumplimiento en los objetivos diseñados, los impactos o efectos no previstos, las buenas prácticas que pueden recogerse y la percepción ciudadana de las normas.⁵³

A partir de este esbozo, pueden derivarse algunas reflexiones iniciales. Lo primero es la tendencia a disponer de una valoración *ex ante* y *ex post* en el proceso legislativo de los países estudiados. Destaca la necesidad de incorporar consideraciones que permitan predecir su eficacia, eficiencia, impacto e incidencia en el conjunto del ordenamiento, así como instrumentos metodológicos que, a futuro, permitan comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos. A la par, esta valoración puede ser realizada por órganos creados *ex profeso* en la institución parlamentaria, o bien, bajo directrices generales a observarse por las y los representantes o por las Comisiones.

III. MARCO NORMATIVO

Como se comentó en el apartado anterior, diversos Estados han incorporado cláusulas específicas en las que se indican parámetros a observarse en la elaboración de las leyes. En algunos casos, dichos elementos se expresan, incluso, desde el texto constitucional. De cualquier forma, los elementos reseñados se dirigen a disponer directrices que deberán cumplirse durante el proceso de elaboración de nuevas normas, a fin de que el producto resultante cumpla con ciertos estándares y que, en la práctica, se alcancen sus objetivos.

En el caso de México, la CPEUM no dispone expresamente de una cláusula reservada a la evaluación legislativa, aunque sí puede derivarse de una interpretación armónica y sistémica de sus diversas disposiciones, así como de principios generales, entre ellos, los que permiten justificar un *derecho a la buena administración del Estado*, incluyendo al Poder Legislativo y a sus productos normativos (mismo caso para el Ejecutivo y sus Decretos).

El derecho a una buena administración de los asuntos públicos puede ser entendido como aquel que asiste a toda persona y la correspondiente obligación del Estado y sus instituciones para que el quehacer público sea realizado en el marco del interés general.⁵⁴ Si bien es cierto este

⁵³ DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY, *¿Cómo evaluamos?*, (28 de enero de 2023), <http://www.evaluaciondelaley.cl/como-evaluamos>.

⁵⁴ “Para hablar del derecho a una buena administración debe entenderse que éste es un derecho

derecho suele circunscribirse al ámbito de la administración pública, también lo es que sus implicaciones repercuten en el Estado en su conjunto y sus relaciones íntegras con las y los gobernados.

De manera semejante, el artículo 1o., tercer párrafo, de la CPEUM consagra el imperativo de que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Dichas obligaciones delinean el quehacer del Estado en todas sus manifestaciones, incluyendo la racionalidad en la elaboración de las normas. Incluso autores como Montoro Chiner y Rodríguez Fernández dan por sentado que el propio Estado de derecho presupone un *juicio de constitucionalidad sobre la racionalidad de las leyes*.⁵⁵

Además, puede presumirse que, como una correlación de las obligaciones constitucionales antes dispuestas y de la propia racionalidad, se erige el deber de comprobación que bien puede materializarse en la evaluación, en nuestro caso específico, mediante una evaluación legislativa tanto en el proceso previo a la emisión de la norma como en su posterior aplicación. Por cierto, una forma de comprobación y, por tanto, también de evaluación, es sin duda alguna la dispuesta por el artículo 79 de la CPEUM que establece la función de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en relación con la Cuenta Pública.

Ahora bien, existen también disposiciones generales y específicas que delimitan los contenidos a observarse en las normas de nuestro Estado, mismas que también pudieran ser susceptibles de una correspondiente evaluación *ex ante* y *ex post*. En primer término, se han señalado las obligaciones básicas en materia de derechos humanos, pero pudieran citarse otras directivas de índole constitucional.

Exclusivamente a modo de ejemplo, podemos señalar del artículo segundo, el requisito procedimental de la consulta previa a pueblos y

fundamental, el cual permite que las instituciones y entidades administrativas funcionen como un engranaje cuyo motor es la persona humana, es decir, el ciudadano para quien se trabaja con el objetivo de satisfacer sus necesidades”. ARCILA RUSSI, Luis Alejandro y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia”, *Inciso*, vol. 21, núm. 1, 2019, p. 46.

⁵⁵ MONTORO CHINER, María Jesús, *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 48; y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *op. cit.*, p. 238.

comunidades indígenas ante medidas que puedan afectarles de manera directa (Apartado B, fracción IX y Apartado C); del tercero, la mejora continua en los procesos educativos con base en indicadores de resultados (inciso b de la fracción IX del párrafo doceavo); del cuarto, los requisitos de nutrición, suficiencia y calidad en la alimentación (párrafo catorce); del quinto, la justa retribución en los trabajos personales (párrafo tercero); del sexto, los requisitos de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad y acceso libre en los servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión (fracción II del Apartado B del párrafo cuarto), y del séptimo, las condiciones que pueden suponer abusos oficiales o particulares en el ámbito de la difusión de opiniones, información e ideas (párrafo primero).

Además, se reitera el requisito de eficiencia presente en los artículos 21, párrafo noveno; 28, párrafo quinto; 109, párrafo primero, fracción III, o, incluso, la calidad a la que se refiere el artículo 134, párrafo tercero. De manera más general, también pueden referirse los principios rectores a observarse sobre igualdad y no discriminación (artículo 1o., párrafo quinto), multiculturalidad (artículo 2o., párrafo segundo), igualdad de género (artículo 4o., primer párrafo); el principio de daño en materia ambiental (artículo 4o., párrafo quinto), el principio de legalidad (artículo 16, primer párrafo), la presunción de inocencia (artículo 20, apartado B, fracción I), el principio de proporcionalidad y el de ofensividad en materia penal (artículo 22, primer párrafo), y la paridad de género (artículo 41, párrafo segundo), por citar algunos.

Como se observa, el marco constitucional determina parámetros a observarse en el quehacer público en todas sus manifestaciones, incluyendo la elaboración de las leyes como parte de la función atribuida al Poder Legislativo. Dichos parámetros o, si se quiere, “requisitos” pueden y deben ser medidos y evaluados. A continuación, se observan disposiciones que, en el ámbito de la evaluación de leyes, pudieran ser de interés desde la normativa aplicable al proceso legislativo.

1. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)*

Los dictámenes pueden ser considerados una forma de evaluación *ex ante* respecto a una ley al suponer un análisis técnico en el que se valora la conveniencia, o no, de una modificación normativa a la luz de diversos estándares (normativo, económico, político, social, etcétera).

A tal efecto, el artículo 39, numeral 1, de la LOCGEUM dispone la figura del dictamen como una vía a través de la cual la Cámara de Diputados cumple con sus funciones constitucionales y legales. A su vez, el numeral 2 indica que la facultad corresponde a las comisiones ordinarias.

En el caso del Senado de la República, la facultad de dictaminación de las comisiones ordinarias es resaltada en los artículos 85, numeral 2, inciso a; 86, numeral 1, y 89, numeral 1. Adicionalmente, el artículo 109, numeral 1, inciso g), prevé que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios en el Senado de la República tendrá la función de “Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente”, lo que puede ser considerado una forma de evaluación *ex ante*.

2. *Reglamento de la Cámara de Senadores*

En relación con los elementos a observarse en toda iniciativa, el artículo 169, numeral 1, señala los siguientes: encabezado o título, fundamento legal, exposición de motivos *con las razones que la sustentan*, texto normativo propuesto, régimen transitorio, lugar y fecha de formulación y nombre y firma del o los autores. El numeral 2 del mismo artículo prevé que “los senadores deberán desarrollar el artículo correspondiente en forma lógica y ordenada”. Además, se dispone una estructura específica que el contenido normativo deberá observar y se “hará coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento”.

En el ámbito del dictamen, disposiciones de este tipo son señaladas en los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, numeral I, fracción I, y 182 a 206. De manera precisa, el artículo 182, numeral 1, dispone

que los dictámenes habrán de observar los requisitos dispuestos por el artículo 169 para las iniciativas y, además, el artículo 190, numeral 1, señala que el dictamen deberá tener como elementos: encabezado, nombre de las comisiones, fundamento legal y reglamentario, antecedentes generales, objeto y descripción de la iniciativa o proyecto, método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas; consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen; texto normativo y régimen transitorio, entre otros.

3. Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD)

Para efectos de la presente investigación, el RCD es, sin lugar a dudas, el aspecto normativo medular, ya que es el instrumento en el cual se enuncian consideraciones tanto de forma como de fondo respecto al proceso para la elaboración de las leyes. Estos requisitos y la presencia de determinadas actividades (como el dictamen) configuran evaluaciones preventivas que a continuación reseñamos.

Para el caso de las iniciativas, el artículo 78, numeral 1, dispone los elementos indispensables que habrán de observar: encabezado, planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, problemática desde la perspectiva de género, en su caso; argumentos que la sustenten; fundamento legal; denominación del proyecto o decreto; ordenamiento a modificar; texto normativo propuesto; artículos transitorios; lugar; fecha; nombre, y rúbrica del iniciador.

El artículo 85, numeral 5, dispone los requisitos que deberá contener el dictamen: encabezado o título, nombre de la comisión o comisiones, fundamento legal, contenido del asunto o asuntos, señalando el planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso; antecedentes del procedimiento; nombre del iniciador; contenido del asunto o asuntos; proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; en su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro; análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos; análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan; proyecto de decreto, denominación del proyecto de ley, texto normativo que

se somete a consideración del Pleno (dictamen positivo) o acuerdo de desechamiento (dictamen negativo); voto aprobatorio de la mayoría absoluta de los miembros de comisión; lugar y fecha de la reunión.

Por otra parte, el RCD dispone de un *Sistema de Evaluación de Diputados* (artículos 284 Bis a 284 Septies) que, sin embargo, evalúa aspectos enteramente diversos a los presentados en esta investigación, ya que se dirige a evaluar no las normas en sí, sino el trabajo de cada legisladora y legislador. Por no relacionarse con el objeto de esta investigación, únicamente se le enuncia.

Asimismo, cabe hacer referencia al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (EOTASCCD), que dispone la realización de ciertas formas de evaluación. El artículo 22, inciso e), prevé que, al Secretario de Servicios Parlamentarios, además de las funciones que le competen conforme a los artículos 49 y 50 de la LOCGEUM, le corresponderá, entre otras funciones, “Desahogar u ordenar el desahogo de las consultas jurídico-parlamentarias que formulen los órganos de dirección de la Cámara, el Secretario General, las comisiones y comités y los legisladores”.

Dentro de la estructura organizacional de la Cámara de Diputados, la Secretaría General y, en particular, el Secretario de Servicios Parlamentarios, tienen a su adscripción los Centros de Estudio (artículo 22 del RCD). Al respecto, y como se había comentado, el artículo 35 del EOTASCCD señala que:

Los Centros tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

De manera precisa, el artículo 43, inciso a), señala que al CEDIP le corresponde “Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos

de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas”.

Al respecto, se estima que la realización de los estudios, investigaciones, consultas u opiniones formuladas por los Centros de Estudio constituyen ejemplos de evaluación *ex ante* realizadas en la Cámara de Diputados. Tal parecer es compartido por Cervantes Gómez cuando afirma que:

[...] es destacable la labor que el CEDIP lleva a cabo en apoyo a la evaluación *ex ante* que deben realizar las y los legisladores, así como los órganos parlamentarios de instrucción y el propio Pleno. Este apoyo se presta en el ámbito jurídico a través de la revisión técnico-legislativa para que los proyectos normativos sean claros, precisos, concisos y coherentes, además de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación de los textos propuestos. Estos trabajos pueden aportar argumentos que apoyan a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho con la emisión de conclusiones jurídicas sustentadas en estudios analíticos de las propuestas que son remitidas para análisis.⁵⁶

En este sentido, las respuestas a consultas formuladas sobre diversos tópicos, en especial tratándose de la emisión de nuevas leyes, bien pudieran ser constitutivas de experiencias evaluativas realizadas por el Centro de Estudios que, incluso, bajo el perfil académico y profesional de sus integrantes, permitirían brindar análisis multidisciplinarios desde diversas perspectivas, misma situación en el caso de las investigaciones especializadas, talleres y cursos focalizados que contribuyen a visibilizar la necesidad de modificar o incorporar nuevas disposiciones a las ya existentes desde un proceso de confrontación-evaluación. Lo anterior, además, se corresponde con los diversos criterios de racionalidad jurídica planteados por Atienza y que el CEDIP ha retomado en su labor;

⁵⁶ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión. Apoyo al trabajo legislativo por parte del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo de 2022, p. 18.

se trata de una metodología que incluye los aspectos constitucionales, convencionales, legales, reglamentarios y otros en donde, como se “reafirma”, se implican procesos de evaluación.

Así, es en el RCD y el EOTASCCD donde se derivan requisitos en lo específico a ser incorporados al momento de elaborar las leyes. Estos elementos, junto con las consideraciones generales y de principio determinadas por el marco legal y constitucional, configurarían los límites formales y materiales respecto a lo que una norma tendría que ser de cara al ordenamiento jurídico. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en otros países (véase el apartado II), desde el ámbito normativo pudieran reforzarse determinadas disposiciones (en lo específico, las de tipo reglamentario), a fin de incorporar elementos más concretos que permitieran una adecuada valoración normativa y, en definitiva, una mejor calidad de la norma tanto al momento de concebirla (*ex ante*) como en el de su aplicación concreta, así por ejemplo, indicadores relacionados con su eficacia, eficiencia, el planteamiento de alternativas, la previsión de recursos económicos, humanos e institucionales; acciones de monitoreo, supervisión y mejora continua.

4. Instrumentos internacionales

Debemos señalar que no se han identificado instrumentos internacionales que de manera expresa prevean una obligación de evaluación de las leyes; sin embargo, existen disposiciones generales en las que podría asirse la evaluación de referencia. Uno de estos instrumentos son los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que, en su meta 16.6, disponen que los Estados deberán “[c]rear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.⁵⁷ Asimismo, la meta 16.7 establece “[g]arantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas”.⁵⁸

Cabe hacer referencia a dos instrumentos adicionales de *soft law*. En primer lugar, la *Declaración de Gobierno Abierto* de 2011, en la cual México manifestó su compromiso para mejorar la disponibilidad

57 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* [base de datos], Santiago, 2018, p. 73, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.

58 *Idem*.

de la información relativa al quehacer gubernamental e, igualmente, fomentar una mayor participación ciudadana, la introducción de mayores estándares de integridad profesional y de nuevas tecnologías en la rendición de cuentas.⁵⁹ En segundo lugar, la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* dispone que las y los parlamentarios habrán de fomentar una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en sus actividades.⁶⁰

5. Una mirada al contexto normativo en los congresos locales

A efecto de conocer la situación actual a nivel subnacional, se consideró relevante analizar brevemente la normativa que regula la evaluación de leyes en los congresos locales. Para estos fines, en el mes de febrero de 2023 se aplicó una encuesta dirigida a las áreas directivas de estos parlamentos (véase el Anexo 1).

La estructura del instrumento utilizado se basó en una pregunta principal orientada a conocer si el marco normativo que regula los procesos legislativos locales contempla la obligación de realizar una evaluación específica de los proyectos de leyes a nivel local y/o de las vigentes. En el caso de aquellos congresos que respondieron afirmativamente, se aplicaron varios reactivos para conocer si la evaluación se realiza antes de aprobarse las leyes, después o en ambos casos; si los resultados de estos análisis son vinculantes; quiénes son responsables de evaluar, y si en ello participa la sociedad civil, además de identificar la presencia de análisis sobre el impacto regulatorio, el presupuestario o de otra índole. Por su parte, en el caso de los congresos que no contaban con una regulación en la materia, se les preguntó sobre estudios, análisis o áreas que pudieran estar realizando este tipo de evaluaciones.

⁵⁹ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Declaración de Gobierno Abierto* [base de datos], 2011, <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

⁶⁰ OPENING PARLIAMENT, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* [base de datos], 2012, <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

Para la aplicación de la encuesta, se diseñó un cuestionario digital para ser respondido de manera remota a través de la herramienta *Microsoft Forms*. Este instrumento se conformó de 11 preguntas. A la fecha de cierre de la investigación, se habían recibido las respuestas de 14 de los 32 congresos locales. Si bien no fue posible contar con información de todos ellos, se considera que lo captado permitió conocer aspectos importantes sobre el estado que guarda la evaluación de leyes a nivel subnacional en México.

Los principales resultados muestran que el 64% de los congresos respondieron afirmativamente a la disponibilidad en su marco normativo de alguna regulación en materia de evaluación de leyes (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas); mientras que cinco entidades no cuentan con ella (Ciudad de México, Durango, Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa).⁶¹ Del primer conjunto, cuatro congresos respondieron que sólo hacen evaluación *ex ante* (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco y Tamaulipas) y cinco hacen tanto la *ex ante* como la *ex post* (Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas).

Sobre si los resultados de la evaluación son o no vinculantes, vemos que dos estados manifestaron que sí para el diseño y mejoramiento de leyes (Jalisco y Tamaulipas), uno que sí para el diseño de nuevas leyes (Chiapas), y los restantes seis señalaron que se evalúa, pero no son vinculantes (Aguascalientes, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas).

En cuanto al reactivo sobre los responsables de realizar las evaluaciones en sus congresos, vemos que seis estados refieren que éstas son elaboradas sólo por su personal técnico (Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas) y dos manifestaron que las realizan tanto personal interno como externo (Aguascalientes y Quintana Roo). Asimismo, en relación con la participación de la sociedad civil en las evaluaciones, dos estados manifestaron que sí para el diseño de nuevas leyes (Chiapas y Quintana Roo); tres señalaron que sí para el diseño y mejoramiento de leyes (Jalisco, San Luis Potosí y Tamaulipas) y en tres, aunque se evalúa, no participa la sociedad civil (Nayarit, Veracruz y Zacatecas).

⁶¹ El Estado de Tlaxcala, aunque respondió que sí contaba con normativa en el tema, contestó que “no se hace evaluación” y “no aplica” en las demás preguntas y el Estado de Quintana Roo que manifestó no tener normatividad evaluativa, sí respondió todos los reactivos.

Cabe apuntar que las evaluaciones del impacto sólo son realizadas en siete entidades (Aguascalientes, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas). En el caso de las evaluaciones de impacto presupuestario, la incidencia se incrementa a 10 congresos (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).

Se advierte que la evaluación de leyes se constituye como un tema más en la labor parlamentaria en la mayoría de las entidades federativas; sin embargo, no es atendida de manera homologada. En primer lugar, generalmente su observancia no es vinculante, por lo que las recomendaciones derivadas del análisis evaluativo pueden ser tomadas en cuenta o no, sin ningún tipo de repercusión en este último caso. Por otra parte, la evaluación *ex ante* es la más favorecida, por lo que los impactos posteriores a la emisión de una ley no son medidos, lo cual impide acciones de mejora a la norma. Es importante mencionar que la participación de la sociedad civil no se refleja en todas las entidades, siendo un requisito *sine qua non* para la buena gobernanza. Por último, vemos que la perspectiva de género es el aspecto que mayormente se contempla en la evaluación de las leyes y que los centros o institutos legislativos son considerados como áreas auxiliares de las y los legisladores para realizar algún tipo de evaluación.⁶² En el Anexo 2 se detallan aspectos particulares observados en cada uno de los congresos encuestados.

IV. CALIDAD DE LAS LEYES Y SU EVALUACIÓN

En los apartados anteriores se ha abordado, desde un enfoque dogmático y comparativo, elementos que permitirían delinear aspectos de la evaluación de las leyes. A continuación, se presenta un análisis detallado de este concepto, a efecto de clarificar desde la doctrina del derecho y el estudio de las políticas públicas, los atributos sustantivos que debe tener una ley frente a problemas y necesidades públicas.

62 “[...] pese a las diferencias en denominación, naturaleza jurídica, adscripción, atribuciones, estatuto administrativo, etcétera, en general, todos los congresos locales cuentan dentro de sus estructuras con instancias dedicadas a proporcionar servicios de investigación parlamentaria [...]”. LUIS ORTÍZ, Noé y MUÑOZ AYORA, José Stalin, “Los servicios de investigación parlamentaria en México. Análisis comparado a nivel nacional”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo de 2022, p. 129.

1. Calidad de la ley

Lorenzo Martín-Retortillo considera que “en nuestro tiempo habría que aspirar sin falta a la perfección de la ley o, al menos, al máximo de lo alcanzable [...] los medios materiales e intelectuales de que disponen los Parlamentos [...] permitirían confiar sin descuentos ni rebajas en la claridad, elegancia, simplicidad, contención y fijeza de nuestros textos legales”.⁶³ Inspirados en lo anterior, el presente subapartado pretende retomar de la doctrina, aquellos elementos conceptuales considerados como esenciales para la calidad de las leyes, transitando desde su elaboración hasta su aplicación, ello con el propósito de brindarle a las y los legisladores herramientas útiles para la evaluación de las leyes en cualquiera de sus tipos. Se advierte que numerosos estudiosos se han preocupado por el tema en diversas épocas y con diferentes puntos de vista, por lo que buscaremos aquellas semejanzas y divergencias, sin calificar las mismas, aclarando que el alcance de la presente investigación no permitió ser exhaustivos en presentar todos los puntos de vista.

Martín-Retortillo recoge del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dos elementos imprescindibles para que una ley pueda surtir los efectos esperados: la *accesibilidad*, en donde “el ciudadano tiene que disponer de patrones suficientes que se adecúen a las circunstancias de las normas legales aplicables al caso”,⁶⁴ y la *previsibilidad*, es decir, la norma es tan clara que le permite al ciudadano adecuar su conducta y prever las consecuencias de un acto determinado.⁶⁵

Para Yoel Carrillo García la “calidad de las leyes” está coligada al derecho moderno por su “vinculación a las fuerzas políticas actuantes en la sociedad, su carácter formal-racional, su producción centralizada y burocrática y el lenguaje técnico-especializado y cuasi formalizado en que se expresan”.⁶⁶ Hace la distinción entre *calidad de las leyes* y *calidad de la legislación*, en donde esta última atiende el universo de disposiciones jurídicas que están vigentes en un momento determinado, y la primera

⁶³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre de 2003, p. 378.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 390.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris*, vol. 7, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 21.

hace lo propio, pero a nivel individual; así, si la calidad de las leyes es buena, la calidad de la legislación también lo será.⁶⁷ Por otra parte, de una diversidad de autores,⁶⁸ se resume un esquema básico común de tres fases acotadas como método para analizar la calidad de las leyes: 1) hacer un diagnóstico de la calidad de la legislación (o de las leyes) desde diferentes puntos de vista, en relación con un conjunto de principios o variables; 2) presentar una propuesta de solución para racionalizar, eliminar o reducir a una expresión “tolerable” los elementos que afectan su calidad, y 3) exponer las ventajas que tendría la adopción de dicha solución frente a las alternativas que han “demostrado” ser malas.⁶⁹

A primera vista se aprecia un método “simple”; sin embargo, en su aplicación, la complejidad va a variar dependiendo si se analiza la legislación o leyes en lo específico, porque surgen limitantes en cuanto a materia, tiempo y espacio. No obstante, las restricciones no aplicarían a los elementos formales como estructura de las leyes, intensidad, nivel de detalles, fórmulas de redacción, distribución interna del contenido, entre otros. El autor hace énfasis en que se deben evitar fórmulas universales o aplicar los mismos criterios de evaluación de la calidad de las leyes cuando no coincidan en origen, constitución, funcionamiento y operatividad.⁷⁰

Frente a este reto, algunos autores⁷¹ han propuesto una serie de criterios generales para la evaluación de las leyes, los cuales pueden combinarse, sin coexistir forzosamente entre ellos, es decir, no se condicionan uno al otro. En la Tabla 2 se resumen los sistematizados por Carrillo García, destacando que sus combinaciones permiten advertir aquellos elementos de la calidad de las leyes ausentes, parciales o mal implementados, materia de análisis para una evaluación de la ley ya sea *ex ante* o *ex post*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁸ Son mencionados Monstesquieu, Bentham, Rousseau, Filangieri, Gretel y Mandelkern. Véase *ibidem*, p. 26.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 27.

⁷⁰ Para mayor abundamiento sobre diversas propuestas en la evaluación de las leyes, el autor hace una reseña histórica desde el siglo XIX a la fecha, pasando por Thibaut, Bentham, Morand, Fraústo da Silva y Atienza, entre otros. *Ibidem*, pp. 27-32.

⁷¹ Aramburu, Calsamiglia, Popelier y Atienza. *Ibidem*, p. 37.

Tabla 2. Criterios generales para la evaluación de las leyes.

CRITERIO	NO ESTÁ CONDICIONADO A:
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido técnico-jurídico , aun sin:	Conseguir los objetivos previstos; Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones; Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido sociológico , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones; o Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido instrumental , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Conseguir los objetivos previstos; o Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido normativista , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Conseguir los objetivos previstos; o Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las...”, pp. 37 y 38.

Bretal Vázquez realiza un interesante análisis de las ponencias presentadas en un seminario sobre la calidad de las leyes en el Parlamento Vasco, en donde como primera reflexión, considera que se presentan diversos principios de orientación y crítica a la calidad de la ley. Resalta como temas eje, en primer lugar, la calidad técnica en un sentido amplio (como el rigor del análisis de su diseño, así como las soluciones u orientaciones para lo que fue creada la norma); además, se suman a dichos principios los medios, el tiempo, la preponderancia de la política y el objetivo de eficacia. Ahora bien, señala que estos elementos pueden variar según la materia de que se trate⁷² y resalta la importancia de los *antecedentes* como medio útil para el ejercicio de la función legislativa. Respecto al principio de *homogeneidad y la estructura formal del contenido* de las normas, se pronuncia en contra del aumento de la dispersión normativa en donde numerosas leyes regulan materias que nada tienen que ver con su objeto, las cuales son iniciativas o reformas que, por lo general, son impuestas por los grupos parlamentarios mayoritarios. Sobre las *disposiciones derogatorias*, menciona que éstas constituyen una herramienta importante para determinar el contenido del ordenamiento y que no debe omitirse en su formulación el considerar las normas vigentes sobre la misma materia.⁷³

⁷² Véase BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril de 1991, p. 259.

⁷³ Cfr. *Ibidem*, pp. 259, 260, 262 y 267.

Como se aprecia en la Figura 3, Pedro Cruz Villalón propone tres estratos de significados de la calidad de la ley en el marco del control de constitucionalidad. Para ello, parte de lo general a lo particular, en donde el estrato 1 es el nivel más alejado de la posibilidad de un control de constitucionalidad y el 3 sería el más cercano; incluso señala que no hay jurisdicción constitucional que no use estos principios y remata diciendo que la *calidad* de la ley transitaría a *cualidad* de la ley.⁷⁴

Figura 3. Calidad de la ley desde el control de constitucionalidad.



Fuente: Elaboración propia con información de CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la...”, pp. 149 y 150.

Visto de esta forma, el control de constitucionalidad como parte de la calidad de la ley sería un elemento a considerar en las evaluaciones aplicadas a las leyes tanto en las de tipo *ex ante* como en las *ex post*.

Otra propuesta ampliamente conocida es la defendida por Manuel Atienza, quien se refiere a la racionalidad de la ley y que nosotros adoptamos igualmente como un criterio esencial para determinar la calidad de una norma. Así, Manuel Atienza distingue cinco tipos de racionalidad:⁷⁵

- *Comunicativa o lingüística*, dirigida a transmitir con certeza y claridad el contenido dispuesto por el emisor al receptor (y que

⁷⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero–diciembre 2003, pp. 149, 150 y 152.

⁷⁵ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 27-38.

supondría el empleo de palabras con conceptos unívocos, ausencia de redundancias, errores de ortografía y sintaxis, etcétera).

- *Jurídico-formal*, se refiere a que la nueva disposición pueda insertarse de manera armónica en el sistema jurídico. Ello supone la ausencia de contradicciones normativas o antinomias, problemas de consistencia y adecuada sistematicidad; en suma, que se asegure la certeza, seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.
- *Pragmática*, corresponde a la efectividad de la norma, esto es, que sean dispuestos los cauces correspondientes para que la norma sea efectivamente cumplida por sus destinatarios y, de esta manera, pueda superarse el ámbito de lo meramente discursivo a la realidad fáctica.
- *Teleológica*, hace referencia a los fines u objetivos que han sido delineados al momento de elaborar la norma, esto es, se refiere a la eficacia. En este nivel de racionalidad se valora si la norma realmente está consiguiendo los fines trazados, así como los eventuales efectos o situaciones no previstas, incluyendo aquellos negativos.
- *Ética*, se trata de una correlación entre la medida planteada y los valores superiores que inspiran al ordenamiento jurídico en su conjunto, tales como la justicia, libertad o la igualdad.

Dichas formas o manifestaciones de racionalidad en la ley, de acuerdo con Atienza, han de operar a lo largo de todo el proceso legislativo y, en caso de hipotéticos conflictos entre las racionalidades, habría que dar primacía a aquellos niveles superiores como serían la racionalidad ética y teleológica.⁷⁶ Ahora bien, una adecuada racionalidad de la norma debiera de demostrar una adecuada justificación para cada uno de estos tipos de racionalidad y no privilegiar a uno solo de ellos a costa de déficits en los demás, cuestión que, por ejemplo, pudiera plantearse cuando se realizan grandes reformas sociales en beneficio de sectores en vulnerabilidad (racionalidad teleológica), pero no se acompañan las reformas de recursos presupuestarios, facultades y obligaciones concretas (racionalidad pragmática). En el mismo sentido, Soto Navarro apunta la necesidad de cuidar que “no se absolutice el logro de ciertos

⁷⁶ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

finés sociales a costa de descuidar los aspectos formales de la ley. De este modo, la eficiencia modera la tendencia a maximizar cada nivel de racionalidad y busca un equilibrio óptimo entre ellos”.⁷⁷

Por otra parte, en el marco de la preocupación por incorporar al análisis jurídico las aportaciones del derecho a la buena gestión pública, ha tomado relevancia el interés porque la calidad normativa se vincule a los modernos conceptos de buen gobierno, buena gobernanza y buena administración; apuntando a lo que recientemente se ha denominado en países europeos y en Estados Unidos como *smart regulation*.⁷⁸ En este orden de ideas, Ponce Solé distingue tres tipos de criterios de calidad normativa: el *formal*, relacionado con la estructura e inteligibilidad de la norma (teoría y técnica legislativa); el *material*, referido a los impactos de la norma en el mundo real (efectividad de la norma),⁷⁹ y el *procedimental*, expresado en la buena administración. De manera que una norma de calidad debe ser racional, proporcionada, no discriminatoria, eficaz, eficiente y proteger los derechos constitucionales.⁸⁰

Asimismo, partiendo de considerar a las leyes como herramientas para la solución de problemas públicos, Bayardo analiza la calidad de las iniciativas de leyes a nivel local (Congreso del Estado de Jalisco, México, 2012-2018), como indicador del desempeño legislativo y explica la calidad de una iniciativa a partir de la probabilidad de que la ley por aprobar contribuya a solucionar el problema específico objeto de la misma.⁸¹ En contraste con la práctica de evaluar el desempeño de las y los legisladores a partir del número de iniciativas presentadas, el autor aborda el tema de la calidad del proceso legislativo desde una óptica

77 SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Granada, Comares, 2003, pp. 154 y 155.

78 PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, pp. 6 y 8.

79 Respecto a la efectividad de la ley, cabe mencionar que Aguiló, al hablar de los distintos tipos de racionalidad de la ley, afirma que, desde el punto de vista de la racionalidad teleológica, “una ley es irracional en la medida en que no produce los efectos previstos”. AGUILÓ REGLA, Josep, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Serie Doctrina Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas–Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 44, 2000.

80 PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

81 Este enfoque de la ley, a decir de Bayardo, es coincidente con lo planteado por MURO RUIZ, Eliseo, en su texto sobre *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007 y BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, “Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018”, en CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio y MONTAÑO REYES, Mónica (coords.), *La profesionalización de la política*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019, p. 229.

similar al análisis de políticas públicas. Para esto, propone diez elementos interrelacionados para evaluar la calidad de las iniciativas presentadas⁸² con tres opciones de valoración de la situación (inaceptable, aceptable y óptima), así como los criterios específicos para cada caso.⁸³

Por su importancia en el marco de la calidad de una ley, la seguridad jurídica, como señala Castillo Blanco, tiene un doble aspecto. Primero, desde el punto de vista subjetivo (implica los sentimientos), en donde media la confianza de la ciudadanía en el sistema jurídico, y segundo, desde el punto de vista objetivo, que involucra la certeza del derecho en su aplicación, así como en las consecuencias jurídicas que podrían derivarse.⁸⁴ En cuanto a la confianza en el sistema jurídico, ésta surge del supuesto *sine qua non* de la inviolabilidad del ordenamiento jurídico tanto por las y los legisladores como de la administración, lo que significa protección de la libertad, que garantiza el óptimo desarrollo de la ciudadanía.⁸⁵ Por lo anterior, este principio ha sido objeto de inclusión a nivel constitucional en diversos países.

Existen autores que consideran que la sobreabundancia legislativa también puede derivar en una mala calidad en las leyes, que la *hipertrofia normativa* debilita la seguridad jurídica al disminuir la certeza sobre la existencia y vigencia de los cuerpos normativos.⁸⁶ Asimismo, Piedad García-Escudero apunta que la mala calidad de una ley, junto con la inobservancia de la técnica legislativa, vulnera la seguridad jurídica, lo cual podría ameritar un control en el examen de su constitucionalidad.

82 BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, *op. cit.*, pp. 230-235, con base en los trabajos, entre otros, de MUÑOZ RUIZ, Eliseo, *op. cit.*; SUBIRATS, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 40 y 131; MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 63-66; y ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, *Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español*, San Sebastián, 1989, pp. 396-399.

83 Estos elementos son: la claridad, técnica legislativa, integración al sistema jurídico, mecanismos de garantía, relevancia pública, sustento tecnocientífico, identificación de grupos objetivo y beneficiarios, cumplimiento de objetivos, costo-efectividad de la norma, viabilidad presupuestaria e impacto regulatorio. Para mayor detalle, véase BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, *op. cit.*, pp. 246-249.

84 CASTILLO BLANCO, Federico, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, 2003, p. 34.

85 SCHNEIDER, Jens-Peter, “Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, 2003, p. 251.

86 IMMORDINO, Mara y MODICA, Carlo, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, mayo-diciembre de 2002, pp. 289-293.

La autora retoma la sentencia 150/1990 del Tribunal Constitucional español, a partir de la cual considera que una depurada técnica jurídica en la elaboración de una ley es importante para la certeza del derecho y de la seguridad jurídica, porque cuando una ley es confusa, oscura o incompleta, complica su aplicación, merma la confianza de la ciudadanía y daña el valor de la justicia.⁸⁷

En el mismo sentido, Bretal Vázquez nos comparte su reflexión respecto a que la mejora en la técnica de las leyes va a depender de la voluntad política que se les brinde para que la ley no quede sólo en buenos deseos. Aquí va a destacar el principio de seguridad jurídica, es decir, no importa que sean menos leyes si estas son mejor redactadas, que cuenten con mandatos claros y sean realizables; en el caso contrario, las legislaturas estarían emitiendo normas ambiguas e incluso contradictorias que permitirían la discrecionalidad por parte de las autoridades competentes en su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad de los actores político-parlamentarios cobra gran relevancia para la emisión de leyes con calidad.⁸⁸

Podemos aseverar, entonces, que, aun cuando la técnica legislativa no se encuentre expresamente consagrada en la normativa, su vinculación con el principio de seguridad jurídica permite extraer elementos importantes para la calidad de las leyes, entre ellos, la claridad en el lenguaje, congruencia, coherencia y sistematicidad normativas. En la Tabla 3 se presentan los principales elementos y atributos de la calidad de las leyes antes mencionados, considerando tres grandes rubros: i) las cualidades o características que debe contener la norma, ii) los principios y ejes rectores que deben ser atendidos y iii) aquellos aspectos a considerar y que no se pueden perder de vista tanto en la creación de la ley como en su aplicación.

⁸⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “El control constitucional de la calidad de las leyes”, *Revista Cuadernos Parlamentarios*, núm. 11, septiembre de 2014, pp. 10 y 11. Como se vio en la sección de derecho comparado, consideraciones similares fueron las esbozadas por el tribunal alemán en las sentencias B Verf. GR 19, 330 y B Verf. GE 49, 48, 130.

⁸⁸ Véase BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de...”, pp. 254 y 255.

Tabla 3. Elementos y atributos de la calidad de la ley.

CALIDAD DE LA LEY		
Cualidades/características	Principios/ejes rectores	Aspectos a considerar
Accesibilidad	Seguridad jurídica	Disposiciones derogatorias
Adecuación	Certeza del derecho	Antecedentes
Claridad	Técnica legislativa	Costo-efectividad
Coherencia	Integración al sistema jurídico	Estructura formal
Contención	Derechos Humanos	Grupos objetivo (beneficiarios)
Efectividad	No discriminatoria	Impacto regulatorio
Eficacia	Sustento técnico científico	Mecanismos de garantía
Eficiencia		Percepción social
Homogeneidad		Percepción del aplicador
Previsibilidad		Relevancia pública
Proporcionalidad		Viabilidad presupuestaria
Racionalidad		Evaluación
Simplicidad		

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de este subapartado.

La calidad de la ley implica una visión integral de diferentes elementos que, aunque no coinciden las y los autores en todos ellos, tampoco se excluyen, permitiendo consolidar un valioso insumo referencial a la labor parlamentaria en materia de evaluación de las leyes tanto en su ámbito formal como material.

2. Principales criterios en la evaluación de las leyes

Al igual que el caso de las políticas públicas, la evaluación de las leyes se basa en la aplicación de criterios que constituyen conceptos sustantivos en la valoración de sus impactos, así como de otros aspectos relevantes que, en su conjunto, sustentan la calidad normativa. En el caso de aquellos conceptos aplicables también en la evaluación de políticas públicas, si bien existen en la literatura diversos ejemplos, se retoma la propuesta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁸⁹ por su consistencia con estándares internacionales y bondades didácticas. Este organismo identifica cinco criterios básicos: *pertinencia*, *eficacia*, *eficiencia*, *impacto* y *sostenibilidad*, los cuales coinciden con una propuesta

⁸⁹ PEERSMAN, Greet, *Criterios de evaluación. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF, núm. 3, 2014, pp. 1-6.

más actualizada de la OCDE⁹⁰ que incluye también el criterio de *coherencia* (interna y externa). Asimismo, la UNICEF propone los criterios de *equidad*, *igualdad de género* y *enfoque de derechos humanos*, los cuales consideramos factible su asimilación en la evaluación de las leyes, junto con el concepto de *coherencia*, aun cuando parecieran estar implícitos en los principios jurídicos básicos.

En la Tabla 4 se presenta una propuesta que adapta estos criterios propios de las políticas públicas al contexto de la evaluación de leyes, además de incluir la referencia a los criterios más propios de lo jurídico relacionados con la calidad de la ley.⁹¹ Asimismo, es importante apuntar que pueden existir algunas intersecciones entre los criterios de la evaluación de leyes compartidos con las políticas públicas y los más propiamente del campo de lo jurídico.

Tabla 4. Criterios de evaluación de las leyes.

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
I. Criterios compartidos con el campo de las políticas públicas	
Pertinencia	El diseño de la ley es congruente con las características de las personas, grupos u organizaciones objeto de su regulación; responde a las necesidades y/o problemáticas que le dan origen; contempla los distintos contextos económico, social, político, cultural e institucional bajo los cuales se aplica, además de eventuales cambios en las circunstancias presentes.
Eficacia	Es la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos y resultados de la aplicación de la ley, tomando en cuenta la importancia relativa de los mismos y las posibles diferencias entre las personas, grupos u organizaciones reguladas.
Eficiencia	Se refiere a la valorización de recursos / insumos / tiempo, lo que en la evaluación de leyes se relaciona principalmente con el impacto regulatorio de las normas, por la facilidad de trámites y procesos, así como la racionalidad de procesos administrativos.
Impacto	Medida en que una ley ha generado o espera genere efectos significativos de largo plazo, positivos o negativos, intencionados o no intencionados, directos o indirectos en las personas, grupos u organizaciones reguladas.
Sostenibilidad	En la evaluación de una ley procede analizar si ésta contempla en su diseño los elementos necesarios para sostener su capacidad reguladora conforme a las características diferenciadas de las personas, grupos u organizaciones reguladas, así como la observancia de los aspectos económicos, sociales y medioambientales relacionados.

⁹⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS – DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION, *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*, 2020, <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>.

⁹¹ El objetivo de esta propuesta es meramente indicativo, dado que un desarrollo conceptual más detallado, en el marco de la evaluación de leyes, rebasa los alcances de esta investigación.

I. Criterios compartidos con el campo de las políticas públicas	
Coherencia	El diseño de la ley es compatible con el sistema jurídico nacional o local, según sea el caso, y el contexto institucional aplicable (coherencia interna), así como con las normas y estándares internacionales pertinentes adoptados por el Estado (coherencia externa) y la complementariedad, armonización y coordinación con otros actores.
Equidad	Se refiere a la observancia de los principios de justicia y no discriminación para todas las personas, grupos u organizaciones relacionados en forma directa o indirecta con la aplicación de la ley.
Igualdad de género	La ley ha de considerar y propiciar el trato equitativo entre hombres y mujeres, lo que implica la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como excluir contenidos que discriminen o favorezcan a alguna persona por esta condición.
Enfoque de derechos	Se observa que la ley tome en cuenta, en lo que corresponda, que las personas sean consideradas agentes principales de su propio desarrollo y no meras receptoras pasivas de productos y servicios, en especial los grupos de población marginados y excluidos; que la participación social sea a la vez un medio y un objetivo; que se contribuya a reducir las brechas de desigualdad, y que se guarde coherencia con la normativa en materia de derechos humanos, entre otros aspectos. ⁹²
II. Criterios propios de lo legal	
Racionalidad de la ley	En el subapartado “Calidad de la ley”, se describen con detalle el contenido de estos criterios.
Seguridad jurídica	
Técnica legislativa	

Fuente: Elaboración propia con base en UNICEF, *op. cit.*, pp. 1-6; OCDE, *op. cit.*; UNFPA, *op. cit.*, subapartado 1. *Calidad de la ley.*

Los criterios antes descritos constituyen referencias multidimensionales básicas a considerar en el análisis valorativo de una ley, los cuales han de aplicarse de acuerdo con la naturaleza y fin particular del instrumento normativo, así como el tipo de evaluación a realizarse. Es relevante apuntar que no necesariamente procede aplicar la totalidad de estos criterios al analizarse una ley; cuáles de ellos y con qué detalle y profundidad, dependerá del momento específico de la ley respecto al proceso legislativo y el objetivo mismo de la valoración. Esta consideración es particularmente importante en el caso de los criterios relacionados con las dimensiones de la calidad de la ley, las cuales, como se comentó al inicio de este apartado, son diversas y requieren del debido abordaje metodológico. En complemento a lo anterior, es importante identificar y entender los diferentes tipos de evaluación que resultan aplicables y necesarios para cada caso, aspectos que se desarrollan en el siguiente subapartado.

⁹² Para mayor referencia, véase FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA), *El enfoque basado en los derechos humanos*, (11 de marzo, 2023), <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>.

3. Tipología en la evaluación de leyes

Dados los avances observables en la literatura sobre la materia y los elementos en común entre la evaluación de las políticas públicas y de las leyes comentados en el apartado II, es posible proponer una tipología similar en sus criterios y componentes, aun cuando los aspectos metodológicos aplicables pueden diferir dada la naturaleza distinta de estos instrumentos de intervención del Estado. Esta tipología contempla cuatro categorías clasificatorias: a) momento de la evaluación en relación con el proceso legislativo, b) objetivo específico, c) metodología y tipo de información utilizada, y d) tipo de evaluador.

En la Tabla 5 se desarrolla la propuesta de tipología conforme a estas cuatro categorías, con una descripción resumida de sus elementos. No se omite mencionar que los distintos tipos de evaluación no son excluyentes entre sí. Es el caso, por ejemplo, de la *evaluación ex post* de una ley, que valore los impactos, pero también aplique elementos de la evaluación de procesos, consistencia o institucional, a efecto de aplicar los criterios de eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, la evaluación puede utilizar una metodología cuantitativa del tipo costo-beneficio, pero también técnicas cualitativas como la evaluación participativa.

Tabla 5. Tipología en la evaluación de leyes.

CATEGORÍAS Y ELEMENTOS CLASIFICATORIOS	
ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
a) Momento en relación con el proceso legislativo⁹³	
- Evaluación <i>ex ante</i> o <i>a priori</i>	Aquella realizada previamente a la aprobación de una ley y comprende una primera etapa antes del proceso de discusión parlamentaria y una segunda como parte del proceso de discusión.
- Evaluación <i>ex post</i>	Evaluación que se lleva a cabo una vez que el instrumento normativo fue aprobado y ha estado vigente durante un periodo determinado.
b) Objetivo específico	
- Diseño	Tipo de evaluación que tiene como objetivo analizar la lógica, pertinencia y coherencia de una ley, así como la observancia a los criterios de equidad, igualdad de género, enfoque de derechos, racionalidad, seguridad jurídica y técnica legislativa. Es importante que la iniciativa presente un diagnóstico del problema o necesidad que busque atender la ley, antecedentes, sus causas, efectos, así como la población potencialmente afectada, incluyendo sus características socioeconómicas y demográficas.

⁹³ Martínez y Rivero incluyen en esta tipología a la *evaluación durante* para referirse al proceso de discusión del proyecto legislativo (iniciativa); sin embargo, consideramos que ésta es parte de la evaluación *ex ante*. MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *op. cit.*, p. 172.

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
- Consistencia	Evaluación integral del instrumento normativo, que incluye la valoración de su diseño, su desempeño en términos de los resultados alcanzados, el grado de aceptación de la nueva ley o sus modificaciones, las reacciones y controversias jurídicas derivadas.
- Procesos	En los casos donde la entrada en vigor de una ley supone la creación o modificación de procesos operativos relacionados con su aplicación, dada su naturaleza regulatoria. Una evaluación de estos procesos tiene como finalidad valorar si el contenido de la norma propicia que los mismos sean eficaces y eficientes, contribuyendo a la calidad de la ley.
- Impacto	Evaluaciones realizadas generalmente de manera <i>ex post</i> que buscan valorar en forma rigurosa la efectividad de las normas durante un periodo determinado, así como responder a preguntas sobre causas y efectos. ⁹⁴ Además, una reflexión interesante desde las políticas públicas, aplicable en la evaluación de leyes, es que no sólo se deben analizar los impactos previstos sino también los no previsto. ⁹⁵
- Institucional	Evaluación que busca valorar si la libertad de configuración legislativa prevé los insumos y capacidades institucionales ante la problemática que motiva la nueva ley o sus modificaciones, incluyendo aspectos de estructura, procesos y actores.
c) Metodología y tipo de información utilizada ⁹⁶	
- Análisis costo-beneficio	Metodología para evaluar los impactos de diferentes tipos de intervenciones, incluyendo una ley. Consiste en identificar, cuantificar y valorar los beneficios de la misma ⁹⁷ en términos de la problemática o necesidad que se atiende, así como los costos de su aplicación, a efecto de determinar su rentabilidad social, ⁹⁸ durante el horizonte de evaluación. ⁹⁹

⁹⁴ NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, “Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos”, Instituto Belisario Domínguez e Instituto Nacional de Administración Pública, *Serie Praxis*, núm. 186, 2021, p. 23. De acuerdo con Zeineb Letaief, “los estudios de impacto son, por tanto, un elemento de garantía del objetivo de accesibilidad e inteligibilidad de la ley y tenderían a incrementar la coherencia y sencillez del ordenamiento jurídico”. ZEINEB, Letaief, “La Constitution et les études d’impact”, *Mémoire de Master 2 – Droit public approfondi*, Paris, Université Paris II PANTHÉON – ASSAS, 2016, p. 439, citado por NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁵ YAÑEZ, Pablo, como parte de su intervención en la mesa redonda sobre “Uso y sentido de la Evaluación”, organizada por el Colegio de México el 7 de marzo de 2023.

⁹⁶ De igual forma que en la evaluación de una política pública, en la evaluación de leyes se requiere definir un diseño metodológico adecuado a los objetivos de la misma, que de acuerdo a Tremper, debe comprender la clarificación de los objetivos, medidas a evaluar correlativamente a las disposiciones jurídicas, el marco legal correspondiente y relacionado, el marco conceptual, métodos específicos a utilizar, entre otros. TREMPER, Charles *et al.*, “Measuring Law for Evaluation Research”, *Evaluation*, vol. 3, núm. 34, 2010, pp. 244-255, citado por MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

⁹⁷ Al igual que en el caso de la evaluación social de políticas, programas y proyectos, los beneficios de una ley pueden ser de difícil cuantificación y valoración, lo que no significa que los costos no lo sean. PONCE SOLÉ, Juli, “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre de 2009, p. 202.

⁹⁸ Si bien la metodología de análisis costo-beneficio es aplicable tanto a intervenciones públicas como a proyectos privados, en el caso de las primeras, como son las leyes, se lleva a cabo una evaluación social, la cual supone una forma distinta para identificar, cuantificar y valorar costos y beneficios respecto a una evaluación privada.

⁹⁹ En este tipo de análisis, mientras que para un programa o proyecto el horizonte de evaluación tiene un periodo finito, además de determinada tasa de descuento de los flujos monetarios en el tiempo, en el caso de una ley, la determinación de este horizonte, así como la aplicación de las herramientas de las matemáticas financieras, requiere de consideraciones particulares que rebasan los alcances de la presente investigación.

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
- Análisis costo-eficacia	Variante de la metodología costo-beneficio utilizada para comparar resultados cuantitativos de la norma respecto a los costos de su aplicación.
- Análisis costo-eficiencia	Variante de la metodología costo-beneficio utilizada para comparar dos o más alternativas (en este caso, leyes o variantes normativas propuestas), la cual supone que las alternativas normativas comparadas tienen los mismos beneficios y sólo se comparan los costos de su aplicación para determinar la más eficiente.
- Participativa	Enfoque utilizado mayormente en análisis de impacto <i>ex post</i> . Se caracteriza por el involucramiento de los diferentes actores, particularmente las personas, grupos u organizaciones, con fundamento en el principio de <i>percepción social de la ley</i> . Existen diversos tipos y técnicas de participación, dependiendo de los participantes y fines de la evaluación, además de que se le confiere a este enfoque diversas ventajas respecto a los tradicionales, como es una identificación más precisa de los efectos y sus relaciones causales, además de un mayor compromiso de las y los involucrados. ¹⁰⁰
- Cuantitativa	Evaluación basada primordialmente en métodos de investigación con un enfoque cuantitativo que utilizan un estricto protocolo secuencial, cuya recolección de datos se fundamenta en variables de naturaleza cuantitativa (medibles), procedimientos e instrumentos estandarizados como encuestas representativas, además de que el análisis de la información utiliza métodos estadísticos rigurosos y la lógica o razonamiento deductivo. ¹⁰¹
- Cualitativa	Evaluación que utiliza métodos de investigación que implican un protocolo no necesariamente secuencial, cuya recolección de datos se basa en variables de naturaleza cualitativa (no numéricas), procedimientos e instrumentos no estandarizados, como son entrevistas no estructuradas, técnicas participativas como la de grupos focales, y un análisis con métodos basados en una lógica o razonamiento inductivo. ¹⁰²
d) Tipo de evaluador	
- Interna	Se refiere a aquella evaluación realizada por instancias que forman parte del mismo órgano legislativo, como son los cuerpos técnicos de investigación parlamentaria.
- Externa	Corresponde a una evaluación contratada por el órgano legislativo con evaluadores externos especializados (incluyendo a instituciones académicas y de investigación) o bien con instancias ciudadanas no especializadas e independientes. ¹⁰³
- Mixta	Es el caso de evaluaciones realizadas al interior del parlamento, pero apoyadas con algunos estudios externos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de conceptos de evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, junto con fuentes citadas.

De los distintos tipos de evaluaciones comentadas, se seleccionaron cuatro de ellos para detallar algunas de sus características en función de la valoración y mejoramiento de la calidad de la ley. Las dos primeras, de acuerdo al momento del proceso legislativo (*evaluación ex ante* y *ex post*), se consideraron relevantes por su articulación

¹⁰⁰ Para un mayor detalle del tema, véase GUIJT, Irene, *Participatory Approaches: Methodological Briefs, Impact Evaluation* No. 5, Florencia, UNICEF, 2014.

¹⁰¹ BAPTISTA LUCIO, María del Pilar *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 5ª edición, México, McGraw-Hill / Interamericana Editores, 2010, pp. 4-6.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 7-10.

¹⁰³ MARTINEZ FABLÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *op. cit.*, pp. 180 y 181.

directa con los trabajos parlamentarios, además de comprender otros tipos de evaluación.¹⁰⁴ Las otras dos (de *consistencia e institucional*) se comentan, a efecto de destacar la importancia de aplicar los criterios de coherencia respecto al marco normativo y factibilidad institucional en la implementación de la ley, una vez aprobada y vigente.

4. Algunos elementos metodológicos y reflexiones sobre la evaluación *ex ante*

Comentábamos anteriormente que la *evaluación ex ante* de una ley es aquella que se lleva a cabo previo al proceso legislativo. Rodríguez Fernández señala que ésta se realiza desde una perspectiva prospectiva, valorando sus eventuales problemas de aplicación y efectos.¹⁰⁵ Asimismo, proponíamos que este tipo de evaluación no sólo es propia del periodo previo a la presentación formal de la iniciativa, sino también durante el proceso deliberativo; de ahí su importancia para fortalecer uno de los procesos parlamentarios sustantivos.

Entre las preguntas relevantes a responder en este tipo de evaluación, podemos destacar: ¿cuál es el problema que se pretende resolver?, ¿cuáles son los propósitos, objetivos y resultados específicos que se buscan alcanzar? y ¿qué elementos normativos puede contener la ley para atender mejor la problemática o necesidad que la motiva? Respecto a la percepción social de la norma, es importante que la *evaluación ex ante* prevea la claridad y transparencia del texto legislativo, la aceptabilidad de la regulación por parte de la ciudadanía, sus posibles efectos secundarios no deseados, así como la eficiencia de los procesos requeridos para su aplicación, entre otros aspectos que sustentan la calidad de la ley.

Martínez y Rivera sostienen que la *evaluación ex ante* es impulsora de la norma y antecedente de la misma,¹⁰⁶ y citando a Leeuw, destacan que, en este tipo de evaluación, los análisis parten de “desenredar los supuestos conductuales, sociales e institucionales que subyacen detrás

¹⁰⁴ Por ejemplo, una evaluación *ex ante* puede comprender un análisis valorativo de diseño y consistencia, ser principalmente de tipo cualitativa y haber sido realizada por personal de la propia Cámara (evaluación interna).

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *op. cit.*, p. 114.

¹⁰⁶ MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *op. cit.*, p. 173.

de la política, ley o programa a ser implementado”.¹⁰⁷ No obstante, los autores no dejan de cuestionar el alcance de la capacidad prospectiva de la *evaluación ex ante*, sin demeritar su importancia.

5. Algunos elementos y reflexiones sobre la *evaluación ex post*

Una vez que el instrumento normativo ha estado vigente durante un periodo determinado, corresponde evaluar si los objetivos que motivaron su aprobación, así como otros atributos de la calidad de una ley, se han cumplido y de qué forma, tal como lo muestran algunas experiencias internacionales. Este tipo de valoraciones son las que corresponden a una *evaluación ex post*, la cual requiere contar con información de seguimiento o monitoreo de la norma durante su periodo de vigencia, por ejemplo, datos sobre la percepción ciudadana, consecuencias jurídicas (sanciones), controversias (recursos judiciales), entre otros.¹⁰⁸

En un documento reciente, Mora-Donatto y Sánchez comentan que “[d]ebe existir un seguimiento escrupuloso y valorativo de los efectos de la ley o, mejor dicho, de la eficacia o resultados positivos o negativo de las leyes emitidas por el Parlamento”.¹⁰⁹ Asimismo, Díaz y Soto identifican varias ventajas de la *evaluación ex post* de una ley respecto a la *ex ante*, como es la posibilidad de determinar si la ley fue capaz de cumplir con sus propósitos, identificar áreas de oportunidad que conduzcan a una eventual reforma legislativa, la oportunidad de corregir efectos colaterales nocivos y generar propuestas de cambio.¹¹⁰

Por su parte, Caballero Álvarez destaca la experiencia chilena en la *evaluación ex post* de las leyes, la cual involucra a la ciudadanía en foros de encuentro e intercambio. Asimismo, el autor concluye sobre la importancia de que en México se fortalezca la evaluación de leyes mediante una mayor vinculación entre la función legislativa y las instancias del Ejecutivo responsables de generar información y

¹⁰⁷ LEEUW, Frans, “Can legal research benefit from evaluation studies?”, *Utrecht Law Review*, vol. 7, núm. 1, 2011, p. 57, citado por MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *op. cit.*, p. 176.

¹⁰⁸ PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto...*, p. 15.

¹⁰⁹ MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, p. 82.

¹¹⁰ DÍAZ, Álvaro y SOTO VELASCO, Sebastián, “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”, *Revista Actualidad Jurídica (II)*, núm. 19, enero de 2009, citado por CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, *op. cit.*, p. 417.

estudios evaluativos, así como con los centros de estudio tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores.¹¹¹ Por otra parte, el autor precisa respecto a este tipo de evaluación, que toda ley requiere ajustes de acuerdo a las necesidades de la realidad social, dado que no es algo acabado ni sempiterno, de manera que la elaboración de diagnósticos sobre los alcances y el cumplimiento de los propósitos de la misma o de sus modificaciones, debería ser un “proceso permanente y cíclico, como lo es la propia función legislativa”.¹¹²

6. Algunos elementos y reflexiones en la evaluación de consistencia

Desde el enfoque de las políticas públicas, la *evaluación de consistencia* “analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa”.¹¹³ Aplicado este término al campo de la evaluación de leyes, puede decirse que este tipo de evaluación se dirige a valorar de manera integral el diseño y operación de una norma, particularmente en forma *ex post*, teniendo especial importancia conocer su grado de aceptación, las reacciones y controversias jurídicas derivadas.

En la evaluación de leyes, se pueden identificar seis elementos básicos sobre la valoración de su consistencia: i) el análisis de la lógica y la congruencia de la norma, su vinculación con el sistema jurídico y demás aspectos referidos al criterio de coherencia; ii) la identificación de criterios de planeación en la norma, como es la orientación a resultados; iii) la consideración de resultados inmediatos, a mediano o a largo plazo; iv) la presencia de mecanismos de información y rendición de cuentas; v) la adopción de mecanismos para medir el grado de satisfacción de las y los destinatarios de la norma, y vi) la evaluación de los resultados sobre la base de la atención al problema o necesidad que justificó la emisión de la norma.¹¹⁴

¹¹¹ CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, “Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 52, núm.154, enero-abril de 2019, pp. 419-422, con base en OECD, “La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile”, *OECD Publishing*, 2012.

¹¹² *Ibidem*, p. 414.

¹¹³ CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Evaluación de consistencia y resultados*, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx.

¹¹⁴ Elementos adaptados a partir de los objetivos señalados por CONEVAL, *op. cit.*

7. Algunos elementos y reflexiones en la evaluación institucional

La evaluación institucional se sitúa en la perspectiva de la racionalidad pragmática y teleológica antes aludidas y que permitirían a una norma, en primer lugar, traspasar el ámbito meramente discursivo al de la *praxis*; en segundo lugar, cumplir las metas y objetivos que han dado razón a la propia norma, cuestiones que se identifican con las personas o instituciones a quienes se ha confiado la ejecución y la vigilancia de la norma.¹¹⁵ En este sentido, se busca valorar si la configuración normativa prevé o no los insumos y la capacidad de respuesta institucional; esto es, los *inputs* y *outputs*, como en el caso de las políticas públicas.¹¹⁶

En un escenario ideal, una *evaluación institucional* debería ser parte de una valoración *ex ante* que contemplara el conocimiento de la estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones de las personas o instituciones ejecutantes, o de aquellos otros actores que pudieran verse implicados con la norma. En este sentido, de ser posible, es procedente y relevante la participación de éstos en el proceso de elaboración de la ley, al conocer mejor que nadie las problemáticas multifactoriales en la aplicación de la norma.

Por otra parte, una valoración *ex post* orientada a la dimensión institucional de la aplicación de una ley, pudiera derivar en recomendaciones de mejora construidas desde experiencias de evaluación participativa con los actores institucionales y las personas, grupos u organizaciones reguladas. Este ejercicio evaluativo podría no sólo abordar criterios de eficiencia y efectividad de la norma, sino también, entre otras, algunas consideraciones sobre los mecanismos sancionatorios, la claridad de la ley, la incorporación de mecanismos tipo *compliance* o programas de *integridad institucional*,¹¹⁷ y el acompañamiento con campañas de difusión e información ante hipotéticas situaciones de desconocimiento normativo.¹¹⁸

¹¹⁵ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁶ GALIANA SAURA, Ángeles, *La Ley: entre la razón y la experimentación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 272 y 273.

¹¹⁷ BAJO ALBARRACÍN, Juan Carlos, *Sistemas de gestión compliance. Guía práctica para el compliance officers*, Madrid, CED, 2017, p. 205; y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública”, p. 3, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf#:~:text=RECONOCIENDOque%20los%20riesgos%20en%20materia%20de%20integridad%20est%C3%A1n,y%20reducir%20la%20corrupci%C3%B3n%20dentro%20del%20sector%20p%C3%BAblico%3B>.

¹¹⁸ GALIANA SAURA, Ángeles, *op. cit.*, p. 145.

V. CONCLUSIONES

Una condición sustantiva en las sociedades democráticas modernas es la calidad de sus leyes, para lo cual es relevante su evaluación conforme a criterios y metodologías rigurosas. La evaluación de lo público es un tema vigente, aun cuando en el campo de las políticas públicas desde la segunda mitad del siglo XX se observaron en varios países diversas aportaciones en la materia. Al respecto, se destacan las bondades de una *sociedad que experimenta*. De acuerdo con Donald T. Campbell, es aquella que genera valoraciones realistas y multidimensionales de los resultados y que continúa probando alternativas frente a intervenciones que se demuestre sean ineficaces o nocivas; reflexiones válidas también para lo jurídico.

En respuesta a la interrogante de si las leyes y demás instrumentos normativos deben o no ser también objeto de la evaluación en una sociedad que experimenta, una primera conclusión es que tanto en el contexto de las experiencias internacionales como nacionales, la evaluación de la calidad de la ley no sólo es pertinente, sino relevante. Asimismo, respecto a una segunda interrogante de por qué importa evaluar las leyes, a partir de los resultados de la investigación se puede concluir que es necesario evaluar las leyes para poder asegurar que se incorporen distintos elementos que conforman la calidad de las mismas; incluir la percepción ciudadana y de los actores institucionales relacionados; analizar controversias, recursos y demás reacciones jurídicas, aunado a generar información útil para acciones de control y rendición de cuentas.

Una tercera interrogante planteada originalmente fue si los conceptos y metodologías utilizadas en el campo de la evaluación de las políticas públicas son aplicables en la valoración de la calidad de una ley. De hecho, la hipótesis de trabajo que orientó la investigación afirmaba que “una armonización de los elementos conceptuales y metodológicos de la evaluación de políticas y del derecho comparado podría contribuir al mejoramiento de las leyes en México”. A partir del análisis de la literatura en la materia, desde una perspectiva interdisciplinaria, se sostiene que existen confluencias conceptuales y metodológicas entre la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de una ley tanto en los criterios como el tipo de evaluación que facilitan su armonización.

No obstante, es importante distinguir los elementos propios de cada uno de estos dos instrumentos del Estado dada su naturaleza, características y propósitos diferenciados. Asimismo, se destaca entre los hallazgos la creciente relevancia que puede tener la participación ciudadana en las experiencias evaluativas como parte del proceso legislativo.

Conforme a experiencias internacionales, se destaca la necesidad de impulsar una mayor formalización normativa del uso de las evaluaciones tanto para sustentar y diseñar nuevas leyes como para valorar sus resultados, consistencia, impactos y demás aspectos. En este sentido, la revisión del marco normativo nacional muestra que, si bien la importancia de la valoración normativa está implícita en varios ordenamientos, incluyendo el texto constitucional, es necesario reforzar determinadas disposiciones de tipo reglamentario, como es el Reglamento de la Cámara de Diputados, a fin de incorporar elementos más concretos que permitan mejorar la calidad de las leyes, a partir de una valoración más sustantiva e integral tanto al momento de concebirlas como después de su aprobación.

El análisis del marco normativo subnacional basado en la información recabada *ex profeso* para esta investigación entre algunos congresos locales, muestra avances en la formalización del requisito normativo de incorporar elementos valorativos en sus procesos legislativos. Sin embargo, el uso de los análisis en la materia es todavía muy exiguo, dado su carácter no vinculante, además de concentrarse principalmente en estudios previos a la aprobación de las normas, lo que limita el mejoramiento de las leyes vigentes. Ahora bien, se destaca en varios congresos locales la realización de evaluaciones sobre impacto presupuestario y la incorporación de la perspectiva de género.

El reto que plantea la evaluación de leyes es complejo por el carácter multidimensional y multicausal que caracteriza y explica la calidad normativa, no sólo en el momento previo a la presentación de las iniciativas y durante el proceso legislativo, sino también en la aplicación de la ley. Es plausible pensar que, en algunos aspectos, la implementación y, por tanto, la evaluación de una ley, resultan más complejas que en el caso de las políticas públicas, dado el peso relativo del componente político en la toma de decisiones durante las etapas deliberativa y de aprobación. Asimismo, el tiempo requerido para que una ley permee en la sociedad, sea entendida y observada, así como que

se disponga de los recursos institucionales y de coordinación necesarios para su plena implementación, le confieren retos metodológicos particulares a este tipo de evaluación.

El análisis realizado permitió sistematizar los criterios más importantes en la evaluación de la calidad de una ley, destacando entre aquellos más propios de la esfera jurídica: la racionalidad, seguridad jurídica y técnica legislativa. Ahora bien, estos principios deben entenderse en forma armónica e interrelacionada con otros criterios que se comparten con el campo de las políticas públicas, como son la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, coherencia, equidad, igualdad de género y enfoque de derechos humanos. Asimismo, se propone una tipología adaptada del campo de las políticas públicas que permite clasificar los distintos tipos de evaluación de las leyes, de acuerdo con el momento del proceso legislativo, objetivo específico, metodología y tipo de información utilizada.

Sobre la base de los elementos antes mencionados, se recomienda analizar la procedencia de que, durante la fase de presentación de las iniciativas, conforme al artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados (y su homólogo 169 del Reglamento del Senado de la República), se apoye el proceso legislativo con la observancia de elementos valorativos mínimos que permitiesen mejorar la calidad de las propuestas normativas. En este sentido, en el Anexo 3 se incluye la propuesta de un *Formato Guía* a ser utilizado por las y los legisladores de los distintos grupos parlamentarios como apoyo en la integración de las iniciativas que vayan a ser presentadas, a efecto de incorporar el enfoque evaluativo abordado en esta investigación. Este instrumento incluye 10 criterios de evaluación y 39 preguntas diseñadas para orientar los trabajos parlamentarios en la materia.

Asimismo, durante la fase *post* legislativa es relevante la promoción de estudios de evaluación de las leyes vigentes, observando y aplicando los criterios y las metodologías que correspondan a la naturaleza de las mismas. Para ello, la participación de los centros de estudio de la Cámara de Diputados seguramente será útil y relevante, además de constituir un horizonte de investigación parlamentaria vanguardista y poco explorado.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.
- ARCILA RUSSI, Luis Alejandro y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia”, *Inciso*, vol. 21, núm.1, 2019.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- BAJO ALBARRACÍN, Juan Carlos, *Sistemas de gestión compliance. Guía práctica para el compliance officers*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2017.
- BAPTISTA LUCIO, María del Pilar, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *Metodología de la Investigación*, 5ª edición, México, McGraw-Hill / Interamericana Editores, 2010.
- BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril de 1991.
- CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, “Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 52, núm. 154, enero-abril de 2019.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 44, 2000.
- CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris*, vol. 7, núm. 14, enero-junio de 2012.
- CASTILLO BLANCO, Federico, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, 2003.

- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja – Temas Parlamentarios*, Ciudad de México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, junio de 2012.
- , “La investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión. Apoyo al trabajo legislativo por parte del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo 2022.
- CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio y MONTAÑO REYES, Mónica (coords.), *La profesionalización de la política*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre de 2003.
- DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL DE AMÉRICA Y ESPAÑOL, Barcelona, VOX, 2002.
- GALIANA SAURA, Ángeles, *La Ley: entre la razón y la experimentación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “El control constitucional de la calidad de las leyes”, *Revista Cuadernos Parlamentarios*, núm. 11, septiembre de 2014.
- GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Normas y estándares de evaluación*, Nueva York, 2016.
- GUIJT, Irene, *Participatory Approaches: Methodological Briefs, Impact Evaluation No. 5*, Florencia, UNICEF, 2014.
- IMMORDINO, Mara y MODICA, Carlo, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, mayo-diciembre de 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, Serie Praxis, núm. 186, 2021.
- KUSEK, Jody Zall y RIST, Ray C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington D. C., The World Bank, 2004.
- LUIS ORTÍZ, Noé y MUÑOZ AYORA, José Stalin, “Los servicios de investigación parlamentaria en México. Análisis comparado a nivel nacional”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo de 2022.

- MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma es fondo: Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario jurídico. Teórico práctico*, México, IURE Editores, 2017.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre de 2003.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, España.
- MONTORO CHINER, María Jesús, *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Barcelona, Atelier, 2001.
- MORA-DONATTO, Cecilia y SANCHEZ GÓMEZ, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el congreso mexicano. Lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- , *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, “Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos”, Instituto Belisario Domínguez e Instituto Nacional de Administración Pública, *Serie Praxis*, núm. 186, 2021.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS – DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION, *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*, 2020.

-----, “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública”.

PARDO FALCÓN, Javier y PAU VALI, Francesc, *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006.

PARLAMERICAS, *Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa*, Canadá, ParlAmericas, 2016.

PARSONS, Wayne, *Políticas públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO México y Miño y Dávila Editores, 2007.

PEERSMAN, Greet, *Criterios de evaluación. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF, núm. 3, 2014.

PEREZ YARAHUEN, Gabriela y MALDONADO TRUJILLO, Claudia (eds.), *Antología sobre evaluación de impacto: Conceptos y debates sobre causalidad, rigor y validez*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020.

PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto normativo* (apuntes de apoyo), Máster en Evaluación de Políticas Públicas, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2021.

-----, “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre de 2009.

PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson, 2016.

SCHNEIDER, Jens-Peter, “Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán”, *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 263-264, 2003.

- SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Granada, Comares, 2003.
- SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Informe Parlamentario Mundial 2022*, Ginebra, UIP-PNUD, 2022.

2. Documentos internacionales

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones*, 18 de septiembre de 2015.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *L’Office Parlementaire D’Évaluation de la Législation*.
- , *Regolamento della Camera dei Deputati*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Ley 50/1997*, España.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, *Evaluación de la ley*, 4 de octubre de 2021 (12 de diciembre de 2021).
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Regolamento della Camera dei Deputati*, Italia.
- Corte IDH, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

3. Internet

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de consistencia y resultados*.
- DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY, *¿Cómo evaluamos?*
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El enfoque basado en los derechos humanos*.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Declaración de Gobierno Abierto*.

OPENING PARLIAMENT, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, 2012.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *What is Good Governance?*

PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Documentos constitutivos y agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados*.

UNIÓN EUROPEA, *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

VII. ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario sobre Evaluación de Leyes en Congresos Locales.

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados realiza una investigación para identificar elementos conceptuales y metodológicos en la evaluación de las leyes en México, a efecto de contribuir a una mejor elaboración de las mismas por parte del Poder Legislativo. Para estos fines, se ha considerado de sumo interés la aplicación del presente cuestionario a los congresos locales para conocer las experiencias en la evaluación de su legislación.

Instrucciones:

El cuestionario está diseñado para ser respondido por aquellas áreas de los congresos locales que cuenten con información sobre la normativa que regula sus procesos legislativos (Constitución, leyes, reglamentos y/o disposiciones administrativas) y, en particular, sobre las características que deben tener las iniciativas de nuevas leyes o modificaciones a las ya existentes. La mayoría de las preguntas son de opción múltiple, pero también se incluyen algunas abiertas, las cuales sirven para conocer aspectos más particulares a nivel local. En caso de que se desconozca la respuesta a una pregunta, se recomienda marcar con NO SABE, y si no corresponde responderla, marque NO APLICA. Sus respuestas deberán registrarse en el FORMATO ELECTRÓNICO elaborado para estos fines. Una vez que se responda y envíe, el CEDIP remitirá vía correo electrónico el ACUSE respectivo. En caso de alguna duda sobre el contenido o el funcionamiento del formato electrónico, favor de enviar correo electrónico a la dirección: anne.hernandez@diputados.gob.mx

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

Seleccione el nombre de su Congreso:

Nombre completo de la persona responsable de proporcionar la información
(Anote su respuesta) _____

Puesto o cargo institucional de la persona responsable **(Anote su respuesta)** _____

Correo electrónico de la persona responsable **(Anote su respuesta)**

1. ¿El marco normativo que regula el proceso legislativo del Congreso local contempla la obligación de que se realice una evaluación específica de los proyectos de leyes estatales y/o de las leyes actualmente vigentes?

SI	
NO	
NO SABE	

2. En caso de respuesta afirmativa en la pregunta anterior, anote el/los nombre(s) completo(s) de/los instrumento(s) normativos que incluye(n) la obligación de evaluar las leyes por el Congreso local. En caso contrario, anotar Ninguno.

3. ¿En qué momento se realiza la evaluación de las leyes en el Congreso local?

Antes de emitirse una nueva ley	
Después de que se emitió, durante su vigencia	
En ambos casos	
NO APLICA	
No sabe	

4. ¿Los resultados de la evaluación son vinculantes y se utilizan en el Congreso local?

SI, para diseñar nuevas leyes	
SI, para mejorar leyes vigentes	
SI, en ambos casos	
Se evalúan, pero los resultados NO son vinculantes	
NO APLICA	
NO SABE	

5. ¿Quién realiza principalmente la evaluación de leyes para el Congreso local?

Personal técnico del Congreso local	
Consultores contratados por el Congreso local	
Asesores de los grupos parlamentarios	
Ambos casos (personal interno y externo del Congreso)	
Un órgano evaluador del Poder Ejecutivo	
Un órgano evaluador autónomo	
NO APLICA	
NO SABE	

6. En caso de contar con un órgano evaluador del Poder Ejecutivo o autónomo que realice la evaluación de leyes, favor de escribir el nombre completo; en caso contrario, anotar Ninguno.

7. ¿En el proceso de evaluación de los proyectos de nuevas leyes y/o de las leyes vigentes, participa la sociedad civil?

SI, para diseñar nuevas leyes	
SI, para mejorar leyes vigentes	
SI, en ambos casos	
Se evalúan las leyes, pero no participa la sociedad civil	
NO APLICA	
NO SABE	

8. ¿En la evaluación de las leyes se analiza su impacto regulatorio?

SI	
NO	
NO APLICA	
NO SABE	

9. ¿En la evaluación de las leyes se analiza su impacto presupuestario?

SI	
NO	
NO APLICA	
NO SABE	

10. Mencione cuáles otros aspectos se contemplan en la evaluación de las leyes en el Congreso local (impactos en los beneficios y costos para la sociedad, su eficiencia, la perspectiva de género, el impacto ambiental u otros). En caso de no conocer alguno, anotar NO SABE.

11. En caso de no contar con un marco normativo para la evaluación de las leyes en su Congreso, ¿tienen estudios, análisis o algún área que pueda realizar este tipo de evaluaciones? En caso de no contar con estos instrumentos, anote Ninguno. En caso de ser afirmativa la existencia de un marco normativo y haber detallado sus acciones en las preguntas anteriores, anote NO APLICA y termine, o bien, DETALLE SU RESPUESTA en el siguiente espacio.

El CEDIP le agradece su amable disposición en la respuesta del presente cuestionario y le informa que el acuse de recepción correspondiente le será enviado a la dirección de correo electrónico proporcionada.

Anexo 2. Resultados de la encuesta aplicada a los Congresos locales

Congreso local	Disposiciones Evaluativas en Marco Normativo	Momento para Evaluar las Leyes	Resultados Vinculantes de la Evaluación	Responsable de Realizar la Evaluación	Participación de Sociedad Civil en la Evaluación	Evaluación de Impacto Regulatorio	Evaluación de Impacto Presupuestario
H. Congreso del Estado de Aguascalientes (AGS)	SI	Antes de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal interno y externo del congreso	No sabe	SI	SI
H. Congreso del Estado de Chiapas (CHIS)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño de nuevas leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño de nuevas leyes	NO	SI
Congreso de la Ciudad de México (CDMX)	NO						
H. Congreso del Estado de Durango (DGO)	NO						
Congreso del Estado de Jalisco (JAL)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	SI	SI
Congreso del Estado de Nayarit (NAY)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
H. Congreso del Estado de Nuevo León (NL)	NO						
Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (QROO)	NO	Antes y después de emitirse	Se evalúan, pero resultados no vinculantes	Personal interno y externo del congreso	SI, para el diseño de nuevas leyes	SI	SI
H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (SLP)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	SI	SI

Congreso local	Disposiciones Evaluativas en Marco Normativo	Momento para Evaluar las Leyes	Resultados Vinculantes de la Evaluación	Responsable de Realizar la Evaluación	Participación de Sociedad Civil en la Evaluación	Evaluación de Impacto Regulatorio	Evaluación de Impacto Presupuestario
H. Congreso del Estado de Sinaloa (SIN)	NO						SI
Congreso del Estado de Tamaulipas (TAMP)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	NO	SI
Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (TLAX)	SI	No se hacen evaluaciones	No aplica	No aplica	No aplica	NO	No aplica
Congreso del Estado de Veracruz (VER)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (ZAC)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
TASA DE INCIDENCIA (%)	64,3%					50,0%	71,4%

ESTADO	OBSERVACIONES
Aguascalientes	Si bien cuenta con un marco normativo en materia de evaluación, ésta no es vinculante; es aplicada tanto por personal interno como externo, respecto de los primeros, menciona a las comisiones como las encargadas de evaluar toda modificación, derogación o reforma de las leyes, pero no menciona ningún instrumento en lo específico, ni a los evaluadores externos. Como un aspecto contemplado en la evaluación, señala a los estudios de eficiencia.
Chiapas	Cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo, las cuales señala son vinculantes para el diseño de nuevas leyes, es decir, realiza una evaluación <i>ex ante</i> durante la etapa de la dictaminación por parte de personal técnico del Congreso, incluyendo la participación de la sociedad civil e implementando consultas sobre grupos vulnerables.
Ciudad de México	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.
Durango	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.
Jalisco	Tiene disposiciones evaluativas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, las cuales son vinculantes para el diseño y mejoramiento de las leyes en su tipo <i>ex ante</i> ; y aunque no cuenta con un órgano evaluador del Poder Ejecutivo o autónomo que realice la evaluación de leyes, existen los Órganos Técnicos Auxiliares que asisten a las comisiones durante el proceso de dictaminación, además, implementa mecanismo para la participación de la sociedad civil. Algunos de los aspectos contemplados en el análisis son: el jurídico, económico y social.
Nayarit	Existen disposiciones evaluativas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit, las cuales son previas y posteriores a la emisión de una ley, no son vinculantes, y contemplan la perspectiva de género.
Nuevo León	No cuentan con disposiciones evaluativas en su marco normativo, aunque manifiesta evaluar el impacto social de las leyes. Refiere que el Congreso cuenta con el Centro de Estudios Legislativos que analiza las iniciativas presentadas, lo cual se constituye en una evaluación <i>ex ante</i> .
Quintana Roo	Aunque la entidad no cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo, si manifestó hacer evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> , realizadas tanto por personal interno como externo y con la participación de la sociedad civil, considerando la perspectiva de género. En lo interno, el Congreso dispone de los análisis emitidos por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas.
San Luis Potosí	La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su Reglamento cuentan con disposiciones relativas a la evaluación de leyes en sus tipos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> , las cuales no son vinculantes. Se atienden por parte del personal técnico del congreso junto con la participación de la sociedad civil para el diseño y mejoramiento de leyes contemplando la perspectiva de género, el impacto social y la viabilidad constitucional.
Sinaloa	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.

ESTADO	OBSERVACIONES
Tamaulipas	En su marco normativo cuenta con disposiciones vinculantes relativas a una evaluación de las leyes <i>ex ante</i> , realizadas por personal técnico del Congreso acompañados por la sociedad civil. En lo específico, refiere que, en la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en el artículo 94 Bis se atiende el tema de la estimación presupuestaria, y en el párrafo seis del Artículo 95, se contemplan cuestiones relacionadas a personas con discapacidad, así como a las organizaciones que las representan. Refiere que el Instituto de Investigaciones Parlamentarias podría realizar este tipo de evaluaciones de acuerdo al inciso K) del Artículo 66 Ter de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
Tlaxcala	El estado manifestó no contar con disposiciones evaluativas en su normatividad en el cuestionario, sin embargo, sí refiere diversas disposiciones del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, relativas al tema de la evaluación de las leyes en su etapa <i>ex post</i> , las cuales contemplan diversos ámbitos a evaluar y la inclusión de diversos actores en el diagnóstico, entre ellos al Instituto de Estudios Legislativos y a la sociedad civil (artículos del 187 al 191).
Veracruz	Refiere diversas disposiciones como marco normativo en la evaluación de leyes, las cuales no son vinculantes y están a cargo del personal técnico, tomando en cuenta la perspectiva de género, así como los impactos social y ambiental. Dicho marco normativo menciona los siguientes ordenamientos: artículos 26 y 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; artículos 36, 157, 158, 159, 160, 161 y 162 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo; artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; páginas 36-50 del Manual de Organización del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los Manuales de Procedimientos de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Servicios Legislativos.
Zacatecas	Señala como marco normativo con disposiciones evaluativas <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas y al Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, aunque refiere que no son vinculantes. Participa personal técnico del Congreso considerando la perspectiva de género.

Resultados sobre el Marco Normativo de Congresos Locales seleccionados en materia de Evaluación de Leyes.

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados de encuesta a congresos locales.

ANEXO 3. *Evaluación ex ante de una nueva ley (Formato Guía).*

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados tiene el agrado de poner a disposición de las y los legisladores de la Cámara de Diputados este *Formato Guía* para integrar la información requerida para elaborar la Iniciativa de una nueva ley, tomando en consideración los criterios básicos para evaluar la calidad normativa. La *Guía* se compone del listado de los criterios básicos y su definición abreviada, así como las preguntas de investigación propuestas para orientar la conformación de las evidencias y los argumentos de sustento por parte de las personas parlamentarias y sus equipos técnicos de apoyo.

Instrucciones:

La Guía incluye 10 criterios básicos identificados que se recomienda observar en un ejercicio evaluativo que se realice en forma ex ante (previa) a la elaboración de una propuesta de nueva ley, a efecto de contar con información sustantiva para la misma. Para cada criterio, se proponen diversas preguntas que deberán responderse, a partir de la investigación de evidencias y la captación de la percepción de las personas, grupos de población, organizaciones y actores institucionales relacionados, respecto a la problemática a resolver o necesidad a atender, sus alternativas de solución, así como los aspectos operativos requeridos para la implementación de la nueva ley.

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
CRITERIO I – PERTINENCIA: El diseño de la ley es congruente con las características de las personas, grupos u organizaciones objeto de su regulación; responde a las necesidades y/o problemáticas que le dan origen; contempla los distintos contextos económico, social, político, cultural e institucional, bajo los cuales se aplica, además de eventuales cambios en las circunstancias presentes.
Pregunta 1.- ¿Son los objetivos de la ley propuesta pertinentes a las necesidades y problemáticas identificadas?
Pregunta 2.- ¿Los objetivos y el diseño de la ley son los adecuados al contexto y a las necesidades de las personas, grupos de población y organizaciones afectadas?
Pregunta 3.- ¿Los preceptos normativos contenidos en la ley guardan una relación lógica de causa y efecto con el logro de los objetivos identificados e impactos previstos?
Pregunta 4.- ¿Se ha considerado la percepción de las personas, grupos de población y organizaciones afectados en el diseño de la ley propuesta?
CRITERIO II – COHERENCIA: El diseño de la ley es compatible con el marco normativo nacional o local y con el contexto institucional aplicable (coherencia interna), con las normas y estándares internacionales pertinentes (coherencia externa) y con la complementariedad, armonización y coordinación con otros actores.

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa

Pregunta 1.- ¿La ley propuesta es consistente con los preceptos constitucionales aplicables y con otras leyes nacionales o generales relacionadas?
Pregunta 2.- ¿No existe duplicación entre el contenido de la ley propuesta con el de otras leyes en la materia (“redundancia jurídica”)?
Pregunta 3.- ¿La ley es consistente con tratados, acuerdos y recomendaciones internacionales ratificados por el país o bien que están en proceso de análisis?
Pregunta 4.- ¿La ley prevé mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones, niveles de gobierno y organizaciones, a fin de promover sinergias y evitar duplicidades?

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa

CRITERIO III – SOSTENIBILIDAD: El diseño de la ley contempla los elementos necesarios para sostener su capacidad reguladora conforme a las características diferenciadas de las personas, grupos u organizaciones reguladas, así como la observancia de los aspectos económicos, sociales y medioambientales relacionados.

Pregunta 1.- ¿Existen algunas condiciones económicas, sociales, políticas, medioambientales, de riesgos de desastres o de otra índole que pudieran afectar a futuro la vigencia de la ley?
Pregunta 2.- En caso de haberlos, ¿que características definen a los factores que pudieran afectar la vigencia futura de la ley?
Pregunta 3.- ¿En qué medida las personas, grupos de población y organizaciones relacionadas han asumido como propia a la propuesta de la nueva ley? ¿Están dotados de capacidades y recursos para apoyar su aplicación y vigencia?

CRITERIO IV – EFICIENCIA: La nueva ley considera su posible impacto regulatorio y procura facilitar los trámites y procesos, así como la racionalidad de procesos administrativos relacionados con su entrada en vigor.

Pregunta 1.- ¿Considera la ley que existen recursos humanos, materiales y financieros suficientes para su aplicación o prevé medidas para ello?
Pregunta 2.- ¿Se analizó si los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados con la aplicación de la ley son los mejores para que ésta sea eficiente?
Pregunta 3.- ¿Guarda una adecuada relación la utilidad de la norma con su costo?
Pregunta 4.- ¿Se analizó si pudieran existir alternativas regulatorias distintas a las previstas por la ley que fuesen menos costosas?

CRITERIO V – EQUIDAD: Se refiere a la observancia de los principios de justicia para todas las personas, grupos u organizaciones relacionados de forma directa o indirecta con la aplicación de la ley.

Pregunta 1.- ¿El contenido de la ley contempla el trato igualitario y la no discriminación de las personas, independientemente de su condición de género, edad, etnia o situación social?
Pregunta 2.- ¿Los procedimientos sancionatorios previstos en la ley favorecen que su aplicación observe el criterio de equidad?
Pregunta 3.- ¿Se incorporó la percepción de las personas, grupos de población y organizaciones relacionadas con la ley, en cuanto a la condición de equidad de la misma?
Pregunta 4.- ¿Se analizó la situación prevista en términos de equidad y justicia en caso de no aprobarse la ley?

CRITERIO VI – IGUALDAD DE GÉNERO: La ley ha de considerar y propiciar el trato equitativo entre hombres y mujeres, lo que implica la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como excluir contenidos que discriminen o favorezcan a alguna persona por esta condición.

Pregunta 1.- ¿En el análisis del problema o necesidad a atender con la ley propuesta se consideró la identificación de brechas y desigualdades entre hombres y mujeres, así como las causas estructurales de ello?
Pregunta 2.- ¿El diseño de la ley contempló preceptos normativos que pudieran reducir o exacerbar las desigualdades en el control y acceso de las mujeres a los recursos económicos, educativos, culturales o políticos, así como análisis de sus posibles efectos?
Pregunta 3.- ¿Existen factores económicos, demográficos, políticos o culturales relacionados con la nueva ley que afecten el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad?
Pregunta 4.- ¿La ley contempla mecanismos de nivelación, sensibilización y acciones afirmativas que permitan generar equidad entre hombres y mujeres, así como la redacción con un lenguaje incluyente y no sexista?

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
CRITERIO VII – ENFOQUE DE DERECHOS: La ley toma en cuenta que las personas sean consideradas agentes principales de su propio desarrollo y no meras receptoras pasivas, en especial los grupos de población marginados y excluidos; que la participación social sea a la vez un medio y un objetivo; que se contribuya a reducir las brechas de desigualdad, y que se guarde coherencia con la normativa en materia de derechos.
Pregunta 1.- ¿La norma implica algún beneficio para la población sin alguna contraprestación o busca desarrollar las potencialidades humanas?
Pregunta 2.- ¿Se cuenta con estudios pertinentes que permitan valorizar al individuo en cuanto persona y no como mero agente receptor?
Pregunta 3.- ¿El conjunto normativo planteado atiende el esquema básico de obligaciones en materia de derechos humanos del Estado?
Pregunta 4.- ¿Se ha consultado a sectores vulnerables, como pueblos indígenas, personas con discapacidad, trabajadores, entre otros?
CRITERIO VIII – TECNICA LEGISLATIVA: La forma en que está escrita la ley observa una depurada técnica jurídica, lo que contribuye a la certeza del derecho y a la seguridad jurídica. La ley transmite con certeza y claridad el contenido dispuesto por el emisor al receptor (y que supondría el empleo de palabras con conceptos unívocos, ausencia de redundancias, errores de ortografía y sintaxis, etc.).
Pregunta 1.- ¿El contenido normativo es rebuscado? ¿Puede expresarse el contenido de la manera más clara y sencilla posible?
Pregunta 2.- ¿Se incluyen expresiones lingüísticas que sólo puedan ser interpretadas en un solo sentido?
Pregunta 3.- ¿Se han seguido pertinentemente las reglas ortográficas y de sintaxis?
Pregunta 4.- ¿Se respeta la estructura lógica de la ley? (títulos, capítulos, secciones, etc.)
CRITERIO IX – RACIONALIDAD JURÍDICO-FORMAL: La nueva disposición pueda insertarse de manera armónica en el sistema jurídico. Ello supone la ausencia de contradicciones normativas o antinomias, problemas de consistencia y adecuada sistematicidad; en suma, que se asegure la certeza, seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.
Pregunta 1.- ¿Considera que existen áreas de mejora en el fondo y/o forma de la ley en análisis?
Pregunta 2.- ¿Se está seguro que el contenido de la norma no contraviene otras disposiciones jurídicas, incluyendo normas del Estado e internacionales ratificadas?
Pregunta 3.- ¿La nueva ley encuentra sustento jurídico para ser emitida?
Pregunta 4.- ¿Se respeta el ámbito de competencias en sus diversos órdenes de gobierno?
CRITERIO X – SEGURIDAD JURÍDICA: La ley contiene los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades y se respeten los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad.
Pregunta 1.- ¿La norma establece de manera clara una consecuencia normativa para los supuestos de hecho que se plantean?
Pregunta 2.- ¿Se tiene certeza respecto a quién es o quiénes son las autoridades ejecutoras de la norma?
Pregunta 3.- ¿La ley determina con claridad quiénes son las personas destinatarias de la misma?
Pregunta 4.- ¿La nueva ley, en lo general, y cada una de sus disposiciones internas se encuentran adecuadamente fundadas y motivadas?

Quórum **141**
Legislativo

MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA. UN ESTUDIO COMPARADO

BEST PRACTICES IN THE PREVENTION AND CONTROL OF THE CRIME OF ENFORCED DISAPPEARANCE. A COMPARATIVE ANALYSIS

Yasmín MARTÍNEZ CARREÓN¹

RESUMEN: Se examinan los avances normativos de México, Colombia, Bosnia y Herzegovina, Tailandia y Túnez para advertir elementos de utilidad en la definición, prevención y erradicación del delito de desaparición forzada, así como en la reparación del daño a las víctimas. Se parte de la hipótesis de que acatar la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas podría disminuir la incidencia del delito. Para ello se utilizó una metodología cualitativa y un método de historia comparativa. Se concluye que este análisis no puede evaluar la incidencia del delito, pero ilustra los avances y oportunidades de mejora de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como posibles estrategias de implementación a partir de las experiencias de otros países.

PALABRAS CLAVE: desaparición forzada, análisis comparativo, avances normativos, normas internacionales.

ABSTRACT: *We examined the regulatory progress in Mexico, Colombia, Bosnia and Herzegovina, Thailand and Tunisia to identify useful elements in the definition, prevention and eradication of the crime of enforced disappearance, as well as to provide reparation to the victims. We start from the hypothesis that complying with the International Convention for the Protection of all Persons against Enforced Disappearances, Disappearance Committed by Individuals and the National System for the Search of Disappeared Persons, could reduce the incidence of this crime. Using a qualitative methodology and a comparative historical method, we conclude that this analysis cannot assess the incidence of the crime, but it illustrates opportunities for improvement of the Mexican legislation, as well as potential implementation strategies based on other countries' experiences.*

KEYWORDS: *enforced disappearance, comparative analysis, regulatory progress, international standards.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico-metodológico*. III. *México*. IV. *Colombia*. V. *Bosnia y Herzegovina*. VI. *Tailandia*. VII. *Túnez*. VIII. *Discusión*. IX. *Conclusiones*. X. *Referencias*. XI. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2022, México sumó de manera oficial en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas 100,000 denuncias de desapariciones.² Aunado a esta cifra, el informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en noviembre de 2021 concluye que:

La gravedad de las desapariciones, la diversidad e intensidad de sus impactos para las víctimas y la sociedad mexicana en su conjunto requieren de la adopción e implementación urgente de una Política Nacional de Prevención y Erradicación de las desapariciones [...] que aborde el conjunto de las observaciones y recomendaciones presentadas.³

En la Cámara de Diputados se ha demostrado sensibilidad frente a la magnitud de esta problemática; dentro de las agendas legislativas publicadas se encuentra el interés de “establecer acciones, mecanismos y procedimientos encaminados a prevenir y sancionar los delitos en materia de desaparición de personas y fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas”.⁴

Adicionalmente, el combate al delito de desaparición forzada forma parte del Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024, que establece la desaparición forzada de personas como una consecuencia del crimen organizado, por lo que busca cambiar el paradigma de

2 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS, *México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU*, (7 de diciembre de 2022), <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/mexico-dark-landmark-100000-disappearances-reflects-pattern-impunity-un-experts>.

3 COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención”, CED/C/R.9, 12 de abril de 2022, p. 6.

4 MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL, *Agenda Parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021, s.p.

seguridad basándose en la implementación de medidas dirigidas a la atención de las causas estructurales de la inseguridad y la violencia.⁵ Por ende, un estudio comparado referente a las estrategias puestas en marcha por otros países para prevenir, erradicar y resolver los casos de desaparición forzada, podría ser de utilidad para dar cumplimiento a las metas antes expuestas.

En este sentido, el objetivo central de la investigación consiste en examinar los avances normativos desarrollados por otros países para definir, prevenir y erradicar el delito de desaparición forzada, así como para brindar reparación a las víctimas, con el fin de identificar las mejores prácticas susceptibles de incorporarse al contexto mexicano y al marco normativo del país. Para alcanzarlo, se parte de la hipótesis de que acatar la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas podría disminuir la incidencia del delito de desaparición forzada. De igual forma, se utilizará una metodología cualitativa y un método de historia comparativa con los casos de México, Colombia, Bosnia y Herzegovina, Tailandia y Túnez, seleccionados con base en los reportes de avances emitidos por el Comité de Desaparición Forzada de las Naciones Unidas y como casos representativos por continente.

II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1. *Marco normativo internacional*

La normativa internacional en materia de desaparición forzada ha evolucionado desde la creación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en 1980 como un grupo de expertos que revisaba casos individuales de desapariciones ante la preocupación de la comunidad internacional en el marco de las dictaduras (en América Latina, África y el sudeste asiático).⁶ Este grupo continúa funcionando y una de sus principales tareas consiste

⁵ SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, “Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 2022, s.p., https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673252&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0.

⁶ LÓPEZ CÁRDENAS, Carlos Mauricio, *La desaparición forzada de personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: estudio de su evolución, concepto y reparación a las víctimas*, (tesis de doctorado en derecho), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2016, pp. 22-32.

en ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar el paradero de las víctimas, actuando como canal de comunicación entre éstos y los gobiernos involucrados.⁷

Posteriormente, la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* de 1992 estableció por primera vez una definición del delito de desaparición forzada; aunque no era un instrumento vinculante, dio cuenta de la gravedad del delito y de la necesidad de que todos los Estados lo incluyeran en sus códigos penales nacionales.

Más adelante, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 estableció la jurisdicción universal de la Corte respecto al delito de desaparición forzada tras categorizarlo como un crimen de lesa humanidad, enfatizando además su imprescriptibilidad y su continuidad en tanto se desconozca el paradero de la persona desaparecida.⁸ Asimismo, esta categorización del delito lo sitúa en la jurisdicción universal, definida como el “principio jurídico que permite o exige a un Estado enjuiciar penalmente ciertos crímenes, independientemente del lugar donde se haya cometido el crimen y de la nacionalidad del autor o de la víctima”.⁹

Finalmente, en 2006 se firmó la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (en adelante la Convención), siendo el primer acuerdo global en la materia jurídicamente vinculante para los Estados que se adhieran, aunque previamente ya existía un acuerdo vinculante regional, la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* y en virtud de la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) posee jurisdicción sobre los delitos cometidos en el territorio de los Estados suscritos.

Cuando un acuerdo internacional es vinculante, significa que establece reglas de conducta que son obligatorias para las partes. “Estas reglas expresan el compromiso del Estado de comportarse de determinada manera y, por consiguiente, sientan obligaciones

7 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, (1 de septiembre de 2022), <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-disappearances/mandate-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances>.

8 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (A/CONF.183/9)*, 17 de julio de 1998, p. 6.

9 PHILIPPE, Xavier, “Los principios de jurisdicción universal y complementariedad: su interconexión”, *International Review of the Red Cross*, núm. 862, junio de 2006, p. 3.

internacionales”.¹⁰ En caso de que se presente la violación de una obligación internacional, es decir, el incumplimiento de un tratado del que el Estado en cuestión forma parte (un tratado no puede vincular a terceros Estados u otros actores internacionales sin su consentimiento) el derecho internacional establece lo siguiente:

El derecho internacional general [...] establece las consecuencias y el contenido de la responsabilidad internacional del Estado, entre ellas: la continuidad del deber de cumplir la obligación; la obligación de cesación si el hecho ilícito continúa, y la reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho ilícito. [...] Cada una de las partes de un tratado tiene un interés jurídico en el cumplimiento de las obligaciones del tratado. Por consiguiente, cualquier parte puede invocar la responsabilidad internacional del Estado en caso de un hecho internacionalmente ilícito.¹¹

En tanto el incumplimiento de las obligaciones de un tratado menoscaba la efectividad del instrumento, perjudica los derechos de las demás partes y, en el caso particular de las desapariciones forzadas, también los derechos de los ciudadanos, así, varios tratados buscan establecer mecanismos institucionales y normativos para facilitar el cumplimiento.

En cuanto a la Convención, la segunda parte del tratado, a partir del artículo 26, establece el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) como un mecanismo de supervisión.¹² El CED se estableció en diciembre de 2010 tras la entrada en vigor de la Convención e inició sus actividades en 2011 como uno de los 10 órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas; está integrado por diez expertos elegidos por los Estados parte y sus principales funciones comprenden:

- i. Recibir informes periódicos de los Estados Parte sobre las medidas tomadas para implementar sus obligaciones, y hacer comentarios, observaciones y recomendaciones.

¹⁰ CEPAL, “Tipología de instrumentos internacionales”, LC/L.3719, 23 de octubre de 2013, p. 9.

¹¹ *Idem*.

¹² Los mecanismos de supervisión ponen énfasis en procedimientos informativos relativos a la aplicación del instrumento, por ejemplo, informes periódicos, vigilancia o monitoreo, exámenes periódicos e investigaciones. CEPAL, *op. cit.*, p. 14.

- ii. Recibir y examinar peticiones sobre casos individuales de desaparición forzada.
- iii. Recibir y examinar peticiones presentadas por un Estado Parte que alega el incumplimiento por parte de otro Estado de sus obligaciones.
- iv. Realizar visitas a los Estados para luego ofrecer observaciones y recomendaciones.
- v. En caso de recibir información de una práctica sistemática y generalizada de la desaparición forzada, el Comité podrá llevar la cuestión con carácter urgente a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su consideración.¹³

México se adhirió a la Convención en 2007 para cumplir con las obligaciones que de esta se desprenden. En 2017 se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Adicionalmente, el Comité contra las Desapariciones Forzadas realizó una visita a México en noviembre de 2021. Tanto las acciones del Estado mexicano para prevenir y erradicar la práctica de desaparición forzada como las recomendaciones emitidas por el Comité se revisarán con mayor detalle a lo largo de esta investigación.

A. Disposiciones generales de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

A continuación, se establecen las disposiciones de la Convención que conllevan obligaciones para los Estados parte, las cuales pueden clasificarse en cuatro categorías: a) definiciones; b) prevención; c) control y erradicación, y; d) reparación.

a. Definiciones

En lo que respecta a la categoría de definiciones, el artículo 2 de la Convención define la desaparición forzada como:

¹³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 20 de diciembre de 2006, s.p.

El arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Esta definición determina los aspectos que caracterizan este delito. En primer lugar, la privación de la libertad de forma clandestina; segundo, la participación, aquiescencia u omisión de las autoridades del Estado; tercero, la negativa a reconocer la desaparición y el ocultamiento del paradero de la persona. De esta definición se desprenden además ciertas obligaciones para los Estados adheridos a la Convención. El artículo 4 señala que el delito de desaparición forzada debe estar tipificado en la legislación penal del país, sujeto a extradición (artículo 13) y, como indica el artículo 7, punible con penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad.

De igual manera, aunque es considerado por el Estatuto de Roma como un crimen de lesa humanidad y, por ende, imprescriptible según su artículo 29,¹⁴ la Convención señala en el artículo 8 que los Estados parte podrán aplicar un régimen de prescripción a la desaparición forzada, siempre y cuando éste sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad del delito y se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta de su carácter continuo. Esto implica que la búsqueda de la persona desaparecida no prescribe, por lo que el Estado posee la obligación de proporcionar los mecanismos y recursos necesarios para identificar el paradero de las víctimas, además de considerar la extrema gravedad del delito en caso de establecer un plazo de prescripción de la acción penal en contra de los responsables.

Por otro lado, el artículo 24 establece que se entenderá por víctima a “la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”.¹⁵ Por ende, los familiares de los desaparecidos también son considerados

¹⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma* ..., p. 7.

¹⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para* ..., s.p.

víctimas del delito y el Estado debe garantizar su derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, la evolución y resultados de la investigación, así como la suerte de la persona desaparecida, lo que implica también las medidas de búsqueda y localización. De igual manera, se debe garantizar el derecho de las víctimas a la reparación e indemnización.

En lo que se refiere a los posibles perpetradores del delito, el artículo 6 de la Convención señala que es penalmente responsable “toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma”;¹⁶ el superior que tenga conocimiento del delito o que haya ejercido su responsabilidad sobre las actividades relacionadas con este y que no haya tomado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir el delito o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. En este sentido, se establece que tanto la aquiescencia u omisión forman parte también del delito de desaparición forzada.

b. Prevención

Referente a las obligaciones que se desprenden de la Convención para que los Estados parte puedan prevenir la práctica de desaparición forzada, destacan las siguientes. Por un lado, el artículo 23 sostiene que los Estados parte deben procurar formar a las autoridades (militares o civiles) encargadas de la aplicación de la ley, así como al personal médico, funcionarios y otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad, en los términos y disposiciones de la Convención, con la finalidad de prevenir que participen en desapariciones forzadas. De manera adicional, el Estado debe prohibir las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten esta práctica, y proteger a toda persona que se rehúse a obedecer una orden de esta naturaleza.

Por otra parte, un factor esencial de la prevención de las desapariciones forzadas consiste en asegurar que nadie sea detenido en secreto. En este sentido, el artículo 17 de la Convención señala que cada Estado parte está obligado a incluir en su legislación “las condiciones bajo las cuales pueden

¹⁶ *Idem.*

impartirse las órdenes de privación de libertad”¹⁷ y las autoridades que estén facultadas para ello. De igual manera, es imperativo contar con un registro oficial (siempre actualizado) de las personas privadas de libertad que pueda ser consultado por otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante del que el Estado sea Parte. Este registro debe incluir los datos del detenido y de todas las autoridades involucradas en el proceso (detención, traslado, control de la detención, etcétera), además del día, hora, lugar y motivo para ser detenido, aunado a los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad, y, en caso de fallecimiento durante la detención, las circunstancias y causas de este, y el destino de los restos de la persona fallecida.

Un elemento adicional en la categoría de prevención lo establece el numeral 2 del artículo 6, que indica que “ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada”.¹⁸ Es decir, se prohíbe en todo momento, sin importar el contexto político, económico o social en el que se encuentre el Estado parte.

c. Control y erradicación

Entre las obligaciones que establece la Convención para controlar y erradicar las desapariciones forzadas, se identifican las siguientes. El artículo 12 precisa que cada Estado parte debe asegurarse de que toda persona “que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes”,¹⁹ y que este denunciante (además de testigos, familiares y allegados) sea protegido de maltrato o intimidación. Del mismo modo, toda denuncia debe ser examinada y las autoridades deben realizar una investigación exhaustiva, para lo cual el Estado debe asegurarse de que cuenten con las facultades y recursos para llevarla a cabo eficazmente.

Considerando las observaciones y recomendaciones del Comité de Desapariciones Forzadas hacia México, entre estos recursos se encuentra

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

el acceso a la documentación y el contar con registros oficiales y bases de datos actualizadas que den cuenta de las personas desaparecidas, así como el acceso a cualquier lugar de detención y cualquier otro lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida. De igual forma, los Estados parte deben contar con un protocolo de búsqueda a seguir en caso de denuncias de desaparición.²⁰

De manera adicional, el artículo 22 señala, como parte de las acciones de control y erradicación que los Estados parte deben tomar, las medidas necesarias para prevenir y sancionar las siguientes prácticas: a) el incumplimiento de la obligación de registrar toda privación de libertad, así como el registro inexacto de información; b) “la negativa a proporcionar información sobre una privación de libertad o el suministro de información inexacta”;²¹ c) la dilación u obstrucción de la información relativa al estado de salud de la persona detenida.

Por último, el artículo 3 establece que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para que los responsables de la desaparición, mencionados en el artículo 6, sean procesados y sancionados penalmente, ya que, en caso contrario, se promueve la continuidad y repetición del delito.

d. Reparación a las víctimas

La última categoría en torno a la que se articulan las obligaciones de la Convención es la de reparación a las víctimas. En este sentido, el reconocimiento de que existió una desaparición, aunque haya ocurrido décadas atrás, así como el establecimiento de mecanismos de justicia transicional,²² son indispensables para crear una memoria con respecto a este delito y así evitar su repetición o continuidad. Cabe recordar que en el caso de las desapariciones forzadas, los familiares y allegados del desaparecido también son considerados víctimas.

A este respecto, el artículo 24 señala que el derecho a la reparación comprende todos los daños materiales y morales a través de las siguientes

²⁰ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informe del Comité...”, pp. 6-12.

²¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para...*, s/p.

²² “La justicia transicional se centra en los procesos de lidiar con el legado de abusos pasados a gran escala (después de experiencias traumáticas como la guerra o el autoritarismo) con el objetivo de fomentar la justicia interna y crear las bases para una paz sostenible”. GENTILE, Valentina y FOSTER, Megan, “Towards a minimal conception of transitional justice”, *International Theory*, vol. 14, núm. 3, 2022, p. 503, traducción propia.

modalidades: a) la restitución;²³ b) la readaptación;²⁴ c) la satisfacción, incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación; d) la compensación;²⁵ e) las garantías de no repetición. Adicionalmente, en tanto no se conozca la suerte de la persona desaparecida, el Estado debe adoptar las disposiciones apropiadas en relación con su situación legal, en áreas tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

2. Estrategia metodológica

Para llevar a cabo esta investigación, se utilizó una metodología cualitativa que permite plantear un análisis a profundidad del fenómeno estudiado, en este caso, las disposiciones adoptadas por distintos países para combatir la práctica de desaparición forzada.

Dentro de esta metodología se utilizó un método de comparación transnacional, es decir, un enfoque para conocer la realidad social a través del examen de similitudes y diferencias entre los datos recopilados de más de una nación.²⁶ Para efectos de este trabajo, la comparación transnacional asume que existen similitudes entre países en lo que concierne a las desapariciones forzadas y que este fenómeno social no se encuentra confinado dentro de las fronteras nacionales o temporales.²⁷ En este sentido, se seleccionaron cinco casos (países) para comparar con base en los siguientes criterios: a) un caso representativo de cada continente, b) países que han experimentado una práctica sistemática de desapariciones en los últimos 50 años, c) han recibido recomendaciones por parte del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y/o del Comité contra las Desapariciones Forzadas y d) han

²³ De acuerdo con la Ley General de Víctimas, la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del hecho punible o a la violación de sus derechos humanos.

²⁴ De acuerdo con la Ley General de Víctimas, la readaptación o rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos.

²⁵ De acuerdo con la Ley General de Víctimas, la compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del hecho punible o de la violación de derechos humano.

²⁶ ELDER, Joseph W., "Comparative cross-national methodology", *Annual Review of Sociology*, vol. 2, 1976, pp. 216-217, traducción propia.

²⁷ *Idem*.

buscado implementar las disposiciones de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en su legislación nacional. Por consiguiente, los casos a comparar son: a) México (como caso de referencia para las actividades de la Cámara de Diputados), b) Colombia (América), c) Bosnia y Herzegovina (Europa), d) Tailandia (Asia), y; e) Túnez (África). La Tabla 2 en la sección de anexos resume los contextos en los que ocurrieron las desapariciones forzadas en los países a comparar.

En el caso de una comparación como contraste de contextos, que es la de la presente investigación, el cotejo se desarrolla mediante la selección de categorías generales que pueden servir como soporte para señalar similitudes y diferencias entre los casos, además de que funcionan como puntos de referencia en la contrastación para equiparar las características particulares de cada caso.²⁸ A tal efecto, las categorías de análisis seleccionadas corresponden a las disposiciones de la Convención detalladas en la sección anterior y que comprenden los cuatro elementos examinados para enfrentar el delito de desaparición forzada: i) definición del delito, ii) prevención, iii) control y erradicación, y iv) reparación a las víctimas. A su vez, estas categorías se dividen en subcategorías, las cuales se resumen en la Tabla 1 que sintetiza la matriz de análisis de la investigación.

Tabla 1. Matriz de categorías de análisis.

Categorías	Subcategorías
Definición	Delito tipificado (grave, imprescriptible, sujeto a extradición)
	Posibles víctimas
	Posibles perpetradores y medidas para sancionarlos
Prevención	Formación y capacitación de autoridades
	Registro de detenciones (y acciones relacionadas)
	Ninguna orden o autoridad puede ser invocada para justificar el delito
Control y erradicación	Bases de datos y registros oficiales de personas desaparecidas (recursos para la investigación)
	Sanción de obstrucción de la investigación
	Medidas de búsqueda
Reparación a las víctimas	Modalidades de reparación
	Medidas de indemnización
	Situación legal de los desaparecidos

Fuente: Elaboración propia.

²⁸ SKOCPOL, Theda y SOMERS, Margaret, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative studies in society and history*, vol. 22, núm. 2, 1980, pp. 174-197, traducción propia.

III. MÉXICO

1. Contexto de las desapariciones

De acuerdo con la literatura, en el caso de México es posible distinguir dos períodos en los que se ha documentado un incremento en las denuncias de personas desaparecidas. El primero de ellos es la llamada *guerra sucia*, entre 1968 y 1982, y el segundo se identifica dentro del marco de la *guerra contra las drogas*, iniciada en 2006,²⁹ aunque, importa destacar que las fuentes revisadas no determinan una fecha final a esta coyuntura.

La *guerra sucia* se caracterizó por el desarrollo de políticas de represión estatal. Los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) articularon mecanismos represivos para combatir a cualquier oposición que resistiera al poder representado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).³⁰ El evento paradigmático que ilustra el inicio del ejercicio de estos instrumentos fue la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968, en la cual se consolidó la desaparición forzada como una herramienta represiva,³¹ a semejanza de los regímenes totalitarios del continente.

A pesar de que no existen cifras concluyentes respecto a las desapariciones durante la guerra sucia, y que hasta el día de hoy se desconoce el paradero de una gran parte de las víctimas, de acuerdo con un informe elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año 2001, entre 1968 y 1982 se registraron 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas (351 correspondientes a la zona rural y 181 a la urbana); asimismo, aunque solamente se haya acreditado la desaparición forzada en 275 de los casos y la existencia de indicios en 97, este delito no puede ser descartado en los supuestos restantes.³²

²⁹ DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, vol. 7, núm. 10, enero-junio de 2018, p. 113; ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 55, mayo de 2016, pp. 99-101.

³⁰ ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia...”, p. 99.

³¹ GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, núm. 219, enero-febrero de 2020, p. 41.

³² COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, Recomendación 26/2001, 2001, s.p.

Por otra parte, en la *guerra contra las drogas* el fortalecimiento del crimen organizado transformó sustancialmente los procesos de violencia, por lo que los perpetradores de las desapariciones van más allá del Estado, ya que “la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones con diversas formas de convivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos”.³³ Esto provoca que el fenómeno sea más complejo y, por ende, también la búsqueda de justicia y de reparación del daño. En cuanto a las cifras, el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México establece que “al 26 de noviembre de 2021 se encontraban registradas 95,121 personas desaparecidas”,³⁴ de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, creado en 2017, y que busca sistematizar denuncias de desaparición desde 1964.

2. Avances normativos

Desde el período de la *guerra sucia*, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GT) recibió varias denuncias sobre lo que ocurría en México, por lo que realizó una visita al país en 1981. Cabe recordar que las únicas atribuciones de este grupo eran pedir informes a los gobiernos con respecto a casos individuales (43 denuncias),³⁵ ayudando a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar el paradero de las víctimas. El Gobierno mexicano se comprometió a darles seguimiento, aunque en su reporte el GT señala que solamente recibió información sobre dos de los casos, y que México no envió avances posteriores.³⁶

A pesar de las preocupaciones existentes, no fue sino hasta el 25 de abril de 2001 que el delito de desaparición forzada fue tipificado en el Código Penal Federal, en el artículo 215 incisos A, B, C, D, E y F. En estas disposiciones se definió a la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad; por ende, imprescriptible no susceptible de perdón, en

³³ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informe del Comité...”, p. 3.

³⁴ *Idem*.

³⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Visit by the Working Group to Mexico”, E/CN.4/1492/Add.1, 22 de febrero de 1982, pp. 1-3.

³⁶ *Idem*.

concordancia con las disposiciones del Estatuto de Roma. Sin embargo, no se estableció una definición bien delimitada de lo que este delito implicaba; solamente se identificó a agentes de autoridad y servidores públicos como posibles perpetradores y no se especificó una definición de víctima del delito, dejando a los familiares de los desaparecidos fuera del marco legislativo. De igual forma, las penas no iban de acuerdo con la gravedad del delito, ya que se establecieron atenuantes significativas en los casos en los que los desaparecidos fueran liberados espontáneamente o fueran encontrados con vida; al considerar atenuantes se pasaban por alto otros delitos relativos a la desaparición, como la propia detención irregular, tortura o crímenes sexuales.

Adicionalmente, estas disposiciones en el código penal no incluían información relativa a los procesos de búsqueda, a las autoridades competentes para llevar a cabo las investigaciones; ni las modalidades de reparación a las víctimas. Esta tipificación del delito tampoco fue acompañada por un proceso de investigación de las denuncias de desaparecidos durante el período de la guerra sucia, incluso se continuó negando su ocurrencia como parte de la represión del Estado.³⁷ En consecuencia, no se emprendieron acciones de justicia transicional ni de memoria a las víctimas para evitar la repetición del delito.

En este contexto, uno de los casos más emblemáticos para el sistema jurídico mexicano, que serviría para impulsar el avance legislativo en la materia, fue el caso de la detención ilegal en contra de Rosendo Radilla Pacheco,³⁸ ocurrida el 25 de agosto de 1974 por elementos del ejército en Guerrero, lo que llevaría a su desaparición. Este caso fue presentado ante la CIDH en 2001, fue admitido en 2005, y la corte emitió sentencia en 2009, condenando a México por el incumplimiento de los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, específicamente en lo que se refiere a tomar las medidas necesarias para cumplir con esta, a sancionar a los perpetradores y a imponer penas apropiadas que tengan en cuenta la extrema gravedad del delito.³⁹ Importa destacar que este caso fue atendido a través de instrumentos

³⁷ DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 115.

³⁸ Líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, quien trabajó por la salud y educación de su pueblo y fungió como presidente Municipal.

³⁹ LÓPEZ HERNÁNDEZ, Ana Giselle, “Análisis legislativo de la nueva reforma en materia de desaparición forzada de personas”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 14, enero-junio de 2020, pp. 132-133.

regionales desprendidos de las actividades de la Organización de Estados Americanos. Como ya se mencionó, fue en 2007 cuando México se adhirió a la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, instrumento global*.

No obstante, tras dicha sentencia, México no llevó a cabo ningún avance legislativo, por lo que en 2011 el GT visitó nuevamente el país. Importa recalcar que para este momento el país ya había ratificado la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, por lo que se había comprometido a implementar sus disposiciones. El GT recomendó varias adecuaciones normativas. En primer lugar, que se realizaran modificaciones a la legislación federal y local para garantizar la implementación efectiva del recién aprobado marco constitucional en materia de derechos humanos, amparo y sistema de justicia penal. En segundo lugar, el delito debía de incluirse en los códigos penales de todos los Estados ya que se identificaron al menos ocho (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Ciudad de México, Guerrero, Nayarit y Oaxaca) que no lo contemplaban. Por último, se instó a que se aprobara una ley integral sobre desapariciones forzadas que estableciera el delito como autónomo, implementara un procedimiento específico de búsqueda e instituyera un registro nacional de personas desaparecidas, entre otras disposiciones.⁴⁰

A. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Finalmente, el 17 de noviembre de 2017 se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP), con el objetivo de establecer los principios, políticas públicas, mecanismos, medidas y procedimientos para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas, la desaparición cometida por particulares y la búsqueda de personas desaparecidas en el territorio nacional.

Entre sus disposiciones, la ley construye una definición del delito, señalándolo como grave, imprescriptible y siempre sujeto a extradición,

⁴⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, "Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Addendum Mission to Mexico", A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, p. 17.

además de que considera diferentes modalidades de desaparición, e incluye a particulares entre los posibles perpetradores. Adicionalmente, confiere el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre el paradero del desaparecido, por lo que se reconoce como víctimas del delito tanto a la persona desaparecida como a sus familiares. Asimismo, establece la obligación del Estado de investigar, localizar e identificar a las personas desaparecidas, así como de sancionar a los responsables de estos delitos. A este respecto, el capítulo segundo señala las competencias específicas de cada uno de los órdenes de gobierno en estas actividades, homologando así las funciones correspondientes a las entidades federativas y a los municipios.

En lo concerniente al control y erradicación del delito, la ley establece la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), con el fin de coordinar las acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas entre las autoridades federales, estatales y municipales, así como la sociedad civil, a través del Consejo Nacional Ciudadano;⁴¹ se señala también la obligación de las autoridades de proteger a las personas que participan en la búsqueda de personas desaparecidas. Además, contempla la creación de un Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, actualizado y accesible al público en general, y de un Banco Nacional de Datos Forenses, con el objetivo de identificar restos de posibles personas desaparecidas. En cuanto a la participación ciudadana, señala la obligación de las autoridades de promover y fomentar la participación de la sociedad en la prevención, investigación y búsqueda de personas desaparecidas. También reconoce el derecho de las víctimas y sus familiares a participar en todas las etapas del proceso de búsqueda, investigación y acceso a la justicia.

Sin embargo, pese a las disposiciones contempladas en la ley, no se estableció un plan para implementarlas. El informe del 11 de julio de 2018 del Consejo Nacional Ciudadano identifica las principales debilidades en la implementación de la LGMDFP. En primer lugar, observa una asignación insuficiente de recursos para la búsqueda de personas desaparecidas, en particular con respecto a las entidades federativas, ya

⁴¹ De acuerdo con los artículos 59 y 60 de la LGMDFP, se trata de un órgano ciudadano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, integrado por familiares de personas desaparecidas, especialistas en protección y defensa de derechos humanos, búsqueda de personas y en materia forense, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos.

que al momento solo en nueve de las treinta y dos entidades se habían creado comisiones locales de búsqueda u oficinas encargadas de cumplir estas funciones; asimismo, únicamente trece entidades contaban con una fiscalía especializada en desaparición de personas.⁴² En segundo lugar, menciona un desconocimiento de la ley sobre ámbitos de responsabilidad entre autoridades, así como falta de coordinación entre ellas.⁴³ En este sentido, se advierte una falta de capacitación y formación de las autoridades competentes. En tercer lugar, el informe señala las siguientes deficiencias en el proyecto de Protocolo Homologado de Investigación:

- i. Falta de claridad sobre las autoridades destinatarias y objetivos base del Protocolo.
- ii. Diligencias básicas y urgentes de investigación tardías.
- iii. Falta de coordinación entre las autoridades dentro del mismo Protocolo
- iv. Limitaciones y errores en el enfoque diferencial y especializado.⁴⁴
- v. Subestimación del análisis de contexto en la investigación.
- vi. Deficiencias en los aspectos forenses.
- vii. Invisibilidad de la participación conjunta de las familias en la investigación.
- viii. Centralidad de aspectos post mortem, lógica individual en el análisis de casos y excesivo formalismo.⁴⁵

Con el objetivo de subsanar estas deficiencias, en 2019 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) presentó el Plan de Implementación de la LGMDFP, diseñado en acompañamiento con los familiares de los desaparecidos. Este incluía la reinstalación del SNB en coordinación con las entidades federativas y sus fiscalías, la conformación de comisiones locales de búsqueda, la asignación de un presupuesto de 400 millones de

⁴² CONSEJO NACIONAL CIUDADANO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, “Recomendación 01/2018”, 11 de julio de 2018, p. 5.

⁴³ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

⁴⁴ Según el artículo 5, fracción III, “las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada”.

⁴⁵ CONSEJO NACIONAL CIUDADANO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, *op. cit.*, pp. 7-12.

pesos para la Comisión Nacional de Búsqueda y la creación del Instituto Nacional de Identificación Forense. También consideraba acceder a recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados, establecer convenios con organismos internacionales para la asistencia técnica en la materia, además de homologar la tipificación del delito en los códigos penales de las entidades federativas.⁴⁶ Con base en este plan, se llevaron a cabo varias reformas a la Ley en el 2021 para delimitar las funciones y competencias específicas de cada uno de los órganos del SNB y de las autoridades en los tres órdenes de gobierno.

Posteriormente, la adición de la fracción V Bis al artículo 2 del 13 de mayo de 2022 creó el Centro Nacional de Identificación Humana como una unidad administrativa, con independencia técnico-científica, adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda. Esta reforma responde a la preocupación del Comité de Desaparición Forzada ante la crisis forense en México, en la que —al momento del informe— se encontraban 52,000 personas fallecidas sin identificar, de las cuales el 71.3% se concentraban en los Estados de Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León.⁴⁷

En cuanto al presupuesto, el 23 de enero del presente año (2023) se aprobó en el Diario Oficial de la Federación un monto total de subsidio federal por la cantidad de \$778,964,572.80 (setecientos setenta y ocho millones novecientos sesenta y cuatro mil quinientos setenta y dos pesos 80/100 M.N.) para ser distribuido entre las Comisiones Locales de Búsqueda.⁴⁸ En este sentido, se busca que las entidades federativas cumplan con sus responsabilidades y obligaciones de acuerdo con lo establecido en la LGMDFP.

⁴⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Plan de implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (LGMDFP)*, (20 de febrero de 2023), https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/SEGOB_Plan-Busqueda.pdf.

⁴⁷ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informe del Comité...”, p. 6.

⁴⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las Entidades Federativas a través de sus Comisiones Locales de Búsqueda para realizar acciones de Búsqueda de Personas, en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para el ejercicio fiscal 2023”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2023.

IV. COLOMBIA

1. Contexto de las desapariciones

Para el caso colombiano, es posible identificar tres períodos en que la desaparición forzada aparece como una práctica sistemática. En primer lugar, entre 1977 y 1986 las fuerzas armadas colombianas usaron esta práctica en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional que tenía como objetivo eliminar a los opositores del régimen (estudiantes, maestros, obreros, activistas, etcétera). En segundo lugar, entre 1987 y 2001 los equipos de justicia creados por el Estado colombiano en el período previo se transformaron en grupos paramilitares que utilizaron la desaparición forzada como un método de represión contrainsurgente frente a las guerrillas, sus simpatizantes, e incluso la población civil.⁴⁹ En este sentido, como lo comenta Ana Manero Salvador, el caso colombiano muestra una multiplicidad de sujetos sometidos a responsabilidad en materia de desaparición forzada, ya que tanto los grupos armados no estatales (paramilitares, guerrilla, grupos de crimen organizado) como las fuerzas y cuerpos de seguridad colombianos incurrieron en esta práctica.⁵⁰ Asimismo, es en este período en el que se incrementa de manera sustancial el número de denuncias de desaparecidos: mientras que en 1982 se contaban 269, para 1990 ascendían a 1,388.⁵¹

La multiplicidad de actores también se refleja en el tercer período, señalado entre el 2002 y el 2010, en el marco de la Política de Seguridad Democrática, “la cual fundó sus lineamientos en torno a la lucha contrainsurgente, negando la presencia del conflicto armado interno y la estigmatización de la lucha subversiva como terrorista”.⁵² Esta caracterización del enemigo invisibilizó las políticas de represión, entre ellas, las desapariciones forzadas, adjudicándolas a la guerrilla por su carácter terrorista. En cuanto

⁴⁹ MEJÍA ALFONSO, Herbert Mauricio, *Criterios de reparación integral para las víctimas del delito de desaparición forzada en Colombia, en un contexto de justicia transicional*, (tesis de doctorado en derecho), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, 2017, pp. 158 y 159.

⁵⁰ MANERO SALVADOR, Ana, “Colombia y la responsabilidad internacional por desapariciones forzadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012, p. 107.

⁵¹ BERNASCONI, Oriana *et al.*, “The number of disappearances: trajectories in the tally of victims of forced disappearance in Latin America”, *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, vol. 5, núm. 1, 2022, p. 15.

⁵² MEJÍA ALFONSO, Herbert Mauricio, *op. cit.*, p. 159.

a las cifras, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica en Colombia (CNMH) en este período se confirmaron alrededor de 32,000 víctimas. A este respecto, el número total de desapariciones entre 1970 y 2015 se estimaba en 60,630;⁵³ un informe adicional del CNMH señala que para el 2018 ya se contabilizaban más de 80,000.⁵⁴

2. Avances normativos

La primera visita del GT a Colombia se llevó a cabo en 1988 a raíz de varias denuncias presentadas por asociaciones civiles defensoras de derechos humanos. No obstante, el Gobierno colombiano no atendió las recomendaciones señaladas por este órgano internacional ni efectuó ningún avance normativo, por lo que, como se describió previamente, la práctica de desaparición forzada continuó en los años subsiguientes. Así pues, el GT llevó a cabo una nueva visita en el año 2005, el período más crítico de la crisis de desaparecidos, pues los mismos defensores de derechos humanos eran víctimas de esta práctica. La principal recomendación del GT fue que el Gobierno colombiano debía dejar de negar el conflicto interno que afligía al país, así como las condiciones que lo sustentaban; en caso contrario, no era posible realizar un diagnóstico acertado para diseñar las estrategias de cambio adecuadas. De igual forma, el Gobierno debía confrontar la participación de las fuerzas armadas y de la policía en las desapariciones y reformar el marco legal para eliminar el fuero del que gozaban estas autoridades, así como reconocer su vínculo con los grupos paramilitares.⁵⁵

El GT visitó Colombia nuevamente en el 2011, y esta vez en su informe reconoce ciertos avances normativos, detallados a continuación:

- i. El reconocimiento oficial y al más alto nivel de la existencia del conflicto armado interno que Colombia padece desde hace varias décadas;

⁵³ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*, Bogotá, CNMH, 2016, pp. 103-150.

⁵⁴ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Lo que sabemos de los desaparecidos en Colombia*, (27 de febrero de 2023), <https://www.centrodememorialhistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/desaparicion.html>.

⁵⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Mission to Colombia (5-13 July 2005)”, E/CN.4/2006/56/Add.1, 17 de enero de 2006, pp. 23 y 24.

- ii. La adopción de la Ley 1408 de 20 de agosto de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación;
- iii. La adopción de la Ley 1448 de 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno;
- iv. La expedición de un nuevo Código Penal Militar (Ley 1407 de 17 de agosto de 2010) que excluye expresamente el delito de desaparición forzada del ámbito de competencia del fuero militar;
- v. La creación de una Unidad Nacional de Desaparición Forzada en la Fiscalía General de la Nación, a finales del 2010;
- vi. Las labores de exhumación de fosas comunes y/o clandestinas realizadas por la Fiscalía General de la Nación;
- vii. El Convenio celebrado entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencia Forenses y la Registraduría Nacional del Estado civil, para la identificación de cadáveres.⁵⁶

A pesar de estos avances, la desaparición forzada continuaba como una práctica persistente. El GT señaló que los familiares de los desaparecidos y los activistas eran objeto de ataques, amenazas y persecuciones, sin que existieran medidas para su protección. Asimismo, a pesar del desarrollo legislativo, la mayor parte de los casos de desaparición forzada continuaban en la impunidad y muy pocas autoridades eran sancionadas. Por otra parte, pese a la creación de entidades estatales especializadas en la materia, estas no contaban con los recursos humanos, financieros y legales necesarios para el desempeño de sus funciones. Finalmente, aunque la ley excluía expresamente el delito de desaparición forzada del ámbito de competencia del fuero militar, numerosos casos de desaparición forzada eran atendidos por tribunales militares.⁵⁷

La firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército del Pueblo (EP) en 2016 impulsó los avances en la investigación, sanción y reparación del delito de desaparición forzada. Se creó la Unidad de Búsqueda de

⁵⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo en el informe sobre su visita a Colombia del 5 al 13 de julio de 2005 (E/CN.4/2006/56/Add.1, párrafos 91-117)”, A/HRC/19/58/Add.4, 13 de febrero de 2012, p. 3.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 4 y 5.

Personas Consideradas Desaparecidas (UBPD) para establecer un sistema integral para documentar y registrar el delito, así como localizar el paradero de las personas desaparecidas a través de planes y acuerdos regionales de búsqueda territorial. Asimismo, se coordinaron cuatro sistemas de registro y documentación de la desaparición, cada uno con finalidades diferentes: a) el Registro del Observatorio de Memoria y Conflicto, que contribuye al esclarecimiento histórico; b) el Registro de la Unidad de Víctimas que garantiza la atención y reparación a las víctimas; c) el Registro Nacional de Desaparecidos del Instituto Médico Legal, para obtener la identificación legal de las víctimas; y d) el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación para fines procesales.⁵⁸

En 2016 también se creó el *Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición*, compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición. Uno de los “paradigmas orientadores del componente de justicia es la aplicación de una justicia restaurativa, que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización”.⁵⁹ En su informe de 2021, el CDF celebró la creación de este sistema, aunque advirtió la necesidad de consolidar la información sobre personas desaparecidas contenida en las diferentes bases de datos estatales, ya que existían múltiples bases en diferentes instituciones con información divergente.⁶⁰

Al respecto Colombia reportó la coordinación entre el Registro Nacional de Desaparecidos y el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) mediante las actividades continuas de: a) unificación de casos duplicados, b) monitoreo de la información ingresada sobre expedientes de cadáveres no identificados en el SIRDEC y c) registro de información y calidad del dato.⁶¹ Asimismo, mencionó que ambos sistemas “tienen contempladas las variables de: sexo, edad,

⁵⁸ BERNASCONI, Oriana *et al.*, *op. cit.*, p. 16, traducción propia.

⁵⁹ TONCHE, Juliana y UMAÑA, Camilo Eduardo, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: un acuerdo de justicia ¿restaurativa?”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 38, junio de 2017, p. 227.

⁶⁰ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención”, CED/C/COL/OAI/1, 2 de junio de 2021, pp.1-8.

⁶¹ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Información recibida de Colombia en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Colombia con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención”, CED/C/COL/FOAI/1, 2 de junio de 2022, pp. 2-8.

nacionalidad, grupo étnico, lugar, fecha y clasificación de la desaparición la cual permite de manera presuntiva, conforme al relato de quien realiza el reporte de la persona desaparecida, señalar si se trata de una desaparición forzada”.⁶² En este sentido, el Gobierno colombiano da por cumplida materialmente la recomendación formulada por el CDF.

Por último, cabe destacar que el 30 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia reconoció la competencia del CDF para investigar denuncias individuales y comunicaciones interestatales. El procedimiento de denuncia individual ante el CDF permite a las víctimas solicitar una reparación a nivel internacional tras haber agotado los recursos nacionales. Por su parte, las comunicaciones interestatales facultan al Comité para recibir comunicaciones de un Estado Parte en las que se alegue que otro Estado Parte no está cumpliendo sus obligaciones en virtud de la Convención.⁶³

V. BOSNIA Y HERZEGOVINA

1. Contexto de las desapariciones

Bosnia y Herzegovina declaró su independencia de la República Federativa Socialista de Yugoslavia el 3 de marzo de 1992 tras un referéndum celebrado el primero de marzo del mismo año. A esto le siguió un conflicto armado de tres años y medio que finalizó con la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el conflicto y la consecuente firma del Acuerdo de Paz de Dayton el 14 de diciembre de 1995 que estableció también el marco constitucional del país.⁶⁴ Durante la Guerra de Bosnia se produjeron numerosas desapariciones forzadas, perpetradas principalmente por fuerzas serbias y bosnias, con el objetivo de eliminar a personas que pertenecían a grupos étnicos diferentes al propio. La mayoría

⁶² *Ibidem*, p. 4.

⁶³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Colombia: Los expertos de la ONU celebran un paso importante para examinar quejas*, 31 de agosto de 2022, <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/08/colombia-committee-enforced-disappearances-welcomes-significant-step-examine>.

⁶⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a Bosnia y Herzegovina”, A/HRC/16/48/Add.1, 28 de diciembre de 2010, p. 3.

de las víctimas eran bosnias musulmanas, aunque también hubo desapariciones de croatas y serbios. Aproximadamente 30,000 personas permanecen desaparecidas en la actualidad.⁶⁵

Tras el fin de la guerra, en 1996, y por iniciativa del presidente estadounidense Bill Clinton en la Cumbre del G-7, se creó la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP por sus siglas en inglés) para investigar las desapariciones y ayudar a identificar a las víctimas de las llamadas guerras yugoslavas.⁶⁶ La ICMP es una organización intergubernamental, pero no forma parte del sistema de las Naciones Unidas y tampoco ha creado tratados vinculantes para los Estados que participan en ella. De igual forma, se observa que esta organización se estableció especialmente para resolver los casos de desaparición en la ex-Yugoslavia, para posteriormente expandir su mandato. En este sentido, Bosnia y Herzegovina recibió más recursos de la comunidad internacional que el resto de los casos abordados en esta investigación, lo que ha repercutido en la capacidad del país en establecer mejores procesos de justicia transicional, como se detallará más adelante.

2. *Avances normativos*

Con el apoyo de la ICMP, en 2004 Bosnia y Herzegovina promulgó la Ley sobre Personas Desaparecidas para resolver específicamente los casos de personas que hayan desaparecido entre el 30 de abril de 1991 y el 14 de febrero de 1996, en el contexto de la guerra. Esta ley contempla como víctima solamente a la persona desaparecida, aunque considera que los familiares pueden ser beneficiarios de subsidios económicos e inclusive establece un procedimiento detallado para poder acceder a estos. De igual forma, tampoco establece una definición de los posibles perpetradores ni las penas por cometer este delito, solamente señala la imposición de multas en caso de obstrucción al acceso a la información. En este sentido, la ley se enfoca en los procesos de búsqueda y en la reparación a las víctimas, incluidos los familiares de los desaparecidos.

⁶⁵ INTERNATIONAL COMMISSION ON MISSING PERSONS, *Bosnia and Herzegovina*, (28 de febrero de 2023), <https://www.icmp.int/where-we-work/europe/western-balkans/bosnia-and-herzegovina/>.

⁶⁶ *Idem*.

El capítulo II de la ley establece que las autoridades del Estado tienen la obligación continua de localizar e identificar a las personas desaparecidas y que las familias tienen derecho a conocer el destino, el lugar de residencia o, en caso de fallecimiento, las circunstancias y la causa de la muerte, el lugar del entierro y a recibir el cadáver o los restos. Asimismo, enfatiza que el proceso de localizar a una persona desaparecida termina hasta que es identificada.

Por su parte, el artículo 7 prevé el establecimiento del Instituto de Personas Desaparecidas (MPI por sus siglas en inglés), una institución independiente encargada de localizar a las personas desaparecidas y acelerar su proceso de identificación, lo que incluye encontrar a los desaparecidos, exhumar las tumbas, examinar e identificar los restos humanos y custodiarlos hasta que sean entregados a las familias de las víctimas. Fue cofundado en 2005 por el gobierno de Bosnia y Herzegovina y la ICMP.⁶⁷ De manera complementaria, el artículo 21 contempla la creación del Registro Central de Personas Desaparecidas (CEN por sus siglas en inglés), a cargo del MPI, con el propósito de unificar la información disponible sobre personas desaparecidas a nivel local o de entidad mantenida por autoridades, organizaciones no gubernamentales, familiares de personas desaparecidas, Oficinas de Búsqueda de las organizaciones de la Cruz Roja en Bosnia y Herzegovina y organizaciones internacionales. Adicionalmente, el artículo 15 plantea la conformación del Fondo de Apoyo a los Familiares de las Personas Desaparecidas como mecanismo de compensación a las víctimas.

Se identifican avances normativos adicionales tales como la aprobación, en 2008, de la Estrategia Nacional para el Enjuiciamiento de los Crímenes de Guerra, de la Ley de Prohibición de la Discriminación en 2009 que identificó la discriminación basada en el origen étnico como uno de los principales obstáculos para la resolución del problema de las desapariciones forzadas, y de la Ley del Programa de Protección de Testigos en Bosnia y Herzegovina en 2014. Destaca, además, la firma de la *Declaración sobre la función del Estado para abordar la cuestión de las personas desaparecidas como consecuencia de los conflictos armados y los abusos contra los derechos humanos*, que tuvo lugar el 29 de agosto de 2014, entre la Presidencia de Bosnia y Herzegovina y

67 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe del Grupo...”, p. 5.

los presidentes de la República de Croacia, Montenegro y Serbia con el objetivo de establecer procedimientos específicos de cooperación multilateral e intercambiar información a través del establecimiento de una base de datos de personas desaparecidas a nivel regional.⁶⁸

Pese a estos avances normativos, los informes del CDF de 2016 y 2018 identifican ciertas deficiencias en la implementación de la legislación. En primer lugar, el delito de desaparición forzada no está incorporado como delito específico en el Código Penal nacional ni en los códigos locales; de igual forma, no se establece como un delito que no admite excepción, incluso en circunstancias excepcionales, de conformidad con el artículo 1, párrafo 2, de la Convención.⁶⁹

En segundo lugar, se observa que para el 2016, el presupuesto del Instituto de Personas Desaparecidas se había reducido a la mitad desde su creación, por lo que carecía de recursos humanos y financieros suficientes, incluyendo una escasez de médicos forenses y de tecnología para una identificación más eficiente de los restos encontrados. Asimismo, el Comité identifica que la politización de estos programas ralentizó el proceso de verificación de los datos recopilados en el Registro Central de Personas Desaparecidas.⁷⁰ A este respecto, el Estado bosnio respondió en 2018 que a través del Proyecto del Instrumento de Ayuda Preadhesión a la Unión Europea de 2013 y la cooperación financiera del IMCP, se destinaron 600,000 marcos bosnios adicionales –alrededor de 350,000 dólares– para que las exhumaciones y las identificaciones se llevaran a cabo lo antes posible una vez localizados los restos mortales, además de que se nombraron nuevos peritos forenses.⁷¹

Aunado a lo anterior, destaca el hecho de que la mayor parte de los enjuiciamientos en contra de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante las guerras de la ex Yugoslavia se llevaron a cabo en los años subsecuentes a la guerra a través de la implementación de tribunales internacionales *ad hoc*, y con la ayuda de la Unión Europea y otras

68 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group Missions to Argentina and Bosnia and Herzegovina”, A/HRC/27/49/Add.2, 8 de septiembre de 2014, p. 35.

69 COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Observaciones finales sobre el informe presentado por Bosnia y Herzegovina en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, CED/C/BIH/CO/1, 3 de noviembre de 2016, p. 3.

70 *Ibidem*, pp. 1-6.

71 COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Adición. Información recibida de Bosnia y Herzegovina sobre el seguimiento de las observaciones finales”, CED/C/BIH/CO/1/Add.1, 29 de enero de 2018, pp. 1-5.

organizaciones internacionales. En este sentido, se detecta que, si bien el sistema judicial del país tiene cierto nivel de preparación y se lograron algunos avances, las sanciones a los perpetradores de desapariciones (y de otros crímenes de guerra) han ido a un ritmo lento en los últimos diez años, en adición a la politización de estos procedimientos judiciales, principalmente en el ámbito étnico y en detrimento de la población musulmana.⁷²

Por último, el Fondo de Apoyo a los Familiares de las Personas Desaparecidas, previsto en el artículo 15 de la Ley sobre Personas Desaparecidas de 2004, hasta la fecha no se ha implementado. Esto ha privado a las víctimas de reparación, además de que implica que Bosnia y Herzegovina está en contradicción con sus obligaciones internacionales. De manera adicional, el país había propuesto una Estrategia para Justicia Transicional desde 2009, la cual no ha sido aprobada por el parlamento, ralentizando aún más la justicia para los familiares de las víctimas, además de que la carencia de estos mecanismos refuerza el olvido de estos crímenes y las posibilidades de repetición.⁷³

VI. TAILANDIA

1. Contexto de las desapariciones

Las desapariciones forzadas son un problema grave en Tailandia y han sido documentadas por organizaciones internacionales de derechos humanos. A principios de la década de 1970, en el contexto de la Guerra Fría, se produjo un número significativo de muertes y desapariciones de presuntos comunistas a manos del Comando de Operaciones de Represión Comunista. Asimismo, en 1976, los militares atacaron un campus universitario en donde se habían congregado estudiantes opositores al gobierno en turno. Algunos fueron asesinados (no hay cifras oficiales) y alrededor de 8,000 fueron arrestados, de los cuales existen varias denuncias de tortura y de desaparición.⁷⁴ No existió sanción alguna para los perpetradores de los delitos antes mencionados.

⁷² TEKSEN, Faruk, "Implementation of Transitional Justice Initiatives in Bosnia and Herzegovina: The Need for an Inclusive Approach", *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 39, núm. 2, 2019, pp. 199-215.

⁷³ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, "Observaciones finales sobre...", p. 7.

⁷⁴ SMITH, Nucharee Nuchkoom y SMITH, Robert Brian, "Thailand: legislative response to torture and enforced disappearances", *Australian Journal of Human Rights*, vol. 28, núm. 2, 2022, p. 407.

Las desapariciones forzadas en Tailandia suelen estar relacionadas con la situación política del país y las víctimas a menudo son activistas políticos, defensores de los derechos humanos, periodistas o miembros de minorías étnicas o religiosas, principalmente musulmanes. Debido a que el país ha atravesado por una serie de conflictos étnicos y de golpes de Estado desde la década de 1970, el fenómeno de las desapariciones ha sido recurrente. Uno de los casos más conocidos es el de Somchai Neelaphajit, activista por la protección de los derechos humanos de las minorías musulmanas, sobre todo en las provincias del sur. Desapareció en 2004 tras presentar una carta al Ministro del Interior para investigar un caso de tortura.⁷⁵ La policía cerró la investigación por falta de pruebas y hasta la fecha se desconoce la verdad de su paradero.

Adicionalmente, desde el golpe militar de 2014, las desapariciones forzadas han aumentado, especialmente en contra de aquellos opositores al nuevo régimen. De acuerdo con el reporte del GT de 2017, desde 1980 se han documentado al menos 82 casos de desapariciones sin resolver.⁷⁶ Esta cifra resulta mínima en comparación con los casos de México y Colombia; no obstante, ante la inestabilidad política del país, es sumamente probable que exista un grave subregistro de las personas desaparecidas. Lo anterior se refleja en que, desde 2011, el GT solicitó una invitación para visitar el país y hasta 2017 no se había recibido respuesta del gobierno tailandés, a pesar de los recordatorios enviados en los años subsiguientes.⁷⁷ Inclusive, para el año en curso, 2023, ni el GT ni el CDF han obtenido autorización para visitar el país con el fin de documentar el fenómeno de la desaparición forzada, por lo que tampoco han tenido la posibilidad de emitir recomendaciones.

Asimismo, resalta que las desapariciones después del golpe de 2014 han traspasado las fronteras nacionales e involucran también a países vecinos de Tailandia, como Laos y Camboya. Algunos de estos casos fueron: a) el de Vuttipong Kochathamakun, locutor de radio comunitario y activista político que pidió asilo en Laos y desapareció en este país en junio de 2017, donde se presume fue detenido por agentes paramilitares tailandeses; b) Surachai Sae Dan, activista político y refugiado en Laos, quien desapareció

⁷⁵ *Ibidem*, p. 410.

⁷⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del 36° período de sesiones”, A/HRC/36/39, 31 de julio de 2017, p. 16.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 24.

con otros dos seguidores a principios de 2019, y c) el caso más mediático, la desaparición de Wanchalearm Sattayasaksit, activista prodemocracia quien fue secuestrado en Camboya en junio de 2020 llevado a Tailandia y cuyo paradero sigue desconocido, con sospecha de que fue sometido a torturas.⁷⁸ La falta de acción por parte del gobierno tailandés para investigar y resolver estos casos ha llevado a la condena internacional.

2. Avances normativos

Tailandia firmó la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* en 2012, y, en consecuencia, comenzó a redactar el Proyecto de Ley para la Prevención y Represión de la Tortura y la Desaparición Forzada, el cual fue finalmente aprobado por el parlamento el 24 de agosto de 2022 y entró en vigor el 24 de diciembre del mismo año.⁷⁹

Un primer avance en esta ley es que reconoce a los familiares de los desaparecidos como víctimas del delito y les concede la facultad de ser querellantes ante un fiscal, lo que no era posible con el Código Penal anterior. De igual forma, amplía la definición del delito de desaparición forzada para incluir no solamente a aquellos funcionarios directamente responsables de la desaparición, sino también a quienes obstruyan el acceso a la información y a la justicia. El delito también se establece como imprescriptible y la ley menciona expresamente que los perpetradores pueden ser procesados incluso si el incidente ocurrió antes de que la ley entrara en vigor. Sin embargo, la definición del delito no incluye a particulares como posibles perpetradores, ni tampoco a aquellos que guarden silencio con respecto al paradero de los desaparecidos.

Por su parte, el artículo 12 refiere que ninguna circunstancia especial, incluida la guerra o la amenaza inminente de guerra o la inestabilidad política interna, podrán ser invocada como justificación del delito.⁸⁰ Esta disposición es particularmente relevante en el contexto tailandés ya que, como se observó previamente, el país ha sufrido una serie de golpes de Estado y no ha tenido estabilidad política duradera.

⁷⁸ SMITH, Nucharee Nuchkoom y SMITH, Robert Brian, *op. cit.*, pp. 410 y 411.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 404.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 418-424.

Adicionalmente, la Ley insta un proceso de registro de detenciones, como lo establece el artículo 17 de la Convención. El artículo 23 señala que todos los procesos de detención deben ser grabados en audio y video hasta que la persona sea entregada al funcionario de investigación o liberada. Asimismo, el artículo 24 indica que la siguiente información debe registrarse como mínimo para cada persona detenida:

- i. Datos de identificación del detenido incluyendo su nombre, apellido o apariencia física única;
- ii. Fecha, hora y lugar de la detención e información sobre el funcionario público a cargo de la detención;
- iii. La orden de detención y el motivo de la emisión de dicha orden;
- iv. Funcionario público que emite la orden de detención;
- v. La fecha, hora y lugar de la liberación del detenido, persona responsable de la liberación y familiares o personas que reciban al detenido o testigos de la liberación;
- vi. Condiciones físicas y mentales del detenido, tanto antes de la detención como después de la liberación. En caso de muerte bajo custodia del detenido, se deberán identificar las causas de la muerte y el lugar donde se encuentra el cuerpo.⁸¹

El análisis de Smith y Smith apunta una deficiencia en la ley, y es que esta permite a una variedad de funcionarios a nivel local o nacional llevar a cabo la investigación de una desaparición sin contar con un proceso de capacitación apropiado. De igual forma, dado el contexto político del país, se identifican dos cuestiones que afectan la aplicación de la ley: por un lado, la corrupción y la impunidad que permean tanto al sistema judicial como a las fuerzas de seguridad; por otra parte, el sistema judicial está conformado por jueces de carrera, quienes permanecen en el cargo hasta cumplir los 60 años y muchas veces buscan mantener el *statu quo* para proteger los intereses de la monarquía, no el interés general.⁸²

⁸¹ *Ibidem*, p. 420.

⁸² *Ibidem*, pp. 418 y 419.

VII. TÚNEZ

1. Contexto de las desapariciones

Túnez ha sido históricamente uno de los países más afectados por las desapariciones forzadas en África del Norte y Medio Oriente. Desde la década de 1970, se estima que más de 20,000 personas han sido víctimas de desaparición forzada, principalmente durante el régimen autoritario de Zine El Abidine Ben Ali, quien gobernó Túnez durante 23 años hasta su caída fruto de una movilización popular en enero de 2011.⁸³ Durante su mandato, utilizó la desaparición forzada como una herramienta gubernamental para reprimir a la oposición política, así como a periodistas, activistas y personas consideradas una amenaza para la dictadura, de manera similar a los casos de México, Colombia y Tailandia en el contexto de la Guerra Fría. Los detenidos eran a menudo retenidos en lugares secretos sin acceso a abogados o familiares, y eran sometidos a tortura.

A pesar de la caída del régimen de Ben Ali, las desapariciones forzadas en Túnez continúan siendo una preocupación grave. En 2013, se estableció la Comisión de la Verdad y la Dignidad en Túnez para investigar los abusos cometidos durante la dictadura, incluyendo las desapariciones forzadas. Sin embargo, la comisión ha enfrentado obstáculos en su trabajo debido a la falta de cooperación del gobierno y a la impunidad de los perpetradores.⁸⁴ Importa mencionar que, debido a estos obstáculos, a la fecha no existen registros oficiales y actualizados que permitan dar cuenta de la magnitud del problema. En este sentido, la comunidad internacional ha instado a que se tomen medidas más efectivas para prevenir y abordar las desapariciones forzadas.

2. Avances normativos

Los avances de Túnez en materia de derechos humanos comenzaron después de la caída del régimen de Zine El Abidine Ben Ali, con la

⁸³ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La indiferencia mundial hacia las violaciones de derechos humanos cometidas en Oriente Medio y el Norte de África fomenta las atrocidades y la impunidad*, 26 de febrero de 2019, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/02/global-indifference-to-human-rights-violations-in-mena-fuelling-atrocities-and-impunity/>.

⁸⁴ *Idem*.

consolidación de un gobierno democrático y de la creación de una nueva constitución a través de una asamblea constituyente. Túnez se adhirió a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas el 19 de febrero de 2011 y la ratificó el 14 de mayo de 2011, “ya que el Estado reconoce que la desaparición forzada es una práctica que menoscaba claramente los derechos humanos y la dignidad personal garantizados en los pactos y convenciones internacionales pertinentes”.⁸⁵ Esto se relaciona con la aprobación de la nueva Constitución de la República de Túnez, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de enero de 2014, en la cual se consagraron los derechos humanos y se estableció al Estado como el encargado de velar por su protección contra todo tipo de violaciones.⁸⁶

Por otra parte, en diciembre de 2013 se promulgó la Ley Orgánica núm. 53 relativa al establecimiento y organización de un sistema de justicia de transición, y que busca garantizar el derecho de los ciudadanos a esclarecer la verdad con respecto a violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, a llevar ante la justicia a los responsables y a cerciorarse de que no gocen de impunidad, además de que también creó la obligación de ofrecer reparación a las víctimas.⁸⁷ Es decir, la ley incorpora disposiciones para sancionar todas las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la dictadura, no solamente en lo relativo a las desapariciones forzadas. Así, el artículo 4 de la ley señala que:

La verdad se esclarecerá mediante la identificación de todas las violaciones de los derechos humanos, el examen de sus causas, las condiciones en las que ocurrieron, sus orígenes, las circunstancias que rodearon esos casos y sus consecuencias. Si las víctimas han fallecido, se encuentran desaparecidas o han sido objeto de desaparición forzada, la verdad deberá establecerse una vez determinada la suerte corrida por las víctimas y su paradero, así como la identidad de los autores e instigadores de los actos concernidos.⁸⁸

⁸⁵ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informes que los Estados partes debían presentar en 2013: Túnez”, CED/C/TUN/1, 31 de octubre de 2014, p. 4.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Ibidem*, p. 5.

Para lograr este objetivo, y como se señaló antes, la ley prevé la creación de la Comisión de la Verdad y la Dignidad como órgano independiente con autonomía financiera, encargado de esclarecer la verdad sobre las violaciones de derechos humanos desde 1955 hasta la fecha de su creación, así como de fortalecer la justicia transicional.⁸⁹

No obstante, debido a que esta ley no se refería específicamente a las desapariciones forzadas, Túnez aún no ha incorporado en su legislación penal disposiciones que las prohíban expresamente y las tipifiquen como un delito separado. Por ello, tampoco se da cuenta de su gravedad ni de su imprescriptibilidad. Así pues, tampoco se cuenta con una definición de víctima de desaparición ni de los posibles perpetradores. A este respecto, de acuerdo con el informe del CDF de 2017, Túnez estableció un grupo de trabajo para preparar un proyecto de ley sobre desapariciones forzadas de acuerdo con los lineamientos de la Convención.⁹⁰

Aunado a lo anterior, el mandato de la Comisión de la Verdad y la Dignidad en materia de desaparición forzada ha sido complicado debido a la falta de conceptualización del delito; el gobierno tunecino espera que con la promulgación de la ley específica en la materia, los perpetradores puedan ser juzgados.⁹¹ Importa resaltar que, aun cuando los culpables no han sido sancionados, la Comisión de la Verdad ha adoptado “medidas adecuadas para proteger a las víctimas, los testigos, los peritos y todos aquellos cuyas declaraciones se hayan de oír en relación con infracciones de los derechos humanos”.⁹²

VIII. DISCUSIÓN

A continuación, se presenta una comparación entre los avances normativos de cada uno de los casos de estudio, con el fin de identificar patrones y de inferir ciertas conclusiones. En primera instancia, el contexto en el que ocurren las desapariciones forzadas en los cinco casos analizados está relacionado con situaciones de conflicto político y social en sus respectivos países, además de que –salvo en el caso de Bosnia y Herzegovina– la

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Adición. Información recibida de Túnez sobre el seguimiento de las observaciones finales”, CED/C/TUN/CO/1/Add.1, 13 de abril de 2017, pp. 2 y 3.

⁹¹ *Idem.*

⁹² COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informes que los...”, p. 5.

práctica de desaparición forzada inició en el marco de la Guerra Fría como una forma de represión del Estado. De igual manera, en todos los casos hay una falta de acción por parte de las autoridades para investigar y resolver las desapariciones, y también se han documentado casos de desapariciones forzadas de activistas políticos, defensores de derechos humanos y otros posibles opositores al régimen del momento. Por ende, es posible inferir que este delito se encuentra intrínsecamente relacionado con coyunturas de inestabilidad política y social. Sin embargo, cada uno de los contextos nacionales posee características específicas, por lo que toda estrategia para enfrentar las desapariciones debe tomarlas en cuenta. Lo anterior es evidente en el caso mexicano, donde actualmente los perpetradores de las desapariciones son, en gran medida, grupos de crimen organizado y actores no estatales.

En cuanto a la definición del delito (ver Tabla 3 en Anexos), se observa que México, Colombia y Tailandia han tipificado la desaparición forzada como delito independiente, grave y sujeto a extradición, y han incorporado definiciones de posibles víctimas, incluyendo en esta categoría también a los familiares de los desaparecidos. Por su parte, Bosnia y Túnez no han incorporado el delito en sus códigos penales y solamente consideran a la persona desaparecida como víctima. Asimismo, sólo México y Colombia han incluido a particulares como posibles perpetradores, lo que se explica por la participación de grupos criminales y paramilitares en el fenómeno de desaparición, lo cual no ha sido evidente en el resto de los casos analizados.

En lo que se refiere a las medidas de prevención de desapariciones forzadas, se observa en todos los casos que es el rubro en el que se ha puesto menor énfasis (ver Tabla 4 en Anexos). La legislación mexicana es la única que señala las competencias específicas en la materia de cada uno de los niveles de gobierno, además de que la LGMDFP se reformó (en 2021 y 2022) para consolidar esta delimitación, aunque aún faltan acciones de capacitación para fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades. La legislación del resto de los países no contempla una delimitación de competencias ni tampoco se identificó información sobre procesos de capacitación a las autoridades involucradas. Por otro lado, México, Colombia y Tailandia han puesto en marcha un proceso de registro de detenciones, medida indispensable para prevenir que se realicen de manera extrajudicial y pudieran convertirse en casos de

desaparición. Finalmente, solamente México y Colombia señalan que ninguna orden o autoridad puede ser invocada para justificar el delito, aunque en la práctica los militares acusados de desaparición forzada usualmente siguen siendo juzgados por sus propios tribunales, por lo que el proceso no es totalmente transparente.

A diferencia de la prevención, las medidas de control y erradicación son las que más se han profundizado en la mayoría de los casos (ver Tabla 5 en Anexos). México, Colombia y Bosnia han incorporado bases de datos y registros oficiales de personas desaparecidas; sin embargo, se observa que en los tres casos se presenta una escasez de recursos —financieros, humanos y materiales— para que puedan operar de manera efectiva. Asimismo, únicamente México y Colombia cuentan con un sistema de búsqueda de personas, aunque todavía existen posibilidades de mejora en torno al proyecto del Protocolo Homologado de Investigación y Acceso a la Justicia, en el caso mexicano, el cual, después de todo, es el que sienta las bases para la implementación del marco normativo en esta área. Por su parte, México, Colombia y Tailandia contemplan sanciones por obstruir la investigación de las desapariciones al considerar estas obstaculizaciones como delitos vinculados a la desaparición.

Por último, en lo referente a la reparación a las víctimas, los marcos normativos de México, Colombia y Bosnia prevén mecanismos de reparación e indemnización para las víctimas y sus familiares (ver Tabla 6 en Anexos). No obstante, pese al apoyo internacional, Bosnia no ha podido aprobar su Estrategia para Justicia Transicional y tampoco estableció el Fondo de Apoyo a los Familiares de las Personas Desaparecidas previsto en la ley como una medida de indemnización. Si bien la LGMDFP en México prevé mecanismos de reparación, no se identificaron proyectos para implementarlos ni tampoco para restaurar la memoria de los desaparecidos, sobre todo aquellos en el período de la *guerra sucia*. En este aspecto, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición puesto en marcha por el Estado colombiano constituye un ejemplo susceptible de adaptar al contexto mexicano. De igual manera, destaca el caso de Túnez, país que aún tiene un largo camino por recorrer en cuanto a legislación, pero que ha conseguido llevar a la práctica una Comisión de la Verdad y la Dignidad, cuyo mayor logro ha sido visibilizar las violaciones a los derechos humanos

ocurridas durante el régimen autoritario de Ben Ali y, por ende, restaura también la memoria de las víctimas. Finalmente, destaca que México y Colombia han legislado sobre la situación legal de los desaparecidos, permitiendo que los familiares lleven a cabo trámites legales, aun cuando no se establezca el paradero de la persona desaparecida.

IX. CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación fue llevar a cabo un análisis comparativo sobre los avances normativos en materia de desaparición forzada entre México, Colombia, Bosnia y Herzegovina, Tailandia y Túnez, partiendo de la hipótesis de que acatar la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* podría disminuir la incidencia de este delito. En este sentido, se observa que la hipótesis planteada no se cumple debido a que un estudio de avances normativos no incluye una evaluación de la tasa de incidencia del delito, tampoco una métrica sobre los casos de desaparición llevados a juicio, aquellos que hayan tenido una sentencia, o el número de víctimas indemnizadas. Cabe destacar que, por lo menos en el caso mexicano, no existen cifras oficiales que sistematicen estas métricas, sino que son datos diseminados entre distintas dependencias y hacer esto, sería objeto de una investigación adicional. No obstante, al comparar los avances legislativos con base en los criterios de la Convención, es posible inferir una serie de conclusiones igualmente valiosas para enfrentar esta problemática y que brindan también aportaciones significativas para el trabajo de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, se advierte que en los cinco casos analizados, el contexto de las desapariciones forzadas está relacionado con situaciones de conflicto político y social, aunado a una inacción por parte de las autoridades para investigar y resolverlas. En el caso de México, la crisis actual de desaparecidos se debe principalmente a la configuración del escenario de violencia en el que interactúan una multiplicidad de actores como organizaciones criminales, autoridades, fuerzas armadas y población civil. A este respecto, resulta evidente que el problema de las desapariciones es más un síntoma de la violencia generalizada que vive el país, a diferencia del período de la guerra sucia, en donde se trataba de una práctica de represión estatal. En consecuencia, hacer frente

al delito de desaparición forzada debe formar parte de una estrategia de seguridad integral. Aun así, es importante contar con legislación específica en la materia, de manera que las víctimas de este delito no se desdibujen entre el resto de las víctimas de la violencia y del crimen organizado.

En segundo lugar, el análisis refleja que la LGMDFP en México es la que contempla un mayor número de las subcategorías identificadas con respecto a los lineamientos de la Convención. El delito se encuentra tipificado de manera independiente y se clasifica como delito grave, imprescriptible y siempre sujeto a extradición. De igual forma, define ampliamente tanto a las víctimas —incorporando a los familiares de los desaparecidos— como a los posibles perpetradores —incluyendo a los particulares y a las fuerzas armadas—, y considera la obstrucción de la búsqueda como parte del delito de desaparición forzada. Asimismo, la LGMDFP contempla el registro de todas las detenciones, la implementación de una base de datos de los desaparecidos, un sistema de búsqueda, la existencia de medidas de reparación para las víctimas e incorpora la situación legal de los desaparecidos.

Destacan también los marcos normativos de Colombia y Tailandia, los cuales, de igual forma, integran una gran parte de las disposiciones de la Convención: en Colombia resalta el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición encargado de implementar mecanismos de justicia transicional, incluyendo la reparación a las víctimas, así como la restitución de la memoria del conflicto armado del país; Tailandia ha incorporado un proceso de registro de detenciones especializado para evitar que se conviertan en desapariciones y controlar la corrupción de las autoridades. Por su parte, aunque Túnez aún no cuenta con una legislación específica en materia de desaparición forzada, ha logrado poner en marcha la Comisión de la Verdad y la Dignidad que ha visibilizado a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen autoritario del país. Finalmente, Bosnia y Herzegovina ha logrado condenar a varios perpetradores del delito, aunque la mayoría fueron juzgados en los años inmediatos después de la guerra con la ayuda de tribunales internacionales.

En cuanto a la LGMDFP, aunque ha incorporado la gran mayoría de los lineamientos dispuestos por la Convención, aún existen oportunidades de mejora, principalmente en torno a la implementación

de la ley. De entrada, se advierte que, a pesar de que la ley establezca una división de competencias, las autoridades involucradas no cuentan con la capacitación necesaria para llevar a cabo un trabajo de coordinación efectivo. Esto es más evidente en las entidades federativas, donde no se han establecido todas las fiscalías locales correspondientes según lo dispuesto en la ley. Aunado a lo anterior, el CDF menciona que no existen suficientes recursos —humanos, materiales y financieros— para que las entidades especializadas funcionen adecuadamente, además de que el proyecto Protocolo Homologado de Investigación y Acceso a la Justicia, herramienta para implementar la ley, no ha logrado concretarse. Resalta además la crisis forense que vive el país —Bosnia y Herzegovina tiene un problema similar—, la cual es indispensable resolver porque la identificación de cuerpos no refiere solamente a las víctimas de desaparición.

Este problema de falta de capacitación, presupuesto y coordinación de autoridades no es exclusivo de México. En la mayoría de los casos analizados —a excepción de Túnez que aún no cuenta con legislación específica en la materia—, el énfasis normativo se encuentra en las acciones de control y erradicación del delito, por lo que las medidas de prevención han recibido menos atención. En este sentido, importa señalar que esto puede ser crucial para evitar la reproducción del fenómeno en contextos de inestabilidad social que, como ya se mencionó, son los escenarios en donde suelen ocurrir las desapariciones forzadas.

Por último, un área de oportunidad adicional es la reparación a las víctimas. En el caso mexicano, si bien la LGMDFP prevé mecanismos para ello, no se identificaron proyectos para implementarlos. Del mismo modo, el CDF señala que tampoco existe una estrategia para restituir la memoria de las víctimas, sobre todo de aquellas desaparecidas durante el período de *guerra sucia*. Al respecto, y como ya fue señalado, Colombia y Túnez han establecido este tipo de mecanismos, por lo que un estudio más a profundidad podría resultar útil para generar una estrategia integral de justicia transicional. Los mecanismos de justicia transicional son indispensables para evitar la repetición y reproducción del delito, para visibilizar no solamente a las víctimas, sino también a los perpetradores, y evitar que ciertos grupos gocen de privilegios especiales o se escuden en la impunidad para continuar cometiendo violaciones a los derechos humanos, los cuales, en el caso de México,

están protegidos no solamente por las convenciones internacionales, sino también por la propia Constitución.

X. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BERNASCONI, Oriana, JARAMILLO, Jefferson y LÓPEZ, Marisol, “The number of disappearances: trajectories in the tally of victims of forced disappearance in Latin America”, *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, vol. 5, núm. 1, 2022.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*, Bogotá, CNMH, 2016.
- CONSEJO NACIONAL CIUDADANO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, “Recomendación 01/2018”, 11 de julio de 2018.
- DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, vol. 7, núm. 10, enero-junio de 2018.
- ELDER, Joseph W., “Comparative cross-national methodology”, *Annual Review of Sociology*, vol. 2, 1976.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Los orígenes de la ‘verdad histórica’. Los primeros informes sobre la desaparición forzada en México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 41, núm. 160, 2020.
- GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, núm. 219, enero-febrero de 2020.
- GENTILE, Valentina y FOSTER, Megan, “Towards a minimal conception of transitional justice”, *International Theory*, vol. 14, núm. 3, 2022.
- LÓPEZ CÁRDENAS, Carlos Mauricio, *La desaparición forzada de personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: estudio de su evolución, concepto y reparación a las víctimas*, (tesis de doctorado en derecho), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2016.

- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Ana Giselle, “Análisis legislativo de la nueva reforma en materia de desaparición forzada de personas”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 14, enero-junio de 2020.
- MANERO SALVADOR, Ana, “Colombia y la responsabilidad internacional por desapariciones forzadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012.
- MEJÍA ALFONSO, Herbert Mauricio, *Criterios de reparación integral para las víctimas del delito de desaparición forzada en Colombia, en un contexto de justicia transicional*, (tesis de doctorado en derecho), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, 2017.
- PHILIPPE, Xavier, “Los principios de jurisdicción universal y complementariedad: su interconexión”, *International Review of the Red Cross*, núm. 862, junio de 2006.
- ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 55, mayo de 2016.
- SKOCPOL, Theda y SOMERS, Margaret, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative studies in society and history*, vol. 22, núm. 2, 1980.
- SMITH, Nucharee Nuchkoom y SMITH, Robert Brian, “Thailand: legislative response to torture and enforced disappearances”, *Australian Journal of Human Rights*, vol. 28, núm. 2, 2022.
- TEKSEN, Faruk, “Implementation of Transitional Justice Initiatives in Bosnia and Herzegovina: The Need for an Inclusive Approach”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 39, núm. 2, 2019.
- TONCHE, Juliana y UMAÑA, Camilo Eduardo, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: un acuerdo de justicia ¿restaurativa?”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 38, junio de 2017.

2. Documentos internacionales

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group Missions to Argentina and Bosnia and Herzegovina”, A/HRC/27/49/Add.2, 8 de septiembre de 2014.

- , *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 20 de diciembre de 2006.
- , “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición: Misión a Bosnia y Herzegovina”, A/HRC/16/48/Add.1, 28 de diciembre de 2010.
- , “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del 36° período de sesiones”, A/HRC/36/39, 31 de julio de 2017.
- , “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Addendum Mission to Mexico”, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011.
- , “Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo en el informe sobre su visita a Colombia del 5 al 13 de julio de 2005 (E/CN.4/2006/56/Add.1, párrafos 91-117)”, A/HRC/19/58/Add.4, 13 de febrero de 2012.
- CEPAL, “Tipología de instrumentos internacionales”, LC/L.3719, 23 de octubre de 2013.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, Recomendación 26/2001, 2001.
- COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Adición. Información recibida de Bosnia y Herzegovina sobre el seguimiento de las observaciones finales”, CED/C/BIH/CO/1/Add.1, 29 de enero de 2018.
- , “Adición. Información recibida de Túnez sobre el seguimiento de las observaciones finales”, CED/C/TUN/CO/1/Add.1, 13 de abril de 2017.
- , “Información recibida de Colombia en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Colombia con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención”, CED/C/COL/FOAI/1, 2 de junio de 2022.
- , “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención”, CED/C/R.9, 12 de abril de 2022.

- , “Informes que los Estados partes debían presentar en 2013: Túnez”, CED/C/TUN/1, 31 de octubre de 2014.
- , “Observaciones finales sobre el informe presentado por Bosnia y Herzegovina en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, CED/C/BIH/CO/1, 3 de noviembre de 2016.
- , “Observaciones finales sobre el informe presentado por Túnez en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, CED/C/TUN/CO/1, 25 de mayo de 2016.
- , “Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención”, CED/C/COL/OAI/1, 2 de junio de 2021.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Visit by the Working Group to Mexico”, E/CN.4/1492/Add.1, 22 de febrero de 1982.
- , “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Mission to Colombia (5-13 July 2005)”, E/CN.4/2006/56/Add.1, 17 de enero de 2006.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (A/CONF.183/9)*, 17 de julio de 1998.

3. Internet

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La indiferencia mundial hacia las violaciones de derechos humanos cometidas en Oriente Medio y el Norte de África fomenta las atrocidades y la impunidad.*
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Lo que sabemos de los desaparecidos en Colombia.*
- INTERNATIONAL COMMISSION ON MISSING PERSONS, *Bosnia and Herzegovina.*
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Colombia: Los expertos de la ONU celebran un paso importante para examinar quejas.*

-----, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.*

-----, *México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU.*

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Plan de implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (LGMDFP).*

4. Otros

Diario Oficial de la Federación.
Gaceta Parlamentaria.

XI. ANEXOS

Tabla 2. Contexto de las desapariciones forzadas en los casos de estudio.

Caso de estudio	Contexto de las desapariciones forzadas
México	<ul style="list-style-type: none"> Guerra sucia (1968-1982): políticas de represión estatal orientadas a eliminar a los opositores del gobierno.⁹³ Guerra contra el narcotráfico (2006 – no se especifica fecha de fin): fortalecimiento de la delincuencia organizada y de los procesos de violencia. Multiplicidad de actores involucrados.⁹⁴
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Conflicto armado colombiano (1960-2017): Conflicto de baja intensidad con una diversidad de actores: movimientos revolucionarios armados organizados como fuerzas guerrilleras, grupos paramilitares de ultraderecha, crimen organizado y el propio Estado colombiano, con sus instrumentos coercitivos integrados por las Fuerzas Armadas regulares y la Policía Nacional.⁹⁵
Bosnia y Herzegovina	<ul style="list-style-type: none"> Guerra de Bosnia (1992-1995): conflicto étnico-religioso entre bosnios (musulmanes), serbios (cristianos ortodoxos) y croatas (católicos) dentro del actual territorio de Bosnia-Herzegovina.⁹⁶
Tailandia	<ul style="list-style-type: none"> Insurgencia malaya en el sur de Tailandia (2004-2009). Golpe de Estado contra el gobierno de Thaksin Shinawatra e imposición de una junta militar (2006-2007). Movilizaciones sociales entre opositores políticos (2008-2013). Golpe de Estado contra el gobierno de Niwattamrong Boonsongpaisan e imposición de una junta militar (2014-2019).⁹⁷
Túnez	<ul style="list-style-type: none"> Dictadura de Zine El Abidine Ben Ali (1987-2011). Movimientos revolucionarios consecuencia de las primaveras árabes (2011-2014).⁹⁸

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Comparación de subcategorías de definición.

Subcategoría	México	Colombia	Bosnia	Tailandia	Túnez
Delito tipificado (grave, imprescriptible, sujeto a extradición).	Sí.	Sí.	No se encuentra en el código penal.	Sí.	No se encuentra en el código penal.
Posibles víctimas (desaparecidos y familiares).	Sí.	Sí.	Sólo la persona desaparecida se considera víctima.	Sí.	Sólo la persona desaparecida se considera víctima.
Posibles perpetradores y medidas para sancionarlos.	Sí.	Sí.	No incluye a particulares.	No incluye a particulares.	No incluye a particulares.

Fuente: Elaboración propia.

⁹³ GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁴ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Informe del Comité...”, p. 3.

⁹⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Report of the...”, p. 7, traducción propia.

⁹⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe del Grupo...”, p. 3.

⁹⁷ SMITH, Nucharee Nuchkoom y SMITH, Robert Brian, *op. cit.*, pp. 404-424.

⁹⁸ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Observaciones finales sobre...”, p. 2.

Tabla 4. Comparación de subcategorías de prevención.

Sub categoría	México	Colombia	Bosnia	Tailandia	Túnez
Formación y capacitación de autoridades.	La ley señala competencias de cada uno de los órdenes de gobierno, aunque existe una falta de coordinación entre ellos.	No se especifica delimitación de competencias ni procesos de capacitación.	No se especifica delimitación de competencias ni procesos de capacitación.	La ley permite a una variedad de funcionarios a nivel local o nacional llevar a cabo la investigación de una desaparición sin contar con un proceso de capacitación apropiado.	No existe ley al respecto.
Registro de detenciones.	Sí.	Sí.	No se especifica.	Proceso de registro de detenciones que debe ser grabado en audio y video.	No.
Ninguna orden o autoridad puede ser invocada para justificar el delito.	En la práctica, los militares siguen siendo juzgados por sus propios tribunales.	En la práctica, los militares siguen siendo juzgados por sus propios tribunales.	No se establece como un delito que no admite excepción.	No se especifica.	No.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Comparación de subcategorías de control y erradicación.

Subcategoría	México	Colombia	Bosnia	Tailandia	Túnez
Bases de datos y registros oficiales de personas desaparecidas (recursos para la investigación).	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Banco Nacional de Datos Forenses. Asignación insuficiente de recursos para entidades federativas.	Entidades especializadas no contaban con los recursos humanos, financieros y legales necesarios para el desempeño de sus funciones.	Registro Central de Personas Desaparecidas. Presupuesto reducido desde su creación, escasez de médicos forenses y de tecnología para una identificación de los restos.	No.	No.
Sanción de obstrucción de la investigación.	Sí. Se consideran delitos vinculados a la desaparición.	Sí. Se consideran delitos vinculados a la desaparición.	No. Solamente señala la imposición de multas.	Sí. Se consideran delitos vinculados a la desaparición.	No.

Subcategoría	México	Colombia	Bosnia	Tailandia	Túnez
Medidas de búsqueda.	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Deficiencias en el proyecto de Protocolo Homologado de Investigación y acceso a la justicia.	Unidad de Búsqueda de Personas Consideradas Desaparecidas. Unidad Nacional de Desaparición Forzada. Convenio entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencia Forenses y la Registraduría Nacional del Estado civil, para la identificación de cadáveres.	No se establece un protocolo específico de búsqueda.	No se establece un protocolo específico de búsqueda.	No.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Comparación de subcategorías de reparación a las víctimas.

Subcategoría	México	Colombia	Bosnia	Tailandia	Túnez
Modalidades de reparación.	Sí.	Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.	No se ha aprobado la Estrategia para Justicia Transicional.	No.	Comisión de la Verdad y la Dignidad.
Medidas de indemnización.	Sí.	Sí.	Fondo de Apoyo a los Familiares de las Personas Desaparecidas, nunca se implementó.	No.	No.
Situación legal de los desaparecidos.	Sí.	Sí.	No.	No.	No.

Fuente: Elaboración propia.

Quórum **141**
Legislativo

DESAFÍOS LEGISLATIVOS PARA LA REGULACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE

LEGISLATIVE CHALLENGES FOR THE REGULATION OF OUTER SPACE

Raúl Adrián HUERTA RODRÍGUEZ¹

RESUMEN: En esta investigación se realiza un recorrido geohistórico acerca de la exploración espacial en la época contemporánea. A partir de esto, se identifican los elementos y los factores disruptivos en la segunda carrera espacial ya en marcha y las diferencias respecto a lo que aconteció durante el siglo XX. Posteriormente, se analiza el marco jurídico internacional y la situación actual del derecho espacial mexicano, finalizando con una serie de señalizaciones que han de considerarse para comenzar a construir un marco jurídico nacional en materia cósmica.

PALABRAS CLAVE: derecho espacial, exploración espacial, cosmos, guerra cósmica.

ABSTRACT: *In this research, a geohistorical tour of contemporary space exploration is carried out. Based on this, the disruptive elements and factors in the current second space race are identified, as well as the differences with what happened throughout the 20th century. Next, the international legal framework and the current situation of space law in Mexico are analyzed, ending with a series of indications to be considered in order to build a national legal framework on space.*

KEYWORDS: *space law, space exploration, cosmos, cosmic war.*

“[...] seguir con el problema requiere aprender a estar verdaderamente presentes, no como un eje que se esfuma entre pasados horribles o edénicos y futuros apocalípticos o de salvación, sino como bichos mortales entrelazados en miríadas de configuraciones inacabadas de lugares, tiempos, materias, significados”.

Danna J. Haraway, *Seguir con el problema. Generar parentesco en el Chthuluceno.*

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Filosofía por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes y estado de situación del espacio cósmico*. III. *Elementos y factores fundamentales en torno a la exploración espacial en el siglo XXI*. IV. *Marco jurídico nacional e internacional en materia espacial*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

Pretexto y contexto son aquí convergentes. El pretexto es un esfuerzo para poner en cuestión un objeto que ha sido extirpado del preguntar y se ha convertido en un presupuesto objetualizado: el cosmos. Cuando la pregunta por el sentido cae en el olvido, lo otro deviene objeto, algo ahí dado para su mera utilización y explotación, dispuesto pasivamente en espera de ser conquistado, colonizado y, dominándolo, poder arrancarle sus secretos; desvanecimiento de la otredad. En la pregunta fundamental por lo que es en sí, hay una apertura al reconocimiento, lo cual es un enfoque que trasciende la visión pragmática en la que se basa la idea del mero enriquecimiento acumulador y predador.

El contexto parte del momento en que el ser humano fue capaz de crear las condiciones mediales para traspasar las fronteras del mundo. Se trata del recorrido sobre las metamorfosis derivadas de las tensiones entre lo interior y lo exterior que incentivaron los esfuerzos *plus ultra* y determinaron el momento actual en el que el cosmos ha sido puesto sobre la mira nuevamente.

Entonces, el preguntar se dirige al cosmos, una espacialidad convertida en objeto, en un presupuesto como disposición óptica para el aprovechamiento utilitarista, de tal manera que al ser reflexionado, pueda devolverse su dignidad ontológica. El pretexto es recordarlo. El contexto es la historia de su olvido en el sentido de que su apertura proviene de una lucha de poder, de una base geopolítica.

El punto de convergencia entre pretexto y contexto es ese lugar antes habitado por los dioses, ahora desterrados y exiliados a la literatura, carente de fundamento y de sentido: cristalización de una objetualidad que, de no ser reflexionada, ampliaría la violencia intraplanetaria hasta los confines siderales.

Lo que se verá a lo largo de las siguientes páginas comienza con la narración geohistórica del momento en el que la humanidad comenzó a navegar hacia las lejanías uránicas. Aun cuando en no pocas ocasiones se compartiera el mismo destino trágico que Ícaro, es la historia del esfuerzo

y la perseverancia, del ímpetu por alcanzar lo que antes sólo era posible imaginar, a pesar de que su impulso no ha sido más que la voluntad de poder.

El problema central de esta historia parte de los primeros intentos por crear los medios para explorarlo, habitarlo, conquistarlo, dominarlo y, cada vez con más ahínco, también explotarlo. Esto implica romper con la narrativa hollywoodense e ir descubriendo la factualidad que interviene en la exploración espacial, de manera que permita mostrar cómo los límites jurídicos que buscan evitar una escalada de violencia allende nuestro mundo, han sido tensionados hasta los extremos y han resquebrajado aquella forma de ordenación ultraplanetaria. Es la historia de la colisión entre deber ser y poder ser, de la locura y la paranoia, de imaginaciones bélicas marcadas por tragedias y logros paradigmáticos que permitieron la apertura a posibilidades infinitas; son los intentos de la humanidad por alcanzar lo imposible y participar en la danza antinómica en la que *logos* y *pathos* vibran al ritmo de *techné*.

Lo técnico y las tecnologías espaciales no son solamente útiles con los que se busca disminuir el esfuerzo productivo y maximizar la economización del gasto energético y material necesarios para habitar nuevos mundos. Hay tecnologías tan abstractas como el derecho que, más bien, habría que definir como dispositivos y, por ende, comprenderlos apodícticamente en su propia historicidad para poder pensar el cosmos.

Por ello, una de las pretensiones ha sido evidenciar que los dispositivos jurídicos vigentes en materia espacial ya fueron superados por la configuración hipercompleja de lo real, siendo necesario *seguir con este problema* para poder desarrollar nuevas formas epistemológicas y, por ende, también político-jurídicas, capaces de advertir sobre las condiciones histórico-materiales para la travesía hacia los confines cósmicos.

En la era del Antropoceno transhumanista, una nueva especie se sobrepone a hombres y Estados. Es el paso del *homo sapiens* al *trans-homo kosmikos* que habita en los tiempos donde “el hecho científico y la fabulación especulativa se necesitan mutuamente [...]”² para así “empezar a pensar colectivamente de manera innovadora, a lo largo y ancho de los diferentes posicionamientos históricos y tipos de conocimiento y experiencia”.³

2 HARAWAY, Donna, *Seguir con el problema. Generar parentesco en el Chthuluceno*, Buenos Aires, Consonni, 2019, p. 21.

3 *Ibidem*, p. 27.

El pretexto es la apertura del espacio cósmico y las proyecciones futuras que le acompañan. El contexto, su propia historia. Para poder mostrar la convergencia entre uno y otro, se echa mano de la geohistoria, de las narraciones sobre las luchas de poder, belicosidad y violencia a gran escala; es decir, metodológicamente se emplea un análisis histórico-documental desde el que se hace una descripción del proceso que ha devenido la situación actual en materia espacial, lo cual significa también un análisis geopolítico desde las múltiples dimensiones, medios, factores y actantes que conforman al fenómeno en tiempos presentes, aunado a que teniendo una base teórica y material a partir de dichos elementos, se visibilizan las similitudes y diferencias entre los esfuerzos que están emprendiendo distintos entes, públicos y privados, para la exploración del espacio ultraterrestre.

La intención es exhibir un caso particular en el que las reglas del ordenamiento mundial han sido retorcidas en nombre del poder, el progreso y la seguridad. El objetivo: apuntar aquellas áreas de oportunidad que han de trabajarse para evitar la desmesura allende *Terra*. La meta: problematizar esta situación a fin de que, con un entendimiento del pasado, esas contradicciones no se repitan, lo cual implica un reconocimiento profundo de la configuración situacional del presente que tenga como bases tanto lo acontecido como lo que se persigue en el porvenir. Para ello, se han tenido que analizar los hechos al interior de la narrativa geohistórica desde la que se originó y desarrolló la apertura al cosmos, así como las configuraciones dialécticas entre el *eidós* normativo y el pragmatismo tecnobelicista que impulsó su (r)evolución. A lo largo de esas metamorfosis espacio-temporales antitéticas, se devela el contenido que conforman el *Zeitgeist* del siglo XXI, lo cual permite identificar las condiciones materiales y de posibilidad para *seguir con el problema* y poder crear el cuerpo nómico que coadyuve a construir un mejor horizonte en el porvenir respecto a las actividades en el espacio.

Entonces, es menester conocer la situación actual y el marco jurídico nacional e internacional en materia espacial para poder establecer una base teórica y conceptual que muestre los elementos, factores y desafíos que se han de considerar durante la elaboración de normativas sobre el espacio ultraterrestre, así como las posibilidades político-jurídicas para entablar vínculos de cooperación internacional que permitan legislar, regular y aprovechar las múltiples oportunidades que yacen en el cosmos.

La hipótesis que se plantea es que a raíz de los cambios en los factores que intervienen en la exploración espacial como el ingreso de nuevos actores y los proyectos que se están configurando para la colonización planetaria y de cuerpos celestes, se requiere una actualización y complementación del marco jurídico existente a nivel internacional, siendo una tarea del Estado mexicano crear una normativa nacional acerca del espacio exterior, de tal manera que sea posible consolidar proyectos como el de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio. Al contar con estos cimientos e identificar las condiciones específicas de la realidad mexicana en lo referente al cosmos, es más sencillo reconocer las tareas pendientes para que nuestra nación pueda participar en esta odisea, así como también establecer los límites de lo posible y lo permitido respecto a las actividades en el espacio.

II. ANTECEDENTES Y ESTADO DE SITUACIÓN DEL ESPACIO CÓSMICO

1. *Los orígenes polemológicos de la exploración cósmica: del A4 a la carrera espacial*

La historia aeroespacial ilustra claramente el oxímoron que arrastra el desenvolvimiento tecnológico y científico desde las últimas décadas del siglo XIX. Como muchos otros descubrimientos y avances que han transformado los paradigmas epocales y la historia contemporáneos, la creación técnica de los medios para traspasar los límites terráneos y habitar en el vacío cósmico ha sido posible por un factor subyacente que debe ser cuestionado seria y críticamente, a saber, su teleología, pues su *télos* radica en la maximización de las capacidades destructivas.

No puede obviarse ni justificarse que la vehemencia con la que se ha promovido la innovación, el desarrollo y el perfeccionamiento tecnológicos es la irracional razón instrumental de un biopoder necropolítico que no cesa de pregonar peroratas de inminentes apocalipsis, aunque silencia el hecho de que han sido sus propias prácticas (re)productivas las que han forjado las condiciones de esos escatológicos escenarios. En otras palabras, la beligerancia y la violencia han sido –y siguen siendo– el motor para el desarrollo de

los medios tecnológicos, aunque ello implique continuar con aquellas prácticas que ponen a la biósfera en peligro y nos encaminan hacia la sexta extinción masiva.

El problema es que sistémicamente esta responsabilidad ha sido vertida sobre todos nosotros, introyectándonos la indudable culpabilidad de la devastación planetaria, como si cada una de nuestras acciones particulares hubieran configurado esta realidad y las prácticas rapaces del sistema-mundo en el que nos encontramos, cuando más bien han sido éstas las que han determinado la senda de lo que hemos llegado a ser a nivel individual, social y global, de tal manera que la salvación frente al tan pregonado advenimiento del tecno-Apocalipsis que el sistema productivo ha provocado, justifica que la ciencia y la tecnología sean, paradójicamente, lo único capaz de detener esa catástrofe.⁴ Entonces, siguiendo esta lógica, cabe preguntar: ¿cómo al aumentar y mejorar la producción armamentística en el complejo industrial militar se resolverá, por ejemplo, los desastres derivados del cambio climático?

Esta no es una pregunta retórica; es un hecho que ha estado acrecentándose a raíz de la *operación especial* de Vladimir Putin en territorio ucraniano. El ataque a los gasoductos Nord Stream que algunos consideran fue orquestado y ejecutado por la dupla anglosajona británico-estadounidense,⁵ representa el *impasse* para que se detuvieran los proyectos de tecnologías “verdes” en Europa y se retornara a la utilización de materiales energéticos altamente contaminantes como el carbón⁶ o la energía nuclear.⁷

Como se verá enseguida, al comenzar el desarrollo tecnocientífico de la industria aeroespacial, su origen y su finalidad tuvieron motivos estrictamente bélicos, tal como sigue sucediendo con la *Segunda Carrera Espacial* en ciernes. No obstante su simetría configurativa,

⁴ *Ibidem*, p. 22.

⁵ Véase, entre otros, TREVIÑO V., Andrés, *Moscú acusa a Londres de los ataques contra el gasoducto Nord Stream y su flota marítima*, France24, 1 de noviembre de 2022, <https://www.france24.com/es/europa/20221101-mosc%C3%BA-acusa-a-londres-de-los-ataques-contra-el-gasoducto-nord-stream-y-su-flota-mar%C3%ADtima>; SÁNCHEZ, Rosalía, *¿Está la CIA detrás del ataque al gasoducto Nord Stream?*, ABC Internacional, 9 de febrero de 2023, <https://www.abc.es/internacional/detras-ataque-gasoducto-nord-strem-20230209134956-nt.html>; y HERSH, Seymour M., *Cómo Estados Unidos destruyó los gasoductos Nord Stream*, Red Voltaire, 24 de febrero de 2023, <https://www.voltairenet.org/article218864.html>.

⁶ MORÁN, Raphael, *Alemania, Francia, Austria y otros países europeos vuelven a la energía contaminante*, Sin Embargo, 18 de julio de 2022, <https://www.sinembargo.mx/18-07-2022/4223103>.

⁷ RIEGERT, Bernd, *UE: ¿qué países apuestan por la energía nuclear?*, Deutsche Welle, 4 de agosto de 2022, <https://www.dw.com/es/ue-qu%C3%A9-pa%C3%ADses-apuestan-por-la-energ%C3%ADa-nuclear/a-62715468>.

ambos fenómenos históricos presentan diferencias sustanciales que serán examinadas para poder construir un marco teórico, conceptual y material, de tal manera que sea posible emprender un análisis jurídico-político de la situación actual respecto al espacio exterior, los escenarios que se avizoran, los principales elementos y factores que intervienen, los actores involucrados, las posibilidades allende *Terra* y las discursividades en las que se sostienen los esfuerzos para explorar y develar los misterios cósmicos.

La reticencia de los países que detentan el monopolio aeroespacial a que nuevos competidores –estatales y no estatales– incursionen en la segunda carrera espacial, no sólo responde a cuestiones económicas o políticas, sino a un tema de seguridad. La propia historia así lo ha evidenciado desde que comenzaron los esfuerzos por desarrollar los medios para conquistar las alturas cósmicas. Lo que inició como un ímpetu y una curiosidad de algunos entusiastas de la cohetería y el espacio exterior inspirados por la obra de Hermann Oberth *Los cohetes hacia el espacio interplanetario* publicada en 1923, no tardó en consolidarse como un potente movimiento que reverberaría allende Europa y que se cristalizaría en la creación de distintas sociedades dedicadas a la investigación e ingeniería de cohetes capaces de superar los límites planetarios, como sucedió en Alemania con la *Verein für Raumschiffahrt* (o VfR, cuya traducción es “Sociedad para viajes espaciales”). Formalmente establecida en 1927, la VfR se posicionó como vanguardia mundial en materia aeroespacial,⁸ sin menoscabo de que también otras potencias de la época emprendieron esfuerzos similares.⁹

Como cabía esperar de una situación donde las crisis económicas, la exacerbación de nacionalismos y la industrialización masiva que impulsó las maquinarias de guerra en las primeras décadas del siglo XX, los complejos industriales militares no tardaron en postrar su atención sobre aquellos grupos de visionarios espaciales y sus innovaciones

⁸ NEUFELD, Michael J., *Spaceflight: a concise history*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2018, pp. 1-34.

⁹ La Sociedad Estadounidense Interplanetaria (*American Interplanetary Society*) –posteriormente renombrada Sociedad Estadounidense de Cohetes (*American Rocket Society* o ARS) y que al fusionarse en 1963 con el Instituto de Ciencias Aeroespaciales se convirtió en el Instituto Estadounidense de Aeronáutica y Astronáutica– merece una mención muy especial porque sus miembros fundadores no fueron científicos ni ingenieros, sino los escritores de ciencia ficción G. Edward Pendray, David Lasser, Laurence Manning, Nathan Schachner, entre otros más. Cfr: WINTER, Frank H., *Prelude to the Space Age. The Rocket Societies: 1924-1940*, Washington D. C., Smithsonian Institution Press, 1983, pp. 73-86. En esta línea de convergencia entre ciencia y ficción artística, véase en esta misma obra el capítulo 5. *Astroculture: Spaceflight and the Imagination*, pp. 137-168, en donde se muestra cómo lo imaginario, la estética y el pensamiento creativo han sido elementos fundamentales en la ingeniería aeroespacial.

tecnológicas. Desde entonces, la ingeniería aeroespacial y la industria bélica han conformado una amalgama hasta ahora inseparable.

Al calor de la guerra desatada por Hitler, el espacio exterior pasó a segundo plano, no así las tecnologías aeroespaciales y sus creadores. Entre las muchas *Armas Maravillosas* (*Wunderwaffen*) que florecieron en los sanguinolentos prados del Tercer Reich, el misil *Aggregat 4* (A4) o V2 (abreviación de *Vergeltungswaffe 2* o “arma de represalia 2”, mote con el que fue popularizado por la propaganda nazi)¹⁰ tiene un lugar privilegiado en los anales de la historia. Creado por el ingeniero Wernher von Braun, exmiembro de la VfR y posteriormente reclutado por las fuerzas armadas alemanas, este cohete con motor de combustible líquido fue el primer misil balístico supersónico de largo alcance.¹¹ Sin embargo, no es por esta cuestión ni por las devastaciones en Bélgica, Países Bajos, Francia, Polonia e Inglaterra que dejaron los más de cuatro millares de cohetes lanzados por la *Wehrmacht* en los últimos años de la guerra lo que le otorgaría al A4 su trascendencia histórica, sino porque fue el primer artefacto que realizó un vuelo suborbital, es decir, que alcanzó la Línea de Kármán, cuya altura se estima entre 100 y 122 kilómetros sobre el nivel del mar, acorde con la Federación Aeronáutica Internacional.¹² El 3 de octubre de 1942 fue el día que por vez primera el ser humano fue capaz de traspasar las fronteras planetarias hasta la zona limítrofe entre la atmósfera y el espacio exterior, una fecha que se consagraría como “el primer paso hacia el espacio”, aunque también el comienzo de la masificación de este tipo de armamentos.¹³

Pero los proyectos e investigaciones de la maquinaria de guerra nazi no concluyeron junto con las hostilidades de la guerra. Por el contrario, las dos victoriosas potencias hegemónicas en el mundo de posguerra continuaron con el legado belicista nazi. Mediante la

10 Las *Vergeltungswaffen* o “armas de represalia” fueron creadas con el objetivo de emprender ataques estratégicos desde grandes distancias. Destaca también el V1 por ser el primer misil guiado que se construyó, siendo el precursor de los actuales misiles de crucero.

11 Cfr. RIEDEL, W. H. J., *Rocket development with liquid propellants. From the early days with Max Valier to the A4 (V2) long-range rocket (1930 to 1942)*, Derby, Rolls-Royce Heritage Trust, 2005, pp. 98-151 y DUNGAN, Tracy Dwayne, *V-2. A Combat History of the First Ballistic Missile*, Pennsylvania, Westholme Publishing, LLC, 2005.

12 PORTILLO, Germán, *Línea de Karman*, Meteorología en Red, (19 de febrero de 2023), <https://www.meteorologiaenred.com/linea-de-karman.html#:~:text=Esta%20federaci%C3%B3n%20se%20encarga%20de,kil%C3%B3metros%20para%20tener%20una%20referencia.>

13 NEUFELD, Michael J., *Spaceflight: a concise...*, p. 19.

Operación Paperclip y la *Operación Osoaviakhim*, miles de científicos, técnicos y especialistas al servicio del Tercer Reich siguieron con sus investigaciones en suelo estadounidense y soviético, respectivamente, entre ellos, von Braun, quien trabajó para la U.S. Army en la construcción de los misiles balísticos *Júpiter* y los cohetes *Redstone* y *Saturno* de la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio, mejor conocida como NASA (siglas de *National Aeronautics and Space Administration*), a cambio de ser eximido de culpa por las muertes que causaron sus armas y por utilizar prisioneros como mano de obra esclava en las plantas de producción de los A4.¹⁴

Cual coliseos, las espacialidades de beligerancia donde Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) contendieron por la hegemonía mundial durante la Guerra Fría hicieron que el espacio cósmico se convirtiera en un nuevo campo de batalla y en un factor clave durante los balanceos de poder geopolítico. Pero lo más importante fue que significó la apertura hacia una nueva era civilizatoria para la humanidad.

2. *Homo supra cælum*

La carrera espacial entre las dos superpotencias mundiales, que más bien se trató de un duelo entre Wernher von Braun y Serguéi Koroliov en la segunda mitad del siglo XX, arrancó formalmente el 4 de octubre de 1957 con la puesta en órbita del primer satélite artificial: el *Sputnik 1*.¹⁵ La primacía soviética en materia espacial fue reafirmada por el Kremlin un mes después con el lanzamiento del *Sputnik 2*, misión que llevó al primer ser vivo en el espacio exterior, la famosa perra Laika.

Tras varios intentos fallidos por parte de von Braun, la respuesta de EE. UU. llegó hasta el último día de enero de 1958 con el exitoso lanzamiento del *Explorer 1*, su primer satélite, rematando su contestación el 17 de marzo siguiente con un segundo artefacto de este tipo, el *Vanguard 1*. Pero hasta finales de ese año fue que lograron poner en órbita el primer satélite de comunicaciones, el SCORE (acrónimo de *Signal Communication by Orbiting Relay Equipment*). Lanzado el 18

¹⁴ Cfr. NEUFELD, Michael J., *Von Braun. Dreamer of space, engineer of war*, Nueva York, Vintage Books, 2007.

¹⁵ NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION, *Sputnik and the Dawn of the Space Age*, NASA History Division, (3 de febrero de 2023), <https://history.nasa.gov/sputnik.html>.

de diciembre de 1958, retransmitió la grabación del mensaje navideño del presidente Eisenhower durante doce días, inaugurando una nueva era para las telecomunicaciones globales.

Aunque la maquinaria propagandística estadounidense haya expandido a nivel mundial la narrativa hollywoodense, no se puede olvidar que los soviéticos también realizaron grandes hazañas en los tres principales frentes de batalla aeroespacial: lanzamientos de satélites artificiales, vuelos espaciales tripulados (tanto con animales como seres humanos) y misiones de alunizaje. En el Anexo 1 puede observarse una cronología de las principales misiones tanto fallidas como exitosas de ambos bandos durante la Guerra Fría, así como las posteriores hazañas emprendidas por otros actores más hasta nuestros días.

Todas las misiones tanto estadounidenses como soviéticas tenían objetivos explícitamente científicos, exploratorios y experimentales, lo cual no significa que también hubiera fines ulteriores de otra naturaleza (bélicos). Esto es de suma importancia puesto que, como se verá a continuación, el aprendizaje obtenido de esos primeros esfuerzos, tanto exitosos como fallidos, convertirían formalmente al espacio exterior en un campo de batalla, a pesar de las prohibiciones jurídicas internacionales.¹⁶

3. Militarización del cosmos

Como se dijo desde el inicio, las posibilidades técnicas y tecnológicas para la exploración espacial han tenido como origen el desarrollo de armamento misilístico. Durante las décadas de tensa beligerancia entre EE. UU. y la URSS, el estado afectivo fue una paranoia locura por la posibilidad de la destrucción mutua asegurada.¹⁷ La otra cara de la exploración espacial y de los esfuerzos para desarrollar la tecnología adecuada para habitar la espacialidad cósmica fue –y sigue siendo en gran medida– la guerra. Frente a la amenaza de un ataque con misiles balísticos intercontinentales cargados con ojivas nucleares, el espacio exterior se tornó un lugar para el posicionamiento de sistemas tanto defensivos como ofensivos en tres

¹⁶ Véase *infra* Apartado IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA ESPACIAL.

¹⁷ Destrucción Mutua Asegurada es la traducción de *Mutual Assured Destruction*, cuyas siglas (MAD) representan un juego de palabras que denota precisamente la situación histórico-afectiva que se vivió durante la Guerra Fría, puesto que *mad* es *loco* en inglés. En la doctrina militar de aquella época, esto significaba si alguien llegaba al punto de locura como para dar el primer golpe nuclear, la respuesta enemiga sería de igual magnitud, aunque ello supusiera que ninguno o, mejor dicho, nadie ni nada sobreviviría en el planeta.

rubros principales: 1. Armamentístico (misiles y láseres), 2. Satelital (comunicaciones, geolocalización, telemetría y espionaje) y 3. Hábitats exoplanetarios (estaciones y naves), todo ello con fines militares.

Uno de los casos más destacados ocurrió en marzo de 1983 cuando se hizo pública la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI, por sus siglas en inglés), un proyecto con el que el entonces presidente estadounidense Ronald Reagan, en el marco de la doctrina de destrucción mutua asegurada, propuso la construcción de un sistema de defensa antimisiles en el espacio para neutralizar cualquier ataque nuclear en contra de EE. UU., ya fuera de misiles balísticos intercontinentales o misiles balísticos lanzados desde submarinos e, inclusive, desde el espacio mismo. Más conocida como *Star Wars*, esta iniciativa impulsó el desarrollo de diversos conceptos de armamentos avanzados, tales como armas láseres, armas de energía y partículas focalizadas, sistemas de misiles en tierra y en el espacio exterior, además de sistemas computacionales e informáticos de control y operación, sensores de vigilancia y localización, así como estaciones espaciales de combate en todo el mundo, en cuerpos celestes (como la Luna) y en las órbitas geoestacionarias.¹⁸

Esta iniciativa supuso un revés para la paz y seguridad internacionales, así como un *impasse* para los anteriores éxitos alcanzados con el *Tratado sobre Misiles Antibalísticos*¹⁹ y los Acuerdos SALT-I, firmados en 1972 por Leonid Brézhnev (entonces secretario general del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética) y Richard Nixon. Al no ser aprobados por el senado, los acuerdos SALT-II impulsados por James Carter y que limitaban la construcción de armamentos estratégicos e intercontinentales nucleares, lanzadores misilísticos submarinos, así como el establecimiento de sistemas de defensa antimisiles, la militarización y emplazamiento de armas en el espacio exterior y cuerpos celestes cercanos, y la prohibición para realizar pruebas nucleares en las órbitas bajas de la Tierra, propició un nuevo rearme en la década de los ochenta durante la administración de Reagan con el SDI.

¹⁸ Cfr. BROAD, William J., *Teller's War: The Top-Secret Story Behind the Star Wars Deception*, Nueva York, Simon & Schuster, 1992; FITZGERALD, Frances, *Way Out There in the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*, EE. UU., Simon & Schuster, 2001; PAYNE, Keith, *Strategic Defense: "Star Wars" in Perspective*, Boston, Hamilton Press, 1986.

¹⁹ Cabe recordar que el 13 de junio de 2002, seis meses después de que concluyeran sus treinta años de vigencia, EE. UU. anunció su retiro del Tratado.

Por su parte, la panoplia espacial soviética destacó con la creación de dos dispositivos armamentísticos: el Sistema de Bombardeo de Órbita Fraccionada (FOBS, por sus siglas en inglés) y la estación Polyus. El primero consistía en un sistema de misiles balísticos intercontinentales cargados con ojivas nucleares y situados en órbita baja terrestre.²⁰ Tras su implementación, EE. UU. y Canadá desarrollaron sistemas de alerta temprana basados en una red satelital de vigilancia permanente de las actividades soviéticas, especialmente enfocados a la detección de actividad misilística enemiga con el objetivo de poder desplegar contramedidas defensivas, siendo un programa dirigido por el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, por sus siglas en inglés).²¹ Este tipo de sistemas fueron prohibidos y eventualmente desmantelados a partir de 1993 tras la firma del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START II) entre George H. W. Bush y Borís Yeltsin.

Por el otro lado, la estación Polyus fue la respuesta soviética a la SDI de Reagan, que consistía en una plataforma de lanzamiento de armas espaciales en órbita alta, cuya función era la defensa frente a ataques antisatélites y misiles, así como también capaz de emprender ofensivas desde el espacio con un cañón laser. Sin embargo, este proyecto fue cancelado tras el fallo en el lanzamiento que la pondría en órbita en 1987.²²

Estos son solamente algunos de los casos desclasificados y más conocidos en lo que se refiere a la militarización del espacio exterior, lo cual necesita ser estudiado y discutido profundamente puesto que representa una grave afrenta a lo establecido en el *Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes*, o simplemente *Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre*, como mejor se le conoce, el cual será analizado en el apartado IV de esta investigación. Pero lo relevante en este punto es el hecho de que, bajo la lógica de la MAD, se justificó que el cosmos se convirtiera en otro campo más de batalla, lo que en la doctrina castrense actual comprende el quinto dominio de la guerra.²³

²⁰ Cfr. GYÜRÖSI, Miroslav, *The Soviet Fractional Orbital Bombardment System Program*, Technical Report APA-TR-2010-0101, Air Power Australia, 27 de enero de 2010, <https://www.ausairpower.net/APA-Sov-FOBS-Program.html>.

²¹ Cfr. CARLTON, David y SCHAEFER, Carlo (eds.), *The arms race in the era of Star Wars*, Londres, Macmillan Press, 1988, pp. 213-284.

²² Cfr. HENDRICKX, Bart y VIS, Bert, *Energiya-Buran: The Soviet Space Shuttle*, Berlín, Springer, 2007, pp. 363-460.

²³ Acorde con la doctrina militar estadounidense, son seis los dominios de la guerra en los que se debe prevalecer: tierra, mar, aire, ciberespacio, el espacio exterior y la psique/mente.

III. ELEMENTOS Y FACTORES FUNDAMENTALES EN TORNO A LA EXPLORACIÓN ESPACIAL EN EL SIGLO XXI

El siglo XXI se ha caracterizado por las constantes y veloces transformaciones en lo que se refiere a la exploración del espacio exterior, marcando así tanto el ritmo de los desarrollos e innovaciones tecnológicos como también la creciente complejidad en un fenómeno que de por sí ya lo es. El aumento de Estados con capacidades tecnoespaciales, aunado al surgimiento de nuevos competidores no estatales, es decir, entes empresariales (fenómeno que puede denominarse como privatización del espacio); una comprensión más amplia del *peligro* cósmico, no solamente intraplanetario, sino también bajo la consideración de las amenazas que radican en el espacio sideral (meteoritos en trayectoria de colisión con la Tierra o fulguraciones solares, por ejemplo), aunque también perspectivas de salvación frente a los problemas que aquejan a nuestro planeta, tal como lo pregona Space X respecto a la inminente debacle planetaria y la necesidad de desarrollar capacidades para habitar otros cuerpos celestes que garantizarían la supervivencia humana ante los inminentes cataclismos que han de llegar más pronto que tarde (desastres naturales por el cambio climático, agotamiento de los recursos naturales, contaminación, pandemias, guerras, hambrunas...), además de los peligros extraterrestres como meteoritos,²⁴ llamaradas solares, cambios en la órbita del planeta, entre otros, todo lo cual nos convertiría en una especie interplanetaria.

Entonces, lo primero que se requiere para arribar a la nueva era civilizatoria del *homo cosmicus* es contar con los medios necesarios para poder habitar en espacialidades no aptas para la vida orgánica tal como se conoce hasta ahora, ya sea en el vacío del espacio exterior, las atmósferas hostiles de otros cuerpos celestes e, inclusive, al interior de las propias cápsulas biodómicas espaciales que nos transportarían hasta los desconocidos mundos aún por descubrir que nos permitirían subsistir como cosmonautas, navegantes del

²⁴ La reciente Prueba de Redireccionamiento del Asteroide Doble (DART, por sus siglas en inglés) realizado por la NASA ha evidenciado que las amenazas provenientes del espacio exterior se están considerando muy seriamente y que es necesario contar con los elementos que permitan prepararse ante cualquier situación de peligro para el planeta. Véase al respecto NASA, *El impacto de DART cambió el movimiento de un asteroide en el espacio*, 11 de octubre de 2022, <https://www.nasa.gov/press-release/el-impacto-de-dart-cambi-el-movimiento-de-un-asteroide-en-el-espacio>.

cosmos. En este punto encontramos una convergencia entre la teoría de la Cuarta Revolución Industrial y el horizonte cósmico que nos trasladaría a la Quinta fase del fenómeno que diera a luz a la Modernidad.²⁵

1. *La fusión bio-tecno-digital para transitar el umbral hacia la Quinta Revolución Industrial*

Inma Martínez postuló hace unos años que actualmente nos encontramos en un momento de transición hacia la Quinta Revolución Industrial que nos adentraría en una nueva era civilizatoria, lo que en la escala Kardashov sería el paso de una civilización de Tipo I a otra de Tipo II en la que se tendría dominio sobre los recursos de nuestro sistema planetario, siendo el puente que posibilitaría que posteriormente pudiera conquistarse la galaxia entera y alcanzar el Tipo III de civilización.²⁶ Pero para poder completar esta transición, es menester contar con la tecnología que permita transformarnos en una especie cósmica.

Una de las cuestiones clave para lograrlo y que, hay que destacar, ilustra perfectamente el fenómeno de la hipercomplejidad característica de la realidad actual, radica en la fusión entre lo biológico, lo tecnológico y lo digital,²⁷ lo que desde hace décadas ha venido pregonando la teoría transhumanista²⁸ y que prontamente será muy visible si es que proyectos

²⁵ Cfr. MARTINEZ, Inma, *La Quinta Revolución Industrial*, España, Ediciones Deusto, 2019; y HUERTA RODRÍGUEZ, Raúl Adrián, “Análisis multidimensional de la Cuarta Revolución Industrial: elementos fundamentales y consideraciones clave para el Estado mexicano en el umbral del porvenir del Siglo XXI”, *Agenda Legislativa*, núm. 2, marzo de 2022, pp. 163-211.

²⁶ La “Escala Kardashov” es una hipótesis creada por el astrofísico ruso Nikolái Kardashov en 1964, que establece una clasificación de las civilizaciones basada en su capacidad para aprovechar la energía disponible en su entorno. La escala se divide en tres tipos principales de civilizaciones:

Tipo I: Civilización planetaria. Una civilización que ha logrado utilizar y controlar toda la energía disponible en su propio planeta. En términos prácticos, esto significa que la sociedad ha sido capaz de desarrollar tecnologías capaces de aprovechar completamente la energía solar y otros recursos naturales de su planeta, y que ha logrado establecer una estabilidad global.

Tipo II: Civilización estelar. Una civilización que ha logrado utilizar y controlar toda la energía disponible de su estrella madre. Esto se logra a través de la construcción de una esfera de Dyson, una estructura hipotética que rodea una estrella y que es capaz de capturar y utilizar la energía de la misma.

Tipo III: Civilización galáctica. Una civilización que ha logrado utilizar y controlar toda la energía disponible en su propia galaxia. Esta civilización sería capaz de viajar entre galaxias y de colonizar otros sistemas solares, y tendría un control total sobre la energía y los recursos de su entorno galáctico. KARDASHOV, Nikolái, “Transmission of Information by Extraterrestrial Civilizations”, *Soviet Astronomy*, vol. 8, núm. 2, septiembre-octubre de 1964, pp. 217-221.

²⁷ Cfr. SCHWAB, Klaus, *La Cuarta Revolución Industrial*, México, Debate, 2021, p. 15.

²⁸ Véase BOSTROM, Nick, “A history of transhumanist thought”, *Journal of Evolution and Technology*, vol. 14, issue 1, abril de 2005.

para la implantación de chips en humanos como los de Neuralink²⁹ del magnate Elon Musk llegan a ser exitosos.

Asimismo, los elementos que Klaus Schwab denominó como *disruptores físicos* son imprescindibles para la realización de las misiones espaciales, tales como vehículos autónomos, impresión 3D, robótica avanzada, la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales. Luego, Schwab tematiza los *disruptores digitales*, tales como el Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés), *blockchains*, plataformas digitales, inteligencias artificiales y la computación cuántica, todo lo cual depende enormemente de los sistemas satelitales. El último elemento son los *disruptores biológicos*, destacando en este rubro la ingeniería genética y la biología sintética, las cuales no solamente posibilitarían mejorar las capacidades físicas de las personas y erradicar múltiples enfermedades, sino también crear organismos personalizados de gran beneficio tanto en la medicina como también en la agricultura y en la producción de biocombustibles,³⁰ por no decir que esto nos permitiría llegar a un punto para poder modificar la naturaleza humana y volverla apta para existir en otro tipo de condiciones medioambientales.

Sin el perfeccionamiento de todos estos factores que son necesarios para el desarrollo aeroespacial, la exploración cósmica tal y como se está proyectando (construcción de colonias marcianas, bases lunares, vuelos espaciales de bajo costo, turismo espacial, minería en asteroides, etcétera), simplemente no se podría efectuar.

2. Nuevas tensiones cosmo-geopolíticas

El 20 de noviembre de 1998 fue el momento en el que se tuvo la esperanza de que la añeja disputa por el cosmos había llegado a su fin, además de que la posibilidad de llegar al espacio exterior no era algo exclusivo de los dos más grandes adversarios que habían contendido por el dominio ultraterrestre durante décadas, sino que las agencias espaciales de otras naciones también habían alcanzado los conocimientos técnicos, científicos y humanos para participar en los esfuerzos por conquistar las alturas uránicas, lo cual sucedió con la construcción de la Estación Espacial Internacional (EEI).

²⁹ NEURALINK, *About*, (27 de febrero de 2023), <https://neuralink.com/about/>.

³⁰ Véase HUERTA RODRÍGUEZ, Raúl Adrián, *op. cit.*, pp. 195-203.

Al menos por un tiempo, este proyecto cooperativo multinacional emprendido por las cinco principales agencias espaciales de aquel entonces —NASA (EE. UU.), Roscosmos (Rusia, *Russian Federal Space Agency*), ESA (Agencia Espacial Europea), JAXA (Japón, *Japan Aerospace Exploration Agency*) y CSA (Canadá, *Canadian Space Agency*)— mostró al mundo que se podían conjuntar esfuerzos y trabajar colaborativamente con fines no bélicos y exclusivamente científicos en beneficio de toda la humanidad. El Acuerdo Intergubernamental de la EEI³¹ signado originalmente por catorce países³² y que representa el marco normativo de este proyecto, estipula en su artículo 1.1 lo siguiente:

El objeto de este Acuerdo es establecer un marco de cooperación internacional a largo plazo entre los Socios, sobre la base de una auténtica asociación, para el diseño detallado, desarrollo, operación y utilización de una Estación Espacial Internacional civil habitada de manera permanente para fines pacíficos, de conformidad con el derecho internacional. Esta Estación Espacial Internacional civil mejorará el uso científico, tecnológico y comercial del espacio exterior. Este Acuerdo define específicamente el programa de la Estación Espacial Internacional civil y la naturaleza de esta asociación, incluidos los derechos y obligaciones respectivos de los Socios en esta cooperación. Además, este Acuerdo prevé mecanismos y disposiciones destinados a garantizar que se cumpla su objeto.³³

³¹ Su nombre oficial es *Agreement Among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America Concerning Cooperation on the Civil International Space Station*.

³² Si bien son cinco agencias espaciales las que participan en la EEI, son decenas de naciones las que están involucradas en el proyecto, ya que la ESA se considera como una sola entidad que representa a los distintos países europeos involucrados. Los gobiernos firmantes del Acuerdo son los siguientes: EE. UU., Federación Rusa, Japón, Canadá y diez miembros de la ESA, a saber, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Suiza. En 2012 se unió Reino Unido, mientras que Hungría y Luxemburgo, junto con Eslovenia, que es un Estado colaborador, se sumaron a los compromisos del programa en 2019. EUROPEAN SPACE AGENCY, *International Space Station legal framework*, (15 de enero de 2023), https://www.esa.int/Science_Exploration/Human_and_Robotic_Exploration/International_Space_Station/International_Space_Station_legal_framework. Asimismo, cabe destacar que en julio de 2022 Rusia anunció sus pretensiones de abandonar el programa de la EEI y construir su propia estación espacial. Véase REDACCIÓN BBC NEWS, *Rusia anuncia que abandonará la Estación Espacial Internacional y construirá una propia*, BBC, 26 de julio de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-62299409>.

³³ Traducción de ChatGPT revisada por el autor.

En este acuerdo se estipulan los derechos, obligaciones y responsabilidades de los participantes, siendo de las cuestiones más destacadas que los Socios del programa han de cooperar y contribuir en el mejoramiento de las capacidades de la EEI mediante la aportación de elementos, recursos, infraestructura y provisiones para los vuelos y el mantenimiento de la propia Estación (artículos 1.2-1.4), donde cada uno de ellos tiene roles y funciones bien definidos.³⁴

Con este gran ejemplo de voluntad cooperativa internacional que prontamente llegará a su fin (pues se calcula que la vida útil en órbita de la EEI culminará entre 2024 y 2030), la realización de otro proyecto similar parece no estar en el horizonte del futuro próximo, pues todo apunta a que podría acaecer o, mejor dicho, ya comenzó una nueva situación de tensiones por el dominio cósmico.³⁵ Pero es menester comprender que, a

³⁴ En el Anexo del Acuerdo se especifican los elementos que cada agencia espacial tiene la obligación de proveer y que a la letra reza:

“Los elementos de la Estación Espacial que serán proporcionados por los Socios se resumen a continuación y se detallan aún más en los MOU:

1. El Gobierno de Canadá, a través de la CSA, proporcionará:

--como elemento de infraestructura de la Estación Espacial, el Centro de Servicio Móvil (MSC);

--como elemento de vuelo adicional, el Manipulador Dextrógiro de Propósito Especial;

--además de los elementos de vuelo mencionados anteriormente, elementos terrestres únicos de la Estación Espacial.

2. Los Gobiernos europeos, a través de la ESA, proporcionarán:

--como elemento de usuario, el Laboratorio Presurizado Europeo (incluyendo el equipamiento funcional básico);

--otros elementos de vuelo para suministrar y reimpulsar la Estación Espacial; y

--además de los elementos de vuelo mencionados anteriormente, elementos terrestres únicos de la Estación Espacial.

3. El Gobierno de Japón proporcionará:

--como elemento de usuario, el Módulo de Experimentación Japonés (incluyendo el equipamiento funcional básico, así como la Instalación Externa y los Módulos de Logística de Experimentos);

--otros elementos de vuelo para suministrar la Estación Espacial; y

--además de los elementos de vuelo mencionados anteriormente, elementos terrestres únicos de la Estación Espacial.

4. El Gobierno de Rusia, a través de la RSA, proporcionará:

--elementos de infraestructura de la Estación Espacial, incluyendo módulos de servicio y otros;

--como elementos de usuario, módulos de investigación (incluyendo el equipamiento funcional básico) y equipo de alojamiento de carga útil adjunto;

--otros elementos de vuelo para suministrar y reimpulsar la Estación Espacial; y

--además de los elementos de vuelo mencionados anteriormente, elementos terrestres únicos de la Estación Espacial.

5. El Gobierno de los Estados Unidos, a través de la NASA, proporcionará:

--elementos de infraestructura de la Estación Espacial, incluyendo un módulo de habitación;

--como elementos de usuario, módulos de laboratorio (incluyendo el equipamiento funcional básico) y equipo de alojamiento de carga útil adjunto;

--otros elementos de vuelo para suministrar la Estación Espacial; y

--además de los elementos de vuelo mencionados anteriormente, elementos terrestres únicos de la Estación Espacial”. Traducción de ChatGPT revisada por el autor.

³⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Inicio de una nueva carrera espacial*, UNAM GLOBAL TV, 3 de septiembre de 2022, <https://unamglobal.unam.mx/inicio-de-una-nueva-carrera-espacial/>.

diferencia de lo sucedido en el siglo anterior, la situación actual exhibe una configuración mucho más compleja no sólo por los grandes avances tecnológicos, la ingeniería aeroespacial y los mayores conocimientos en astronomía, astrofísica y física cuántica, sino también por los factores geopolíticos, los actores involucrados y sus ambiciones, las bases ideológico-políticas y los contextos bio-tecno-socio-culturales.

En el tablero geopolítico actual, algunas de las otrora vanguardias en la exploración del espacio exterior han sido superadas por los nuevos contendientes que han ingresado a esta segunda carrera espacial. Países como China, India, Irán, Corea del Sur, Japón, Egipto, Sudáfrica, Brasil, Argentina, Chile, Israel, Luxemburgo y Escocia son sólo algunos de los más destacados competidores de nuevo ingreso en esta contienda por el dominio del espacio sideral.³⁶ Pero los entes estatales no son los únicos nuevos participantes, como se verá a continuación.

3. Privatización del cosmos

Lo antes dicho sobre el programa de la EEI es una clara manifestación de que la exploración espacial ha dejado de ser algo exclusivo de las superpotencias mundiales. El incremento en el número de participantes involucrados en actividades espaciales ha mostrado una tendencia de crecimiento exponencial que, además, devela una situación novedosa y distinta respecto a la época anterior, pues el monopolio del espacio que detentaban únicamente las entidades estatales más poderosas del mundo, se ha difuminado con la aparición de actores privados que buscan aprovechar el enorme potencial –sobre todo de enriquecimiento– que aguarda en los cuerpos celestes, la exploración cósmica y la creación de infraestructura y tecnologías en el espacio exterior (telecomunicaciones, industria, minería, experimentación y desarrollo científico, seguridad y defensa, transporte, turismo y hasta un mesianismo que pregona la promesa de salvación para la especie humana en otros planetas frente a la reverberación de una narrativa sobre la inminente extinción antropocénica).

Lo que se observa también junto a la proliferación de nuevos contendientes no gubernamentales en la exploración espacial es una diversificación de actividades productivas. Lo que se pretende realizar

³⁶ MARTÍNEZ, Inma, *op. cit.*, s.p.

próximamente en el espacio ya no se limita a la experimentación científica, al emplazamiento de satélites tanto militares como no militares, ni al mero desarrollo de tecnología aeroespacial, tal como sucedía en el siglo pasado. Ya se han mencionado anteriormente algunas de las nuevas actividades productivas que se avizoran en un futuro cercano, entre las que destacan: servicios de transporte suborbitales y orbitales de bajo costo para satélites y astronautas, telecomunicación satelital, turismo espacial, investigación y experimentación científicas, servicios de defensa y seguridad, producción industrial en gravedad cero, fabricación e instalación de infraestructuras como estaciones de repostaje, hábitats y centros productivos; desarrollo de tecnologías aeroespaciales y la minería espacial.

Entre las empresas privadas más destacadas hoy en día en lo referente a la exploración y explotación del espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes, y que además, vale la pena mencionar que muchas de ellas están diversificando sus actividades productivas, están Space Exploration Technologies Corp., mejor conocida como SpaceX, empresa de Elon Musk que se ha dedicado a la fabricación de vehículos de lanzamiento, motores, sistemas de lanzamiento reutilizables, instalación de satélites, reabastecimiento y transporte de mercancías y personas, aunado a los contratos militares clasificados y el proyecto en ciernes de turismo espacial.³⁷ Además, como un proyecto derivado de este emprendimiento, Starlink ha sido un programa dedicado a posicionar una gigantesca red de satélites con el objetivo de brindar servicios de telecomunicaciones e internet de banda ancha a bajo costo y con cobertura global. Un hecho destacado de esta empresa es la donación a Ucrania de cuotas por servicio satelital, dinero y terminales Starlink, a través de la USAID, tras la invasión rusa de su territorio.³⁸ Asimismo, SpaceX representa uno de los más grandes esfuerzos para establecer la primera colonia en Marte.

Otra de las empresas que ha mostrado capacidades para incursionar en la competencia espacial es Blue Origin del magnate Jeff Bezos. Enfocada al desarrollo de cohetes reusables y altamente seguros para ofrecer servicios civiles, comerciales y militares de bajo costo, tiene como una

³⁷ Véase SPACE X, *Sitio web oficial*, (21 de enero de 2023), <https://www.spacex.com/>.

³⁸ UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *USAID safeguards internet access in Ukraine through public-private-partnership with SpaceX*, Office of Press Relations, 5 de abril de 2022, <https://web.archive.org/web/20220405203009/https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/apr-5-2022-usaid-safeguards-internet-access-ukraine-through-public-private>.

de sus metas principales construir la infraestructura que permita trasladar la producción industrial al espacio exterior con el objetivo de erradicar la contaminación que genera esta actividad en nuestro planeta.³⁹

El tercer titán que destaca en esta segunda carrera espacial es Virgin Galactic de Richard Branson, así como su subsidiaria Virgin Orbit, dedicada a servicios satelitales. Este multimillonario se convirtió en la primera persona no vinculada a alguna agencia espacial estatal o militar en realizar un vuelo espacial suborbital a bordo de su propia nave, adelantándose así a Musk y Bezos. Su misión y objetivo es convertirse en la primera empresa de turismo espacial.⁴⁰ Para ello, ha invertido millones de dólares en el desarrollo de lanzadores, cohetes y naves espaciales reusables.

Por otro lado, vale la pena mencionar empresas como Planet Labs (enfocada a obtener imágenes de la Tierra y a la generación de datos y conocimientos geoespaciales para industrias, desde agropecuarias hasta de sostenibilidad); Relativity Space (orientada a la impresión 3D de cohetes); Kymeta (que ofrece servicios de comunicaciones de banda ancha en todo el mundo y que ha ganado reconocimiento por hacer llegar servicios de 5G satelital a regiones remotas); ABL Space Systems (constructora de sistemas de lanzamiento móviles y transportables en contenedores); Astroscale (líder en la limpieza espacial y la sostenibilidad orbital con servicios de recolección de satélites que han llegado al final de su vida útil), Rocket Lab (uno de los más grandes competidores de SpaceX en el desarrollo de sistemas de lanzamiento reutilizables); GHGSat (dedicada a la detección de grandes emisiones de gases de efecto invernadero desde el espacio), además de las ya bien conocidas empresas de defensa como Northrop Grumman, Lockheed Martin, Raytheon Technologies y General Dynamics, así como las de ingeniería aeroespacial como Boeing, Sierra Nevada Space Systems y Astra Space; sin olvidar las de minería en asteroides como AstroForge.⁴¹

Estos son sólo algunos pocos ejemplos que ilustran el crecimiento e interés recientes en el sector espacial por parte de privados. Desde

³⁹ BLUE ORIGIN, *About Blue Origin*, (17 de febrero de 2023), <https://www.blueorigin.com/about-blue/>.

⁴⁰ REDACCIÓN BBC NEWS, *Virgin Galactic: cómo fue el viaje del multimillonario Richard Branson a las puertas del espacio a bordo de su propia nave*, BBC, 12 de julio de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57791463>.

⁴¹ PERALTA, Luis Alberto, *La carrera espacial del sector privado despega en 2023*, El País, 2 de febrero de 2023, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/02/01/companias/1675265161_724527.html#:~:text=Los%20principales%20protagonistas%20del%20sector,a%20distintos%20problemas%20de%20esta.

servicios de comunicación e internet hasta recolección de basura espacial, el espacio cósmico representa posibilidades infinitas que deben estar en el centro de los debates de cualquier Estado que no quiera quedar relegado de la imparable marcha de la humanidad hacia la trascendencia cósmica.

IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA ESPACIAL

Ante la amenaza de las armas de destrucción masiva emplazadas por todo el orbe desde finales de la primera mitad del siglo XX, y meses antes del lanzamiento del Sputnik I, la Organización de las Naciones Unidas comenzó a analizar diversas propuestas enfocadas a prohibir la utilización del espacio exterior con fines militares y su armamentización, dando como resultado que en 1967 entrara en vigor el *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes* (“*Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre*”, en adelante TEU), documento que hasta el día de hoy constituye el marco jurídico internacional del *ius spatialis*⁴² y que conforma la base normativa en materia espacial.

1. *Corpus iuris spatialis*

Los *Tratados y Principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre* que se verán a continuación, constituyen el *corpus* normativo en el que se cimenta el derecho internacional en materia espacial. Allí se encuentran establecidos los principios fundamentales que deben regir las actividades de los Estados fuera del planeta, tanto para la exploración como para la utilización del espacio y de los cuerpos celestes.

El *corpus iuris spatialis* surge con la *Declaración de los Principios Jurídicos que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre* aprobada el 13 de diciembre de 1963 (resolución 1962 (XVII) de la Asamblea General

42 Véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Espacio Exterior*, Oficina de Asuntos de Desarme, (16 de febrero de 2023), <https://www.un.org/disarmament/es/espacio-ultraterrestre/#:~:text=El%20Tratado%20proporciona%20el%20marco%20b%C3%A1sico%20para%20el%20derecho%20internacional%20del%20espacio.&text=En%20concreto%2C%20proh%C3%ADbe%20el%20emplazamiento,dichas%20armas%20en%20cuerpos%20celestes.>

de la Organización de las Naciones Unidas), documento en el que se establecieron nueve principios para regular las actividades en el cosmos, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Toda actividad en el espacio ultraterrestre será en provecho e interés de toda la humanidad.
2. Todos los Estados están en condiciones de igualdad y en conformidad con el derecho internacional para explorar y utilizar el espacio ultraterrestre.
3. No podrán ser apropiados ni reivindicar soberanía del espacio ultraterrestre ni de los cuerpos celestes.
4. Las actividades serán de conformidad con el derecho internacional en interés del mantenimiento de la paz, la seguridad, la cooperación y la comprensión internacionales.
5. Los Estados son responsables de las actividades realizadas en el espacio ultraterrestre tanto por organismos gubernamentales como por entidades no gubernamentales bajo su jurisdicción.
6. Las actividades de los Estados en el espacio ultraterrestre se guiarán por los principios de cooperación, asistencia mutua y en consideración de los intereses de los otros Estados.
7. Los Estados mantendrán la jurisdicción y control de los objetos que lancen al espacio ultraterrestre, así como del personal en ellos.
8. Los Estados que lancen u ocasionen el lanzamiento de algún objeto hacia el espacio ultraterrestre, serán responsables de los daños a otro Estado o persona (física o jurídica) que llegaran a producirse derivado de ello.
9. Los astronautas se consideran enviados de la humanidad y en caso de accidente o peligro, los Estados les proporcionarán la ayuda necesaria y serán devueltos inmediatamente a sus Estados de origen.

Estos nueve principios constituyen el fundamento desde el que posteriormente se crearon los cinco tratados generales multilaterales en los que se desarrollaron con mayor amplitud tales aspectos y que conforman el *corpus* del derecho espacial.

El primero de ellos fue el *Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes* (resolución 2222

(XXI) de la Asamblea General), aprobado el 19 de diciembre de 1966, abierto a firma el 27 de enero de 1967 y con entrada en vigor el 10 de octubre de 1967. En los primeros trece artículos de este Tratado se encuentran desarrollados los principios de las actividades en el espacio exterior. La siguiente Tabla muestra el contenido general de dichos artículos.

Tabla 1. Contenido general del *Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes.*

ARTÍCULO	CONTENIDO GENERAL
I	Todas las actividades serán en beneficio de la humanidad. El espacio exterior y los cuerpos celestes son libres de acceso y utilización para todos los Estados. Se impulsará la cooperación internacional para la investigación científica.
II	No se podrá reclamar propiedad ni soberanía sobre los cuerpos celestes.
III	Todos los estados tienen la libertad de explorar y utilizar el espacio exterior y los cuerpos celestes.
IV	Se prohíbe el emplazamiento e instalación de arsenal nuclear o de destrucción masiva en la órbita terrestre, en los cuerpos celestes, estaciones espaciales ni en ninguna parte del cosmos. Todas las actividades fuera del planeta deben tener fines pacíficos. Queda prohibido instalar cualquier infraestructura o armamentos militares, así como la realización de maniobras castrenses, a excepción de investigaciones científicas con fines pacíficos.
V	Se debe proveer asistencia a los astronautas en caso de accidente, desastre o emergencia al aterrizar en los territorios terrestres y marítimos de cualquier Estado, y se les brindará la ayuda necesaria para regresar a sus países de registro, así como cuando estén realizando actividades en el espacio exterior y en los cuerpos celestes. Es obligatorio informar de cualquier fenómeno que represente un peligro para la vida y la salud de los astronautas.
VI	Los Estados Socios del Tratado son responsables de las actividades exoplanetarias, sean de entidades gubernamentales o no gubernamentales, asegurando que se lleven a cabo de conformidad con lo estipulado en el Tratado y las leyes internacionales. Las actividades de entidades no gubernamentales requieren autorización y supervisión del Estado Socio. Cuando las actividades sean realizadas por alguna organización internacional, la responsabilidad del cumplimiento normativo será tanto de dicha organización como de los Estados Socios que participen en ella.
VII	Cada Estado Socio será responsable por los daños que ocasionen los objetos que lance al espacio, tanto en los cuerpos celestes como en los territorios de otros Estados Socios.
VIII	Cada Estado conservará la jurisdicción y el control de los objetos y de las personas que se encuentren en el espacio exterior o cuerpos celestes, así como la propiedad de dichos objetos y sus componentes.

ARTÍCULO	CONTENIDO GENERAL
IX	Los Estados Socios se guiarán por los principios de cooperación y asistencia mutua. Podrán estudiar y explotar los recursos en el espacio y cuerpos celestes, evitando su contaminación, al igual que el de la Tierra mediante la introducción de materiales extraterrestres, adoptando las medidas apropiadas cuando esto sea realizado. Si se considera que alguna actividad o experimento podría dañar a otro Estado Socio, se deberá realizar una consulta internacional antes de proceder con dichas actividades o experimentos.
X	De conformidad con los principios de cooperación e igualdad entre los Estados Socios, éstos deberán considerar cualquier solicitud de otros Estados Socios para poder observar los lanzamientos y vuelos espaciales, acordando las condiciones para ello entre las entidades involucradas.
XI	Los Estados Socios deberán informar al secretario general de la ONU, al público y a la comunidad científica internacional acerca de la naturaleza, la gestión, las locaciones y los resultados de sus actividades en el espacio exterior.
XII	Los representantes de otros Estados Socios del Tratado tendrán acceso a estaciones, instalaciones, equipo y vehículos espaciales en la Luna y otros cuerpos celestes, ello con base en la reciprocidad.
XIII	Todas las disposiciones plasmadas en el Tratado son aplicables ya sea si las actividades son realizadas por un solo Estado Socio o de manera conjunta.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo documento intitulado *Acuerdo Sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre* (resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General), el cual fue aprobado el 19 de diciembre de 1967, abierto a firma el 22 de abril de 1968 y con entrada en vigor el 3 de diciembre de 1968, ahonda el tema antes mencionado en el artículo V del TEU respecto a la obligación de prestar asistencia a los astronautas.

En términos generales, este Acuerdo establece un marco convencional para la cooperación internacional en el rescate y el regreso de astronautas, así como la restitución de objetos lanzados al espacio. En caso de que un astronauta se encuentre en peligro, sea en el espacio o en territorio de algún Estado Contratante, éstos tienen la obligación de prestarle asistencia, utilizando todos los medios posibles para garantizar su seguridad (artículo 2) y un rápido retorno a su país de origen (artículo 4).

Además, el segundo tema principal del Acuerdo establecido en el artículo 5 se refiere a la obligación que tienen los Estados de informar y restituir a su propietario cualquier objeto recuperado, esto incluye cualquier cosa que se haya lanzado al espacio (satélites, sondas, naves, estaciones, cohetes, equipamiento, provisiones, etcétera).

El objetivo principal del Acuerdo es garantizar la protección y la seguridad de los astronautas y de los objetos lanzados al espacio, lo cual se fundamenta en el principio de cooperación internacional y solidaridad en caso de emergencias durante las misiones espaciales, así como promover la transparencia y la colaboración en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre.

Es importante destacar que en este Acuerdo no está tematizada la cuestión de la responsabilidad de daños producidos por objetos espaciales –lo cual está regulado por el *Convenio sobre Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales* que en breve será expuesto–, limitándose solamente a señalar que “[l]os gastos realizados para dar cumplimiento a las obligaciones de rescate y restituir un objeto espacial o sus partes componentes [...] estarán a cargo de la autoridad de lanzamiento” (artículo 5, párrafo 5). Sin embargo, el Acuerdo sí estipula que los Estados están obligados a informar sobre cualquier objeto recuperado, lo cual tiene la intención de mantener relaciones pacíficas, cooperativas, solidarias y equitativas entre los Estados.

El tercer documento en el que se funda el derecho espacial es el *Convenio sobre Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales* (resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General), aprobado el 29 de noviembre de 1971, abierto a la firma el 29 de marzo de 1972 y con entrada en vigor el 11 de septiembre de 1972, en el cual se establece el marco regulatorio internacional respecto a la responsabilidad por los daños que ocasionen los objetos espaciales tanto fuera del planeta como en el territorio de los Estados, incluyendo el espacio aéreo (artículos II-IV).

Así, se establece que los Estados son responsables de los daños causados por los objetos espaciales lanzados desde su territorio, incluyendo el marítimo y el espacio aéreo. Además, los Estados que lancen objetos espaciales desde plataformas no gubernamentales, como las de empresas privadas, también son responsables por los daños producidos. De igual manera, cuando un lanzamiento se realice conjuntamente entre dos o más Estados, los involucrados serán responsables y estarán obligados a pagar la indemnización a la parte afectada (artículo V).

Asimismo, un Estado afectado puede reclamar una indemnización por los daños que generen los objetos espaciales, siempre y cuando se demuestre la propiedad del objeto y lo haga dentro del plazo de un

año desde la fecha en que se produjeron los daños o en la que se haya identificado al Estado de lanzamiento responsable (artículo X).

Una de las disposiciones más destacadas en este Convenio se refiere a la obligación que tienen los Estados de asegurar la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas que hayan participado en las actividades espaciales y que produjeran una afectación (artículo XI, párrafo 2).

El cuarto pilar del *corpus iuris spatialis* es el *Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre* (resolución 3235 de la Asamblea General), aprobado el 12 de noviembre de 1974, abierto a la firma el 14 de enero de 1975 y con entrada en vigor el 15 de septiembre de 1976. La necesidad de llevar un registro central de los objetos lanzados al espacio se funda en el deber de regir las actividades de los Estados en actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre, de tal manera que con este sistema se facilite la identificación de todos esos objetos, contribuyendo así a la aplicación y el desarrollo del derecho internacional en materia espacial con base en los principios de transparencia y promoción de la cooperación entre Estados para el uso pacífico del espacio exterior.

El Convenio establece que los Estados están obligados a registrar todos los objetos que lancen al espacio (artículo II) y el acceso a esta información será pleno y libre (artículo III, párrafo 2).

En el párrafo 1 del artículo IV se indica que la información para el registro de objetos debe incluir:

- a) Nombre del Estado o de los Estados de lanzamiento;
- b) Una designación apropiada del objeto espacial o su número de registro;
- c) Fecha y territorio o lugar del lanzamiento;
- d) Parámetros orbitales básicos, incluso:
 - i) Período nodal;
 - ii) Inclinación;
 - iii) Apogeo;
 - iv) Perigeo.
- e) Función general del objeto espacial.

De igual manera, se debe informar cualquier cambio significativo o cuando el objeto ya no esté en órbita (artículo IV, párrafo 3).

Por último, el *Acuerdo que Debe Regir las Actividades de los Estados en la Luna y Otros Cuerpos Celestes* (resolución 34/68 de la Asamblea General), aprobado el 5 de diciembre de 1979, abierto a firma el 18 de diciembre de 1979 y en vigor desde el 11 de julio de 1984, señala que la exploración y la utilización de la Luna y otros cuerpos celestes pueden ser realizadas por todos los Estados, siempre que sean actividades pacíficas, en interés de la seguridad y del fomento de la cooperación internacionales, la comprensión mutua y de conformidad con el derecho internacional (artículo 2). Se prohíbe el emplazamiento de armas de destrucción masiva, instalaciones, bases y fortificaciones militares, así como realizar maniobras castrenses o cualquier acto hostil (artículo 3), por lo que la exploración y utilización de la Luna se harán en provecho e interés de todos los países, siguiendo el principio de cooperación y asistencia mutua (artículo 4), y sin entorpecer las actividades de otros Estados (artículo 8, párrafo 3, y artículo 9, párrafo 2).

Los Estados informarán acerca de sus actividades en la Luna y los resultados obtenidos (artículo 5, párrafo 1), de cualquier fenómeno que pueda poner en peligro la vida o salud humanas y cualquier indicio de vida orgánica, siendo libre para todos los Estados miembros la investigación científica (artículos 6 y 7), la exploración y utilización de la Luna en su totalidad, colocar personal, equipo e instalaciones en cualquier parte del territorio lunar (artículos 8 y 9) y desplazarse libremente en o bajo su superficie (artículo 8, párrafos 1 y 2).

Por otra parte, los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para evitar la contaminación y el deterioro de los cuerpos celestes, de la Luna y de la Tierra (artículo 7), así como proteger la vida con todas las medidas practicables, ofreciendo refugio, equipo y asistencia de todo tipo a cualquier persona en la Luna que peligre (artículo 10). Cada Estado es responsable internacionalmente de las actividades que realicen tanto sus organismos gubernamentales como las entidades no gubernamentales bajo su jurisdicción (artículo 14).

La Luna y sus recursos son patrimonio común de la humanidad, por lo que no pueden ser apropiados mediante reclamaciones de soberanía, ocupación o cualquier otro medio, ni siquiera con el emplazamiento de personal, equipo, instalaciones, estaciones, etcétera, se puede reclamar propiedad alguna del territorio lunar. No obstante, cualquier Estado tiene derecho a utilizarla y explorarla (artículo 11, párrafos 1-4). Para la explotación de

sus recursos, los Estados partes crearán un régimen internacional con los procedimientos apropiados para dicha actividad (párrafos 5-8).

Aunque cada Estado mantiene la propiedad, control y jurisdicción sobre su personal, equipos, vehículos, instalaciones y materiales, cualquier Estado parte podrá hacer uso de ello en caso de emergencia y peligro para la vida humana (artículo 12). Además, todo Estado podrá asegurarse de que las actividades de otros Estados sean conformes a las disposiciones del Acuerdo. En caso de que haya motivos para creer que no se están cumpliendo dichas disposiciones o se están vulnerando derechos, se podrán solicitar consultas con el Estado involucrado y, de manera expedita, llegar a una solución aceptable para ambas partes; de no ser posible esto último, se buscarán otros medios pacíficos para resolver la controversia (artículo 15).

A partir de esta base, el derecho espacial se ha ido robusteciendo y afinando con el paso de los años. El 10 de diciembre de 1982 la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 37/92 sobre los *Principios que han de regir la Utilización por los Estados de Satélites Artificiales de la Tierra para las Transmisiones Internacionales Directas por Televisión*; el 3 de diciembre de 1986 se aprobaron *Los Principios Relativos a la Teleobservación de la Tierra desde el Espacio* (resolución 41/65); el 14 de diciembre de 1992, la resolución 47/68 sobre los *Principios Pertinentes a la Utilización de Fuentes de Energía Nuclear en el Espacio Ultraterrestre*, y el 13 de diciembre de 1996 fue aprobada la *Declaración sobre la Cooperación Internacional en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre en Beneficio e Interés de Todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las Necesidades de los Países en Desarrollo* (resolución 51/122).

Pese a estos esfuerzos por crear un marco regulatorio que garantice la paz, la cooperación, la igualdad y la seguridad internacionales en lo referente a las actividades en el espacio exterior, aún queda mucho trabajo por realizar y problemas por resolver. Basta con echar un vistazo a la contabilización de las ratificaciones y firmas de los cinco documentos analizados previamente expuestas en la Tabla 2. Al 1 de enero de 2022, las cifras eran las siguientes:

Tabla 2. Cifras de las ratificaciones y adhesiones a los tratados sobre el espacio ultraterrestre.

	TEU*	ASD**	CRD***	CRO****	ALC*****
Total de ratificaciones	112	99	98	72	18
Total de adhesiones	23	23	19	3	4

*TEU = Tratado Sobre los Principios que deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes.

** ASD = Acuerdo sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre.

*** CRD = Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales.

**** CRO = Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre.

***** ALC = Acuerdo que debe Regir las Actividades de los Estados en la Luna y Otros Cuerpos Celestes.

Fuente: Elaboración propia con base en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Status of International Agreements relating to activities in outer space as at 1 January 2022*, A/AC.105/C.2/L.319, 28 de marzo de 2022, https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2022/aac_105c_22022crp/aac_105c_22022crp_10_0_html/AAC105_C2_2022_CRP10E.pdf.

2. Situación jurídica de México en materia espacial

Si bien México ha ratificado el *Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes* (27 de enero de 1967), el *Acuerdo sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre* (22 de abril de 1968), el *Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales* (29 de marzo de 1972) y el *Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre* (12 de marzo de 1974), además de su adhesión al *Acuerdo que Debe Regir las Actividades de los Estados en la Luna y Otros Cuerpos Celestes* (5 de diciembre de 1979),⁴³ hay un largo camino por recorrer y mucho trabajo por hacer para que nuestra nación, primeramente, pueda ganarse un lugar como participante en la maratónica carrera al espacio sideral y se requieren todavía más esfuerzos, recursos, conocimientos y tiempo para poder competir junto a los que encabezan estas faenas.

⁴³ Véase SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Tratados celebrados por México*, (18 de marzo de 2023), https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/buscador?keywords=&category_id=&theme_id=23&country_id=&organization_id=

Para ello, uno de los primeros pasos es contar con un marco jurídico en materia espacial que esté a la altura de los tiempos actuales, regule las actividades en el espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes, y de ser posible, que ayude a anticipar posibles escenarios futuros para que así se actúe preventivamente y no solamente de manera reactiva cuando los daños ya estén hechos.

Se trata de una tarea sumamente compleja porque legislar sobre el derecho espacial implica hacerlo también en otras materias intrínsecamente vinculadas, tales como telecomunicaciones, transporte, infraestructura, protección de datos, acceso a la información, ciberseguridad, ciencia y tecnología, educación, seguridad nacional, fuerzas armadas, trabajo y actividades productivas, recursos naturales, aviación, espacio aéreo y marítimo, energía, sustentabilidad y medio ambiente, economía, política exterior, fiscalización y presupuesto, salud y un larguísimo etcétera.

Desde que José López Portillo decretara en 1977 la disolución de la Comisión Nacional del Espacio Exterior creada en 1962 por Adolfo López Mateos, sin olvidar que entre 1985 y 1998 el Estado mexicano puso en servicio los satélites de comunicaciones geostacionarios Morelos 1 y 2 para los servicios de telefonía, datos y televisión, y posteriormente los satélites Solidaridad 1 y 2, operativos desde 1997, no fue sino hasta hace poco más de una década, exactamente el 30 de julio de 2010, que la cuestión del espacio exterior ingresó al corpus jurídico mexicano con la publicación de la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana. Pero fue hasta 2013 que dicho organismo descentralizado, adscrito a la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes, comenzó sus actividades de promoción y desarrollo en todo lo referente al sector espacial en México.⁴⁴

Como parte de los esfuerzos por resolver el problema que representa la falta de un marco jurídico que regule las actividades en el espacio ultraterrestre, en marzo de 2015 fue creado el Comité Técnico de Normalización Nacional del Espacio (COTENNE) con el objetivo de crear las normas mexicanas para tal fin, acorde con los lineamientos de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía.⁴⁵ Uno de

44 DUARTE MUÑOZ, Carlos, "La ruta de México hacia el espacio. El papel de la Agencia Espacial Mexicana en la construcción del sector espacial en México", *Hacia el Espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 28 de febrero de 2020, <https://haciaelespacio.aem.gob.mx/revistadigital/articul.php?interior=1063>.

45 ARREOLA SANTANDER, Mario Manuel, "Normatividad en Materia Espacial", *Hacia el Espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 13 de abril de 2020, <https://haciaelespacio.aem.gob.mx/revistadigital/articul.php?interior=1083>.

los resultados más destacados derivado de esta labor para la regulación de las actividades espaciales mediante Normas Oficiales, específicamente gracias a la Norma Mexicana NMX-AE-001-SCFI-2018, “Sistemas espaciales-diseño de satélites cubesats-requisitos y clasificación”, fue la colaboración entre la NASA y la Agencia Espacial Mexicana (AEM) en el diseño y construcción del nanosatélite AztechSat1 que llegó a la EEI el 5 de diciembre de 2019 y estuvo en operación hasta mayo de 2021.⁴⁶

Otros logros destacables pueden observarse en las redes de cooperación que la AEM ha establecido con diversas universidades nacionales⁴⁷ e internacionales, agencias espaciales, centros de investigación, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de distintos lugares del mundo. También resaltan sus diversas participaciones en foros, congresos, proyectos de investigación, educativos, comerciales, industriales, científicos, tecnológicos, divulgativos y promotores de la cooperación internacional en actividades espaciales.⁴⁸

Los éxitos alcanzados por la AEM representan los primeros pasos de nuestra nación en la senda hacia un porvenir de infinitas posibilidades y oportunidades, pero aún queda un largo trayecto por recorrer. A pesar de tal esmero, poco podrá conseguirse sin la coordinación y colaboración de toda la sociedad, especialmente de órganos como la Cámara de Diputados y, en general, el Congreso de la Unión. El Poder Legislativo es clave para que México desarrolle las capacidades que le permitan formar parte del pequeño grupo de naciones pioneras que prontamente se lanzarán a la exploración de lo desconocido, tal como lo hicieron hace más de media centuria aquellos exploradores europeos que sin certeza alguna más que la valiente esperanza de conseguir lo que hasta entonces parecía imposible, simplemente se arrojaron a una aventura que culminó en la apertura del globo y la unión del antiguo mundo conocido con nuestro continente.

Es menester comenzar a legislar sobre el espacio exterior para desarrollar un robusto corpus jurídico nacional acorde con los principios

46 COORDINACIÓN GENERAL DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO EN EL CAMPO ESPACIAL, “AztechSat-1: Un logro histórico para México”, *Hacia el Espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 6 de marzo de 2023, <https://haciaelespacio.aem.gob.mx/revistadigital/articul.php?interior=1291>.

47 Por ejemplo, en coordinación con la Universidad Autónoma de Zacatecas y el Gobierno del Estado se construyó el Centro Regional de Desarrollo Espacial en Zacatecas (CREDEZ), mientras que en colaboración con la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y la NASA desarrollaron el proyecto AztechSat1.

48 DUARTE MUÑOZ, Carlos, *op. cit.*

en los que se cimienta el *ius spatialis* internacional y que, además, sea acorde con la situación actual que se muestra mucho más compleja que antaño por el ingreso de nuevos actores y la ampliación de actividades que se proyectan en el espacio exterior. Desde que entrara en vigor la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana, solamente se han propuesto tres iniciativas en materia espacial desde la Cámara de Diputados:

- 1) Para adicionar una fracción VI Bis al artículo 5o. de la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana, a cargo del diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón, del Grupo Parlamentario del PAN, para dotar de facultades a la Agencia Espacial Mexicana para que en el ámbito de sus atribuciones, promueva y coordine con la Secretaría de Educación Pública la difusión de la cultura espacial en el sistema educativo nacional.⁴⁹
- 2) Para reformar los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Marivel Solís Barrera, del Grupo Parlamentario de Morena, con objeto de establecer en el marco constitucional las actividades espaciales como áreas prioritarias para el desarrollo nacional, además de ser una pauta para enriquecer la legislación en el sector espacial.⁵⁰
- 3) Para reformar los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jesús Roberto Briano Borunda e integrantes de diversos grupos parlamentarios, con objeto de “gobernar la exploración y el uso del espacio en beneficio de toda la humanidad: para la paz, la seguridad y el desarrollo”.⁵¹

La creación de un marco jurídico en materia espacial es una tarea imprescindible y urgente, pues además de ser necesario para regular, controlar y vigilar las actividades en el espacio ultraterrestre, ya sean realizadas por el Estado mexicano o por privados, también es

⁴⁹ LARRAZÁBAL BRETÓN, Fernando Alejandro, *Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4231-VII, 10 de marzo de 2015, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/mar/20150310-VII.html#Iniciativa12>.

⁵⁰ SOLÍS BARRERA, María Marivel, *Iniciativa que reforma los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5630-II, 14 de octubre de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/oct/20201014-II.html#Iniciativa6>.

⁵¹ BRIANO BORUNDA, Jesús Roberto *et al.*, *Iniciativa que reforma los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria, año XXV, número 5958-IX, miércoles 9 de febrero de 2022, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4310313_20220222_1644449468.pdf.

indispensable para que iniciativas como la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE) que encabeza México conjuntamente con la República de Argentina,⁵² cuenten con una sólida base normativa para que su realización sea efectivamente exitosa. Es harto contradictorio impulsar proyectos, máxime cuando hay otros Estados involucrados, cuando no se cuenta con las regulaciones internas mínimas.

No obstante, estas tareas pendientes que deben resolverse a la brevedad, es evidente que el Estado mexicano ha logrado comprender la importancia de impulsar el desarrollo espacial no solamente a nivel particular, sino como una labor colectiva en nuestra región para beneficio de la comunidad latinoamericana y caribeña.

V. CONCLUSIONES

Mientras que otros Estados cuentan con un larguísimo historial de experiencias, amplios conocimientos sobre el espacio y un desarrollo tecnológico en crecimiento para aventurarse en la exploración cósmica, el Estado mexicano tiene un rezago que se evidencia simplemente con la falta de regulaciones sobre el espacio exterior y los pocos incentivos para desarrollar capacidades materiales e intelectuales que permitan crear una sólida industria aeroespacial nacional para poder encabezar y dirigir proyectos como el de la ALCE. En otras palabras, es urgente crear un *corpus iuris spatialis* mexicano que, además de regular con precisión todo lo referente a las actividades ultraterrestres, también garantice el fomento e impulso para la educación, la investigación y el desarrollo de tecnologías aeroespaciales.

En comparación con otros países que no poseen los inmensos recursos con los que cuenta México, y aun así son vanguardias en la exploración espacial, por ejemplo, el Imperio Nipón que carece de materias primas pero, aun así, es una potencia espacial, no hay ninguna otra justificación para que México no haya conseguido llegar a las alturas uránicas más que una falta de coordinación estratégica que impulse, incentive y oriente esfuerzos conjuntos y colaborativos que nos catapulten hacia el cosmos. Con un robusto marco jurídico en materia espacial, no sólo se

52 FORBES STAFF, "México y cinco países más crean la Agencia Latinoamericana del Espacio", *Forbes*, 24 de julio de 2021, <https://www.forbes.com.mx/mexico-y-cinco-paises-mas-crean-la-agencia-latinoamericana-del-espacio/>.

garantizaría que esta nueva travesía sea efectuada de manera responsable y conforme a los principios, valores y normas internacionales; también brindaría las condiciones necesarias para emprenderla tanto a nivel nacional como regional. La trascendental importancia de llevar a cabo esta tarea a la mayor brevedad radica en que también nuestra seguridad nacional y nuestro desarrollo como país dependen en gran medida de lo que está allende los límites planetarios. Si bien las oportunidades y beneficios que pueden obtenerse de la exploración espacial son vastas, también son muchos los interesados en obtener beneficios de ello. Con base en los principios internacionales que rigen las actividades en el espacio ultraterrestre, no solamente es un derecho de toda la humanidad, sino una responsabilidad colectiva, por lo que todas las naciones tienen la obligación y el compromiso de participar, para lo cual es necesario contar con asideros jurídicos y materiales al interior, de tal manera que los proyectos colectivos tengan la fortaleza necesaria para afrontar los retos por venir, prevenir problemas y proyectar planes y programas que sean benéficos para la humanidad entera. Pero, sobre todo, lo que aquí está en juego es nuestro futuro y destino como especie, por lo que, como postuló Donna Haraway, es necesario *seguir con el problema* y perseverar en los esfuerzos materiales e intelectuales acerca del cosmos.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ABBOTT, Benjamin P., *et al.* (LIGO Scientific Collaboration and Virgo Collaboration), "Observation of Gravitational Waves from a Binary Black Hole Merger", *Physical Review Letters*, vol. 116, 12 de febrero de 2016.
- ARREOLA SANTANDER, Mario Manuel, "Normatividad en Materia Espacial", *Hacia el Espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 13 de abril de 2020.
- BOSTROM, Nick, "A history of transhumanist thought", *Journal of Evolution and Technology*, vol. 14, issue 1, abril de 2005.
- BROAD, William J., *Teller's War: The Top-Secret Story Behind the Star Wars Deception*, Nueva York, Simon & Schuster, 1992.
- CADBURY, Deborah, *Space Race: The Epic Battle Between America and the Soviet Union for Dominance of Space*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2006.

- CARLTON, David y SCHAERF, Carlo (eds.), *The arms race in the era of Star Wars*, Londres, Macmillan Press, 1988.
- COORDINACIÓN GENERAL DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO EN EL CAMPO ESPACIAL, “AztechSat-1: Un logro histórico para México”, *Hacia el Espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 6 de marzo de 2023.
- DUARTE MUÑOZ, Carlos, “La ruta de México hacia el espacio. El papel de la Agencia Espacial Mexicana en la construcción del sector espacial en México”, *Hacia el espacio*, Agencia Espacial Mexicana, 28 de febrero de 2020.
- DUNGAN, Tracy Dwayne, *V-2. A Combat History of the First Ballistic Missile*, Pennsylvania, Westholme Publishing, LLC, 2005.
- EUROPEAN SPACE AGENCY, *International Space Station legal framework*.
- FITZGERALD, Frances, *Way Out There in the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*, Nueva York, Simon & Schuster, 2001.
- FORBES STAFF, *México y cinco países más crean la Agencia Latinoamericana del Espacio*, Forbes, 24 de julio de 2021.
- GRAY, Tara, *A Brief History of Animals in Space*, National Aeronautics and Space Administration, 1998.
- GYÜRÖSI, Miroslav, *The Soviet Fractional Orbital Bombardment System Program. Technical Report APA-TR-2010-0101*, Air Power Australia, 27 de enero de 2010.
- HARAWAY, Donna J., *Seguir con el problema. Generar parentesco en el Chthuluceno*, Buenos Aires, Consonni, 2019.
- HENDRICKX, Bart y VIS, Bert, *Energiya-Buran: The Soviet Space Shuttle*, Berlín, Springer, 2007.
- HERSH, Seymour M., *Cómo Estados Unidos destruyó los gasoductos Nord Stream*, Red Voltaire, 24 de febrero de 2023.
- HUERTA RODRÍGUEZ, Raúl Adrián, “Análisis multidimensional de la Cuarta Revolución Industrial: elementos fundamentales y consideraciones clave para el Estado mexicano en el umbral del porvenir del Siglo XXI”, *Agenda Legislativa*, núm. 2, marzo de 2022.
- KARDASHOV, Nicolái, “Transmission of Information by Extraterrestrial Civilizations”, *Soviet Astronomy*, vol. 8, núm. 2, septiembre - octubre de 1964.

- MARTÍNEZ, Inma, *La Quinta Revolución Industrial*, España, Ediciones Deusto, 2019.
- MARTOS, Alberto, *Breve historia de la carrera espacial*, Titivillus, epub., 2009.
- MORÁN, Raphael, *Alemania, Francia, Austria y otros países europeos vuelven a la energía contaminante*, Sin Embargo, 18 de julio de 2022.
- NEUFELD, Michael J., *Spaceflight: a concise history*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2018.
- , *Von Braun. Dreamer of space, engineer of war*, Nueva York, Vintage Books, 2007.
- OBBERG, James E., *Red Star in orbit*, Nueva York, Random House, 1981.
- PAYNE, Keith, *Strategic Defense: "Star Wars" in Perspective*, Boston, Hamilton Press, 1986.
- PERALTA, Luis Alberto, *La carrera espacial del sector privado despegó en 2023*, El País, 2 de febrero de 2023.
- REDACCIÓN BBC NEWS, *Rusia anuncia que abandonará la Estación Espacial Internacional y construirá una propia*, BBC, 26 de julio de 2022.
- , *Virgin Galactic: cómo fue el viaje del multimillonario Richard Branson a las puertas del espacio a bordo de su propia nave*, BBC, 12 de julio de 2021.
- RIEDEL, W. H. J., *Rocket development with liquid propellants. From the early days with Max Valier to the A4 (V2) long-range rocket (1930 to 1942)*, Derby, Rolls-Royce Heritage Trust, 2005.
- RIEGERT, Bernd, *UE: ¿qué países apuestan por la energía nuclear?*, Deutsche Welle, 4 de agosto de 2022.
- SÁNCHEZ, Rosalía, *¿Está la CIA detrás del ataque al gasoducto Nord Stream?*, ABC Internacional, 9 de febrero de 2023.
- SCHWAB, Klaus, *La Cuarta Revolución Industrial*, México, Debate, 2021.
- TELEGRAPH AGENCY OF THE SOVIET UNION, *Conquest of Cosmic Space by the USSR*, Official TASS communiqués and material from the central press, 1957-1967, Moscú, Nauka Publishers, 1971.
- TREVIÑO V., Andrés, *Moscú acusa a Londres de los ataques contra el gasoducto Nord Stream y su flota marítima*, France24, 1 de noviembre de 2022.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *USAID safeguards internet access in Ukraine through public-private-partnership with SpaceX*, Office of Press Relations, 5 de abril de 2022.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Inicio de una nueva carrera espacial*, UNAM GLOBAL TV, 3 de septiembre de 2022.

WINTER, Frank H., *Prelude to the Space Age. The Rocket Societies: 1924-1940*, Washington D. C., Smithsonian Institution Press, 1983.

2. Documentos internacionales

Agreement Among The Government Of Canada, Governments Of Member States Of The European Space Agency, The Government Of Japan, The Government Of The Russian Federation, And The Government Of The United States Of America Concerning Cooperation On The Civil International Space Station, 29 de enero de 1998.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, “Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes”, Resolución 34/68, 5 de diciembre de 1979.

-----, “Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre”, Resolución 2345 (XXII), 19 de diciembre de 1967.

-----, “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre”, Resolución 3235, 12 de noviembre de 1974.

-----, “Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales”, Resolución 2777 (XXVI), 29 de noviembre de 1971.

-----, “Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre”, Resolución 1962 (XVII), 13 de diciembre de 1963.

-----, “Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”, Resolución 51/122, 13 de diciembre de 1996.

-----, “Principios pertinentes a la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre”, Resolución 47/68, 14 de diciembre de 1992.

- , “Principios que han de regir la utilización por los Estados de satélites artificiales de la Tierra para las transmisiones internacionales directas por televisión”, Resolución 37/92, 10 de diciembre de 1982.
- , “Principios relativos a la teleobservación de la Tierra desde el espacio”, Resolución 41/65, 3 de diciembre de 1986.
- , “Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes”, Resolución 2222 (XXI), 19 de diciembre de 1966.

3. Internet

BLUE ORIGIN, *About Blue Origin*.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION, *Sputnik and the Dawn of the Space Age*, NASA History Division.

-----, *Solar System Exploration*.

-----, *El impacto de DART cambió el movimiento de un asteroide en el espacio*, 11 de octubre de 2022.

NEURALINK, *About*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Espacio Exterior*, Oficina de Asuntos de Desarme.

-----, *Status of International Agreements relating to activities in outer space as at 1 January 2022*, A/AC.105/C.2/L.319, 28 de marzo de 2022.

PORTILLO, Germán, *Línea de Karman*, Meteorología en Red.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Tratados celebrados por México*.

SPACE X, *Sitio web oficial*.

WADE, Mark, *Model: Delta*.

VII. Anexo

ANEXO 1. Cronología de las principales misiones espaciales (1957-2022).

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Sputnik 1	4 de octubre de 1957	Primer satélite artificial puesto en órbita.	URSS
Sputnik 2	3 de noviembre de 1957	Primer ser vivo en órbita (perra Laika).	URSS
Explorer 1	31 de enero de 1958	Primer satélite artificial estadounidense.	EE. UU.
Vanguard 1	17 de febrero de 1958	Segundo satélite artificial estadounidense de energía solar.	EE. UU.
Sputnik 3	15 de mayo de 1958	Primer laboratorio geodésico en órbita.	URSS
Pioneer 0	17 de agosto de 1958	Lanzamiento de la primera sonda lunar. Fallo en la etapa Able ⁵³ a la cuenta T+77 segundos.	EE. UU.
Lunik 1 (Mechta)	23 de septiembre de 1958	Primer intento de lanzamiento de la primera sonda lunar soviética. Fallo por vibraciones a la cuenta T+92.	URSS
Lunik 1 (Mechta)	11 de octubre de 1958	Segundo intento de lanzamiento. Fallo por vibraciones a la cuenta T+104.	URSS
Pioneer 1	11 de octubre de 1958	Sonda lunar. Lanzamiento fallido por el guiado y apagado prematuro del Able.	EE. UU.
Pioneer 2	8 de noviembre de 1958	Sonda lunar. Lanzamiento fallido por no encendido de la etapa Able.	EE. UU.
Lunik 1 (Mechta)	4 de diciembre de 1958	Tercer intento no exitoso por fallo en la bomba de lubricación a T+245.	URSS
Pioneer 3	6 de diciembre de 1958	Sonda lunar. Fallo de guiado del lanzador Juno.	EE. UU.
SCORE	18 de diciembre de 1958	Primer satélite de comunicaciones.	EE. UU.
Lunik 1 (Luna 1) (Mechta)	2 de enero de 1959	Cuarto intento con éxito parcial al pasar a 6,000 km del centro de la Luna.	URSS
Discoverer 1	28 de febrero de 1959	Primer satélite en órbita polar.	EE. UU.
Pioneer 4	3 de marzo de 1959	Sonda lunar. Misión fallida al no activarse, pasando a 60,000 km de la Luna.	EE. UU.

⁵³ Entre 1968 y 1960 EE. UU. utilizó el sistema de lanzamiento desechable Thor-Able en cohetes de dos etapas, siendo la primera de ellas la correspondiente al misil balístico de rango intermedio Thor y, la segunda, el motor de cohete Able impulsado por ácido nítrico y UDMH (dimetilhidrazina asimétrica). Cfr: WADE, Mark, *Model: Delta*, (23 de enero de 2023), <https://web.archive.org/web/20080724064027/http://www.astronautix.com/lvs/delta.htm>.

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Lunik 2 (Luna 2) (Mechta 2)	18 de junio de 1959	Segunda sonda lunar. Fallo de guiado a T+153.	URSS
Explorer 6	7 de agosto de 1959	Primera fotografía de la Tierra tomada desde órbita.	EE. UU.
Lunik 2 (Luna 2) (Mechta 2)	12 de septiembre de 1959	Primera sonda lanzada con éxito y primera en impactar en la superficie lunar.	URSS
Lunik 3 (Luna 3) (Mechta 3)	4 de octubre de 1959	Misión exitosa en el lanzamiento de la sonda. Realizó la primera fotografía de la cara oculta de la Luna.	URSS
Sputnik 4 (Korabl-Spútnik 1)	15 de mayo de 1960	Satélite artificial. Misión de prueba del primer prototipo de la nave espacial Vostok para las posteriores misiones espaciales con vuelos tripulados.	URSS
Discoverer 13	11 de agosto de 1960	Primer satélite artificial recuperado exitosamente.	EE. UU.
Discoverer 14	18 de agosto de 1960	Primera fotografía espía desde el espacio y primera recuperación en Tierra de un objeto desde el espacio (la película fotográfica).	EE. UU.
Sputnik 5 (Korabl-Sputnik 2)	19 de agosto de 1960	Segunda prueba de la cápsula Vostok con los perros Belka y Strelka.	URSS
Mercury Redstone 1	21 de noviembre de 1960	Primer intento fallido del Programa Mercury. Vuelo no tripulado.	EE. UU.
Sputnik 6 (Korabl-Spútnik 3)	1 de diciembre de 1960	Vuelo de prueba parcialmente exitoso con los perros Pchyolka y Mushka.	URSS
Mercury Redstone 1A	19 de diciembre de 1960	Misión exitosa. Vuelo no tripulado.	EE. UU.
Mercury Redstone 2	31 de enero de 1961	Primer vuelo suborbital estadounidense con un ser vivo a bordo: el chimpancé Ham.	EE. UU.
Sputnik 9 (Korabl-Spútnik 4)	9 de marzo de 1961	Lanzamiento de prueba con un maniquí, el perro Chernushka, ratones y un conejillo de indias.	URSS
Sputnik 10 (Korabl-Spútnik 5)	25 de marzo de 1961	Quinto y último lanzamiento de la serie de pruebas precursoras de las misiones de vuelos espaciales tripulados del Programa Vostok. A bordo, el perro Zviózdochka.	URSS
Vostok 1	12 de abril de 1961	Primer vuelo espacial tripulado. Yuri Gagarin se convierte en el primer hombre en el espacio al realizar un vuelo orbital de 89 minutos.	URSS

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Mercury Redstone 3 (Freedom 7)	5 de mayo de 1961	Primer vuelo suborbital con un estadounidense a bordo: Alan B. Shepard.	EE. UU.
Venera 1	19 de mayo de 1961	Parcialmente exitoso, fue el primer sobrevuelo planetario realizado sobre Venus.	URSS
Mercury Redstone 4	21 de julio de 1961	Vuelo suborbital piloteado por Virgil I. Grissom.	EE. UU.
Vostok 2	6 de agosto de 1961	Tripulado por Guerman Titov, fue el primer vuelo que superó 24 horas en órbita.	URSS
Mercury Atlas 6	20 de febrero de 1962	John Glenn se convierte en el primer estadounidense en órbita.	EE. UU.
Mercury Atlas 7	24 de mayo de 1962	Segundo vuelo orbital y experimentación científica a cargo de Scott Carpenter	EE. UU.
Ferdinand 1	18 de agosto de 1962	Primer cohete lanzado a la ionósfera para investigación auroral.	Noruega
Mercury Atlas 8	3 de octubre de 1962	Vuelo orbital que realizó la primera comunicación por radio en vivo con el astronauta Walter Schirra.	EE. UU.
Vostok 3	11 de octubre de 1962	Primera misión grupal comandada por Andrián Nikoláyev y en la que se hizo la primera transmisión desde una cápsula espacial.	URSS
Mariner 2	14 de diciembre de 1962	Primera misión exitosa de sobrevuelo planetario (Venus).	EE. UU.
Mercury Atlas 9	15 de mayo de 1963	Vuelo orbital para la realización de prueba de duración y experimentos con el astronauta Gordon Cooper.	EE. UU.
Vostok 5	14 de junio de 1963	Comandada por Valeri Bykovski, obtuvo el récord por la más larga permanencia en el espacio (5 días).	URSS
Vostok 6	16 de junio de 1963	Valentina Tereshkova se convierte en la primera mujer en el espacio.	URSS
Mars 1	19 de junio de 1963	Parcialmente exitoso, fue el primer sobrevuelo en Marte.	URSS
Ranger 7	28 de julio de 1964	Sonda que envió las primeras fotografías de la cara visible de la Luna.	EE. UU.
Syncom 3	19 de agosto de 1964	Primer satélite geostacionario.	EE. UU.
Ranger 8	17 de febrero de 1965	Sonda fotográfica de la superficie lunar.	EE. UU.
Voskhod 2	18 de marzo de 1965	Alexei Arkhipovich Leonov realiza la primera caminata espacial.	URSS

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Ranger 9	21 de marzo de 1965	Última sonda lunar de fotografía, enviando además fotografías en transmisión directa.	EE. UU.
Gemini 3	23 de marzo de 1965	Primera misión tripulada del proyecto Gemini con los astronautas Gus Grissom y John Young a bordo. También la primera en recorrer tres órbitas bajas de la Tierra cambiando su trayectoria.	EE. UU.
Mariner 4	14 de julio de 1965	Primer sobrevuelo exitoso sobre Marte.	EE. UU.
Luna 9	3 de febrero de 1966	Primer aterrizaje exitoso y primeras fotografías tomadas desde un cuerpo celeste (la Luna).	URSS
Venera 3	1 de marzo de 1966	Primer impacto en otro planeta (Venus)	URSS
Gemini 8 / ATV	16 de marzo de 1966	Primer acoplamiento entre dos naves espaciales.	EE. UU.
Luna 10	31 de marzo de 1966	Primer satélite artificial colocado en la órbita de un cuerpo celeste (la Luna).	URSS
Surveyor 1	30 de mayo de 1966	Primer alunizaje.	EE. UU.
Lunar Orbiter 1	10 de agosto de 1966	Primera fotografía de la Tierra desde otro cuerpo celeste (la Luna) y primer intento para cartografiar la superficie lunar.	EE. UU.
Apollo 1	21 de febrero de 1967	Accidente fatal durante la prueba con los astronautas V. Grissom, E. White y R. Chaffee.	EE. UU.
Lunar Orbiter 4	4 de mayo de 1967	Primera órbita polar alrededor de la Luna y primeras fotografías del polo sur lunar.	EE. UU.
Venera 4	18 de octubre de 1967	Primer análisis <i>in situ</i> de la atmósfera de otro planeta (Venus)	URSS
Cosmos 186/ Cosmos 188	30 de octubre de 1967	Primer acoplamiento automatizado entre dos naves espaciales.	URSS
Surveyor 6	17 de noviembre de 1967	Primer despegue desde un cuerpo celeste (la Luna).	EE. UU.
Luna 14	7 de abril de 1968	Misión no tripulada para investigación la de Luna desde su órbita.	URSS
Zond 5	14 de septiembre de 1968	Primera aeronave no tripulada en transportar animales y plantas fuera de la órbita terrestre y viajar a la Luna. Primera en regresar y ser recuperada exitosamente.	URSS
Soyuz 2 y Soyuz 3	25 de octubre de 1968	Atraque entre ambas aeronaves, pero fallo en el acoplamiento.	URSS

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Zond 6	10 de noviembre de 1968	Misión no tripulada y fallida en el ingreso a la Tierra, por lo que se perdieron todos los especímenes biológicos a bordo.	URSS
Apollo 8	21 de diciembre de 1968	Primera excursión más allá de la órbita baja terrestre realizada por un ser humano, así como las primeras observaciones en primera persona de la Tierra desde el espacio. También fue el primer vuelo tripulado en alcanzar la influencia gravitacional lunar.	EE. UU.
Venera 5	5 de enero de 1969	Primera inmersión con paracaídas en la atmósfera de Venus. Éxito parcial de la misión.	URSS
Soyuz 4 y Soyuz 5	14 de enero de 1969	Primer acoplamiento en órbita terrestre entre dos aeronaves tripuladas y primer intercambio de tripulación en el espacio.	URSS
Apollo 10	18 de mayo de 1969	Primer acoplamiento entre dos aeronaves tripuladas alrededor de un cuerpo celeste y primer intercambio de tripulación en el espacio. Primera misión con módulo de aterrizaje lunar.	EE. UU.
Luna 15	13 de julio de 1969	Misión no tripulada que aterrizó por vez primera en la superficie lunar. Recolección de muestras y regreso exitoso a la Tierra.	URSS
Apollo 11	16 de julio de 1969	Neil Armstrong se volvió el primer ser humano en pisar el suelo de otro cuerpo celeste: la Luna. Junto a Buzz Aldrin y M. Collins realizaron el primer despegue espacial desde otro cuerpo celeste y regresaron con muestras de la superficie lunar.	EE. UU.
Zond 7	7 de agosto de 1969	Tercer vuelo no tripulado circunlunar para estudio orbital y fotografías de su superficie.	URSS
Zoyuz 6, 7 y 8	11-13 de octubre de 1969	Misión no exitosa. Soyuz 6 tenía como objetivo filmar y fotografías el atraque entre Soyuz 7 y Soyuz 8, pero falló el mecanismo de atraque.	URSS
Apollo 12 y Surveyor 3	14 de noviembre de 1969	Primer encuentro entre seres humanos y una aeronave espacial robótica en la superficie lunar.	EE. UU.
Soyuz 9	1 de junio de 1970	Misión de larga duración en preparación para la Estación Espacial Salyut en la que realizaron pruebas y experimentos técnicos y biológicos a la tripulación conformada por Andrián Nikoláyev y Vitaly Sevastyanov.	URSS

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Luna 16	12 de septiembre de 1970	Primera sonda no tripulada en alunizar, recolectar muestras y retornar a Terra.	URSS
Zond 8	20 de octubre de 1970	Cuarto vuelo no tripulado circunlunar para estudio orbital y fotografías de su superficie.	URSS
Luna 17	10 de noviembre de 1970	Alunizaje no tripulado y utilización del primer robot automóvil, Lunojod-1, para explorar la superficie lunar del Mar de las Lluvias.	URSS
Venera 7	15 de diciembre de 1970	Primer aterrizaje y primeras señales desde otro planeta (Venus).	URSS
Salyut 1	19 de abril de 1971	Lanzamiento de la primera estación espacial tripulada.	URSS
Soyuz 10	23 de abril de 1971	Misión tripulada fallida para atracar en la Estación Espacial Salyut por fallos en el mecanismo de acoplamiento.	URSS
Soyuz 11	6 de junio de 1971	Misión parcialmente exitosa. Primera cosmonave en atracar en la Estación Espacial Salyut. Muerte de la tripulación conformada por Vladislav Vólkov, Gueorgui Dobrovolski y Víktor Patsáyev por embolia debido a un fallo en la escotilla durante el reingreso a Tierra.	URSS
Apollo 15	31 de julio de 1971	El Lunar Roving es el primer vehículo tripulado en recorrer la Luna.	EE. UU.
Luna 18	2 de septiembre de 1971	Misión no tripulada para extraer muestras lunares con aterrizaje fallido en el Mar de la Tranquilidad.	URSS
Luna 19	28 de septiembre de 1971	Misión no tripulada para estudiar el entorno lunar desde órbita.	URSS
Mariner 9	14 de noviembre de 1971	Primera aeronave en orbitar otro planeta (Marte).	EE. UU.
Mars 2	27 de noviembre de 1971	Primer aterrizaje brusco en Marte.	URSS
Mars 3	2 de diciembre de 1971	Primer aterrizaje suave en Marte y primeras señales desde su superficie.	URSS
Luna 20	14 de febrero de 1972	Segunda sonda exitosa con muestras del Mar de la Fertilidad.	URSS
Apollo 16	26 de abril de 1972	Primera caminara espacial en un regreso a tierra desde otro cuerpo celeste.	EE. UU.
Apollo 17	11 de diciembre de 1972	Primer científico en caminar sobre la Luna.	EE. UU.

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Luna 21	8 de enero de 1973	Aterrizaje en la Luna del segundo robot automóvil, Lunojod-2, para la exploración y análisis de la superficie del circo Le Monier.	URSS
Pioneer 10	3 de marzo de 1973	Primera sonda lanzada en trayectoria de escape fuera del sistema solar. Primera en atravesar el cinturón de asteroides y salir del Sistema Solar interior. Primera en sobrevolar Júpiter.	EE. UU.
Pioneer 11	5 de abril de 1973	El 1 de septiembre de 1979 sobrevoló Saturno por primera vez y primeras fotografías de Titán desde el espacio profundo.	EE. UU.
Mariner 10	3 de noviembre de 1973	Primera sonda en sobrevolar Mercurio. Primera nave espacial más allá del sistema solar interno. Primera exploración de dos planetas (Mercurio y Venus) en una sola misión. Primera ocasión en que se utiliza el viento solar para la orientación de una nave espacial. Primera nave espacial en sobrevolar múltiples veces un planeta (Mercurio).	EE. UU.
Luna 22	2 de junio de 1974	Estudio de la Luna y su entorno desde órbita.	URSS
Luna 23	28 de octubre de 1974	Misión fallida en la extracción de muestras en el Mar de la Tranquilidad por fallos en el mecanismo excavador.	URSS
Venera 9	8 de junio de 1975	Primera aeronave en sobrevolar Venus. Primera vista y fotografías desde y de la superficie de otro planeta (Venus).	URSS
Soyuz 19-Apollo 18 (Proyecto de Prueba Apollo-Soyuz)	15 de julio de 1975	Primera misión tripulada multinacional en la que se realizó el acoplamiento de ambas naves.	URSS y EE. UU.
Viking Lander	20 de julio de 1976	Primeras fotografías exitosas y muestras del suelo marciano.	EE. UU.
Luna 24	14 de agosto de 1976	Tercera sonda en recolectar muestras lunares (Mar de las Crisis).	URSS
International Ultraviolet Explorer	26 de enero de 1978	Primera operación en tiempo real de manera remota del observatorio orbital ultravioleta.	EE. UU. (NASA) ESA (Agencia Espacial Europea) UK (SERC)
ISEE-3 e ICE	20 de noviembre de 1978	Primera nave espacial en orbitar el Sol en Lagrange 1.	EE. UU.

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Pioneer Venus Orbiter	4 de diciembre de 1978	Primera exploración orbital extendida de Venus (1978-2002)	EE. UU.
Voyager 1	5 de marzo de 1979	Sobrevuelo de Júpiter y encuentro con cinco de sus lunas (de un total de 95 confirmadas hasta el día de hoy). El 12 de noviembre de 1980 tuvo un encuentro cercano con Titán y otra docena de lunas jovianas.	EE. UU.
STS-1	12 de abril de 1981	Primera nave orbital reusable tripulada.	EE. UU.
Venera 13	1 de marzo de 1982	Primeras muestras de suelo venusino y grabaciones sonoras de otro planeta.	URSS
ISEE-3/ICE	10 de junio de 1982	Primera nave en realizar un estudio profundo del campo magnético terrestre.	EE. UU.
Salyut 7	1982-1984	Primera tripulación mixta a bordo de la estación espacial. Svetlana Savitskaya se convierte en la primera mujer en una estación espacial y la primera en realizar una caminata espacial. Primeras plantas cultivadas en el espacio.	URSS
IRAS	25 de enero de 1983	Primer observatorio orbital infrarrojo.	EE. UU. (NASA), UK (SERC) y Países Bajos (NIVR)
Pioneer 10	13 de junio de 1983	Primera nave espacial más allá de la órbita neptuniana. Primera nave espacial en llegar más allá del Sistema Solar.	EE. UU.
STS-41-B	7 de febrero de 1984	Bruce McCandless II realiza la primera caminata espacial sin ataduras.	EE. UU.
Soyuz T-9	20 de agosto de 1984	Primera película con escenas filmadas en el espacio (<i>Return from Orbit</i>).	URSS
Vega 1	11 de junio de 1985	Primer globo desplegado en otro planeta (Venus).	URSS
ISEE-3/ICE	11 de septiembre de 1985	Primera nave espacial en sobrevolar un cometa (21P/Giacobini-Zinner).	EE. UU.
Voyager 2	24 de enero de 1986	Primera nave espacial en sobrevolar Urano.	EE. UU.
Mir	19 de febrero de 1986	Primera estación espacial de investigación a largo plazo constantemente habitada. El 22 de marzo de 1995 Valeri Polyakov rompió el récord por el vuelo espacial de mayor duración (437.7 días)	URSS

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Giotto	13 de marzo de 1986	Primeras observaciones de cerca de un cometa (Halley, a 596 km). El 2 de julio de 1990 se convirtió en la primera nave espacial en regresar del espacio profundo y utilizar la Tierra para maniobras de asistencia gravitacional.	ESA
Astrónomos Bruce Campbell, Gordon Walker and Stephenson Yang.	Julio de 1988	Primera supuesta detección de un exoplaneta (Gamma Cephei Ab).	Canadá
Hipparcos	8 de agosto de 1989	Primer satélite astrométrico.	ESA
Voyager 2	25 de agosto de 1989	Primera nave espacial en sobrevolar Neptuno y la primera en estudiar de cerca los cuatro planetas gigantes del Sistema Solar.	EE. UU.
COBE	18 de noviembre de 1989	Primer observatorio orbital de microondas cósmicas.	EE. UU.
Voyager 1	14 de febrero de 1990	Primera fotografía del Sistema Solar (<i>Family Portrait</i>)	EE. UU.
Telescopio Hubble	24 de abril de 1990	Primer telescopio diseñado para ser reparado en el espacio.	EE. UU. y ESA
Galileo	21 de octubre de 1991	Primer sobrevuelo de asteroides. El 7 de diciembre de 1995 orbitó Júpiter, siendo la primera nave espacial en ingresar en la atmósfera de ese gigante gaseoso.	EE. UU.
Astrónomos Aleksander Wolszczan y Dale Frail	1992	Primera observación confirmada de un exoplaneta.	Canadá y Polonia
Ulysses	8 de febrero de 1992	Primera órbita polar alrededor del Sol. Primeros estudios del ambiente espacial por encima y debajo de los polos solares.	EE. UU. y ESA
Magellan	13 de septiembre de 1992	Primera nave espacial en cartografiar Venus completamente.	EE. UU.
HALCA	12 de febrero de 1997	Primer observatorio de radio orbital.	Japón
Mars Pathfinder	4 de julio de 1997	Primer <i>rover</i> operacional en otro planeta (Marte).	EE. UU.
Mars Global Surveyor	17 de septiembre de 1997	Primera nave en usar aerofrenado para ingresar en la órbita marciana.	EE. UU.

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Estación Espacial Internacional	20 de noviembre de 1998	Primera estación espacial multinacional. Mayor artefacto artificial construido en el espacio hasta el día de hoy.	Rusia, EE. UU., Europa (ESA), Japón y Canadá
NEAR Shoemaker	14 de febrero de 2000 - 12 de febrero de 2001.	Primer vuelo orbital y primer aterrizaje en un asteroide.	EE. UU. / ESA
Cassini-Huygens	1 de julio de 2004 - 15 de septiembre de 2017	Primer vuelo orbital de Saturno. Primer aterrizaje en el Sistema Solar exterior (Titán), siendo el primer aterrizaje en la luna de otro planeta. Primera confirmación de lagos en la superficie de otro cuerpo celeste (Lagos de Titán). Primer criovolcán confirmado (Enceladus). Primeras imágenes de las estructuras verticales en los anillos de un planeta (anillos de Saturno). Primera vista completa del hexágono de Saturno. Primera nave espacial en ingresar en la atmósfera de Saturno.	EE. UU., ESA e Italia (ASI)
Genesis	8 de septiembre de 2004	Primer retorno de muestra más allá de la órbita lunar (viento solar).	EE. UU.
Deep Impact	4 de julio de 2005	Primera aeronave en impactar un cometa (Tempel 1).	EE. UU.
Hayabusa	19 de noviembre de 2005 - 13 de junio de 2010	Primer ascenso de un asteroide (25143 Itokawa). Primer escape interplanetario sin separarse y desechar el tren de aterrizaje. Primera muestra recuperada de un asteroide (25143 Itokawa).	Japón
Stardust	15 de enero de 2006	Primera muestra de un cometa en regresar (81P/Wild).	EE. UU.
Mars Reconnaissance Orbiter	25 de mayo de 2008	Primera nave en fotografiar el aterrizaje de otra nave espacial en un cuerpo celeste (Phoenix, en Marte).	EE. UU.
Chandrayaan-1	8 de noviembre de 2008	Primer descubrimiento de agua congelada en la Luna.	India (ISRO)
Kepler Mission	6 de marzo de 2009	Primer telescopio espacial para investigar exoplanetas parecidos a la Tierra.	EE. UU.
IKAROS	20 de mayo de 2010	Primera vela solar.	Japón
ARTEMIS-P1	25 de agosto de 2010	Primera nave espacial en orbitar uno de los puntos de Lagrange (L2) de la Luna.	EE. UU.

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
ARTEMIS-P2	22 de octubre de 2010	Primera nave espacial en orbitar el punto de Lagrange 1 de la Luna.	EE. UU.
MESSENGER	18 de marzo de 2011	Primera órbita de Mercurio.	EE. UU.
Dawn	16 de julio de 2011 - 6 de marzo de 2015	Primera órbita de un objeto en el cinturón de asteroides (4 Vesta). Primer sobrevuelo y órbita de un planeta enano (Ceres). Primera nave espacial en orbitar dos cuerpos celestes separados.	EE. UU.
Mars Science Laboratory	6 de agosto de 2012	Primer uso de una grúa aérea para aterrizar en otro cuerpo celeste (Marte).	EE. UU.
Voyager 1	25 de agosto de 2012	Primera nave espacial en abandonar la heliosfera. Primera nave espacial en el espacio interestelar.	EE. UU.
Lunar Reconnaissance Orbiter	Enero 2013	Primera comunicación láser con un satélite lunar.	EE. UU.
Rosetta	10 de septiembre de 2014	Primera nave espacial en orbitar el núcleo de un cometa (67P/Churyumov-Gerasimenko).	ESA
Philae	2 noviembre 2014	Primer aterrizaje suave en un cometa (67P/Churyumov-Gerasimenko).	ESA
New Horizons	Julio de 2015	Primer sobrevuelo de un objeto más allá de Neptuno (Plutón y sus lunas). Primer sobrevuelo en el cinturón de Kuiper. Primer sobrevuelo de un objeto transneptuniano. Último encuentro original con uno de los nueve planetas principales reconocidos antes de 2006.	EE. UU.
Estación Espacial Internacional	10 de agosto de 2015	Primera vez que se come un alimento cultivado en el espacio (lechuga).	EE. UU. y Japón
LIGO-Virgo	14 de septiembre de 2015	Primera observación de ondas gravitacionales.	LIGO Scientific Collaboration (LSC) y Observatorio Gravitacional Europeo (EGO)
New Shepard 2	23 noviembre 2015	Primer aterrizaje propulsor de un cohete después de enviar algo al espacio (suborbital).	Blue Origin (EE. UU.)

MISIÓN	LANZAMIENTO O FECHA RELEVANTE	RELEVANCIA	PAÍS
Pruebas de aterrizaje de la primera etapa del Falcon 9	21 diciembre 2015	Primer aterrizaje propulsor de un cohete orbital.	Space X (EE. UU.)
BEAM	16 abril 2016	Primer hábitat espacial hinchable.	Bigelow Aerospace (EE. UU.)
Oumuamua	19 octubre 2017	Primer objeto interestelar conocido detectado al pasar por el Sistema Solar.	Observatorio Haleakalā (EE. UU.)
Hayabusa2	21 de septiembre de 2018	Primer rover operativo en un asteroide (162173 Ryugu).	Japón
InSight	1 de diciembre 2018	Primeros sonidos grabados de otro planeta (Marte). El 6 de abril de 2021 confirmó el primer sismo en otro planeta (Marte).	EE. UU.
New Horizons	1 enero 2019	Primer sobrevuelo de un objeto clásico del cinturón de Kuiper (486958 Arrokoth). Primer sobrevuelo de un contacto binario. Primera nave espacial en realizar dos sobrevuelos diferentes en el cinturón de Kuiper.	EE. UU.
Chang'e 4	3 enero 2019	Primer aterrizaje suave en la cara oculta de la Luna. Primera germinación de semillas en otro cuerpo celeste.	China (CNSA)
Telescopio Event Horizon	10 abril 2019	Primera fotografía directa de un agujero negro y sus alrededores.	EE. UU.
Ingenuity	19 abril 2021	Primer vuelo propulsado aerodinámicamente en otro cuerpo celeste (Marte).	EE. UU.
MOXIE	20 abril 2021	Primera utilización de recursos in situ. Primera producción de oxígeno en otro cuerpo celeste (Marte).	EE. UU.
Sonda solar Parker	14 diciembre 2021	Primera nave espacial en volar a través de la atmósfera de una estrella (la corona del Sol).	EE. UU.
Telescopio espacial James Webb	25 diciembre 2021	Lanzamiento del más grande telescopio espacial construido hasta el día de hoy.	EE. UU. y Canadá
DART	26 septiembre 2022	Primer asteroide desviado a propósito por una nave espacial. Primera nave espacial en impactar una luna de asteroide (Dimorphos).	EE. UU.

Fuente: Elaboración propia con datos de ABBOTT, Benjamin P. *et al.*, (LIGO Scientific Collaboration and Virgo Collaboration), “Observation

of Gravitational Waves from a Binary Black Hole Merger”, *Physical Review Letters*, vol. 116, 12 de febrero de 2016, <https://journals.aps.org/prl/pdf/10.1103/PhysRevLett.116.061102>; CADBURY, Deborah, *Space Race: The Epic Battle Between America and the Soviet Union for Dominance of Space*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2006; CARLTON, David y SCHAERF, Carlo (eds.), *The arms race in the era of Star Wars*, Londres, Macmillan Press, 1988; GRAY, Tara, *A Brief History of Animals in Space*, National Aeronautics and Space Administration, 1998, <https://history.nasa.gov/animals.html>; HENDRICKX, Bart y VIS, Bert, *Energiya-Buran: The Soviet Space Shuttle*, Berlín, Springer, 2007; MARTOS, Alberto, *Breve historia de la carrera espacial*, Titivillus, epub, 2009; NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION, *Solar System Exploration*, (4 de febrero de 2023), https://solarsystem.nasa.gov/missions/?order=launch_date+desc&per_page=50&page=0&search=&fs=&fc=&ft=&dp=&category=; OBERG, James E., *Red Star in orbit*, Nueva York, Random House, 1981; NOZETTE, S. *et al.*, “The Clementine bistatic radar experiment”, *Science*, 274, núm. 5292, noviembre de 1996, pp. 1495-1498, doi:10.1126/science.274.5292.1495; SIMPSON, R. A., y TYLER, G. L., “Reanalysis of Clementine bistatic radar data from the lunar South Pole”, *Journal of Geophysical Research*, 104, núm. E2, febrero de 1999, pp. 3845-3862, doi:10.1029/1998JE900038; STACY, N. J. S., *et al.*, “Arecibo radar mapping of the lunar poles: A search for ice deposits”, *Science*, 276, núm. 5324, junio de 1997, pp. 1527-1530, doi:10.1126/science.276.5318.1527; y TELEGRAPH AGENCY OF THE SOVIET UNION, *Conquest of Cosmic Space by the USSR*, Official TASS communiqués and material from the central press, 1957-1967, Moscú, Nauka Publishers, 1971.

Quórum **141**
Legislativo

ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE NOTIFICACIÓN JUDICIAL. RUMBO A UN POSIBLE CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

STUDY OF THE MEANS OF JUDICIAL NOTIFICATION. TOWARDS A POSSIBLE NATIONAL CODE OF CIVIL PROCEDURES

Miguel Copil ESTRADA RAMÍREZ¹

RESUMEN: La reforma constitucional publicada el 15 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar; el cual se encuentra trabajando en la elaboración de tal normativa. En este contexto, el presente trabajo emprende una reflexión particular sobre la notificación judicial. Para ello, se acude a los métodos sistemático y comparativo, pues afirmamos que la legislación única deberá considerar el contenido de las normas jurídicas locales vigentes. A partir de ello, se concluye que, además de usarse las previsiones estatales, existen aspectos relacionados a grupos sociales vulnerables que deberían ser considerados.

PALABRAS CLAVE: derecho procesal civil, teoría del proceso, derecho familiar, federalismo, legislación única.

ABSTRACT: *The constitutional reform published on September 15, 2017, in the Official Gazette of the Federation authorized the Congress of the Union to issue a single legislation on civil and family procedural matters, which is currently working on the development of such regulations. In this context, the research presented here undertakes a particular reflection on judicial notification. To do so, we use the systematic and comparative methods, as we affirm that the single legislation must consider the content of the current local legal norms. Based on this, it is concluded that, in addition to using state provisions, there are aspects related to vulnerable social groups that should be considered.*

KEYWORDS: *civil procedural law, process theory, family law, federalism, single legislation.*

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico*. III. *Análisis comparativo de la legislación en las entidades federativas*. IV. *Posibilidades normativas de la unicidad en la materia*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación² pretende ser un análisis teórico y comparativo de los medios judiciales de notificación en materia procesal civil y familiar en nuestro país a partir de considerar los aspectos contenidos en la doctrina jurídica correspondiente a esta materia, algunos criterios jurisprudenciales, así como las disposiciones que están contenidas en los diferentes códigos de procedimientos civiles de las entidades federativas y de la Ciudad de México (CDMX), incluyendo los códigos de procedimientos familiares para aquellos estados de la República que cuenten con ellos.

La finalidad es abonar, desde el aspecto teórico y comparativo, insumos que permitan a los tomadores de decisiones legislativas conocer uno de los aspectos que necesariamente tiene que ser contemplado dentro de la norma procesal civil, por ser un aspecto que brinda certeza jurídica a las partes que intervienen en el desarrollo de los procedimientos civiles y familiares, atendiendo al derecho humano de acceso a la justicia.

Adicionalmente, el tema resulta importante en el ámbito legislativo toda vez que se circunscribe dentro del contexto que se desprende de la existencia de un mandato constitucional al Congreso de la Unión para la elaboración de la normativa procesal en materia civil y familiar.

En ese sentido, cabe recordar que el 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).³

² Se advierte que durante la Sesión del lunes 24 de abril de 2023, cuando ya se desarrollaban las actividades editoriales relacionadas con la posible publicación de la presente investigación, en la Cámara de Diputados se llevó a cabo la aprobación del Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, por lo que pasó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.

³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), 15 de septiembre de 2017, (8 de marzo de 2023), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017#gsc.tab=0.

Para comprender estas modificaciones, retomemos el contenido del artículo 16 constitucional, cuyo primer párrafo establece el derecho a la seguridad jurídica, pues exige que los actos de molestia sólo se lleven a cabo a partir de mandamiento escrito, derivado de autoridad con competencia para ello y que se encuentre fundado y motivado, es decir, que tenga señaladas las porciones legales que sustentan ese acto y descritas las circunstancias de hecho que provocan la actuación de la autoridad. La reforma añadió en ese primer párrafo la obligación a la autoridad jurisdiccional para que “[e]n los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo”.

Respecto al artículo 17 constitucional, se estableció la obligación de las autoridades para privilegiar la solución de los conflictos, aun por encima de las formalidades procedimentales, siempre y cuando este actuar no signifique una afectación al principio de igualdad entre las partes, se apegue irrestrictamente al debido proceso y a cualquiera de los derechos que deben de ser atendidos en los juicios o en los procedimientos seguidos en forma de juicio.

Finalmente, las modificaciones al artículo 73 implicaron una ampliación de las facultades señaladas al Congreso de la Unión, adicionando una fracción XXX donde se señala que las Cámaras del Poder Legislativo Federal están facultadas para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar,⁴ recorriendo la última fracción de dicho artículo.

Al efecto, el artículo Cuarto transitorio del decreto señaló que el Congreso de la Unión tendría que expedir la legislación procedimental mencionada en la fracción XXX del artículo 73, en un plazo que no excedería de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la modificación.

Tomando en consideración el artículo Primero transitorio del propio decreto, la reforma constitucional faculta la emisión de la legislación única en materia procesal civil y familiar, entrando en vigor a partir del 16 de septiembre de 2017, por lo que el plazo de 180 días concedido para la elaboración de esa legislación única ya se ha cumplido a cabalidad.

⁴ Cabe señalar que esta fracción fue modificada posteriormente a través del decreto por el que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM en materia de extinción de dominio, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019. En dicha modificación se añadió la facultad al Congreso de la Unión para legislar de forma exclusiva en materia de extinción de dominio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 constitucional.

No obstante, en la modificación constitucional se incluyó la previsión para que la legislación procesal civil y familiar de la federación y de las entidades federativas continuara vigente hasta que fuera elaborada y entrara en vigor esta legislación en comento. Para ello, el artículo Quinto transitorio también previó que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil y familiar, tanto en el orden federal como en el ámbito local, debían seguir ejecutándose y concluyéndose conforme a las normas que las originaron.

Bajo estas circunstancias, durante el año 2022, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado se ha avanzado en la elaboración del texto procedimental único en materia civil y familiar. Se han presentado tres iniciativas y celebrado ejercicios de parlamento abierto que han permitido acercar el tema a la ciudadanía, a los especialistas y a los operadores de la norma.⁵

Con base en lo anterior, este trabajo es una herramienta para la reflexión sobre el aspecto procedimental concreto relacionado con la *notificación judicial*. Así, la emisión de una legislación nacional parte de considerar el contenido de las normas jurídicas locales que actualmente están regulando los procedimientos civiles y familiares en cada entidad federativa, lo que posiblemente implicaría la unificación de los aspectos contemplados en cada una de dichas normas, incluyendo, desde luego, los medios de notificación.

Con esa finalidad, se echará mano de la metodología jurídica, desde su aspecto de procedimiento para el estudio del derecho, con el objetivo de favorecer la apertura intelectual crítica y reflexiva.⁶ Esto se basa en los métodos sistemático y comparativo para poder procurar un orden coherente de los conocimientos que permita agruparlos y establecer semejanzas y diferencias entre fenómenos que pudieran guardar algún criterio de similitud.⁷

⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Anuncian Parlamento Abierto para analizar la creación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, Comunicación Social, Boletín núm. 1809, 2 de mayo de 2022, (08 de marzo de 2023), <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/anuncian-parlamento-abierto-para-analizar-la-creacion-del-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares>. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Avanza en el Senado trabajos para un nuevo Código de Procedimientos Civiles y Familiares*, Coordinación de Comunicación Social, núm. 1358, 7 de julio de 2022, (08 de marzo de 2023), <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/3160-avanzan-en-el-senado-trabajos-para-nuevo-codigo-de-procedimientos-civiles-y-familiares>.

⁶ ARELLANO HOBELSBERGER, Walter, *Metodología jurídica*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2015, pp. 8 y 315.

⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2015, pp. 60-73.

En este sentido, además de requerirse la unicidad referida, también se abre la posibilidad de considerar algunos otros medios de notificación judicial que tal vez no estén aún contemplados normativamente, pero que pudieran brindar una actualización a este aspecto de la impartición de justicia.

II. MARCO TEÓRICO

La organización social exige el establecimiento de reglas para una vida en convivencia. En este sentido, se ha señalado que incluso el devenir social es un continuo de conflicto y de luchas entre grupos humanos con intereses contrapuestos, en un desarrollo histórico dialéctico.⁸ Como ejemplo trascendente en la historia de la necesidad continua para acceder a una decisión de poder que dirima controversias, podemos recordar el famoso juicio del rey Salomón ante las mujeres que se disputaban, frente a su jurisdicción, la maternidad de un hijo.⁹

En este escenario, al ser sistema normativo y andamiaje institucional y discursivo, el derecho representa una herramienta para atender la conflictiva social, cuyos extremos opuestos son el contrato y el delito,¹⁰ pudiendo observarse entre ambos polos distintas expresiones de las relaciones humanas que en muchas ocasiones requieren de buscar una solución.

Así, el ámbito jurídico ha dispuesto el *proceso*, que para efectos de la presente investigación, será explicado a partir de la teoría de la relación jurídica¹¹ en la que participan esencialmente dos partes con intereses en contradicción denominadas demandante y demandado, y que son la columna vertebral de dicha relación, en la que además interviene un tercero a la cabeza con jurisdicción para solucionar la controversia.¹²

⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 10ª edición, México, Oxford University Press, 2004, p. 1.

⁹ *La Santa Biblia*, Sociedad Bíblica Internacional, 1960, 2o Libro de Samuel, capítulo III, versículos 16-29.

¹⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 1.

¹¹ Esta podría ser la teoría de conceptualización del proceso más generalizada dentro de la doctrina jurídica. Para su revisión exhaustiva, véase CHIOVENDA, José, *Principios de derechos procesal civil*, Madrid, Editorial Reus, tomo I, 1922, pp. 81-100, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/627/6.pdf>.

¹² ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Estudio de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, 1992, p. 448.

1. *Fundamento constitucional y convencional del proceso, el acceso a la justicia y la función jurisdiccional*

Para satisfacer lo anterior, en el segundo párrafo del artículo 14, la CPEUM reconoce el derecho humano a no ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, más que como resultado de una resolución dictada luego del juicio seguido ante tribunales establecidos previamente y en los que han de cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento. Asimismo, establece que el fundamento legal para juzgar debe ser establecido con anterioridad al hecho que se aborde. Por otra parte, su último párrafo indica que, en materia civil, “la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Aunado a lo anterior, el artículo 17 constitucional no sólo prohíbe a las personas hacerse justicia por sí mismas y utilizar la violencia para reclamar lo que consideren su derecho, sino que también señala el derecho humano que tiene toda persona a recibir justicia administrada por tribunales, que deberán de estar prontos para impartirla de conformidad con las leyes, a fin de que emitan resoluciones rápidas, completas e imparciales. Este servicio deberá ser gratuito y se debe privilegiar la intención de solucionar el conflicto, incluso por encima de los formalismos procedimentales.

En este sentido, se establece la función jurisdiccional con el fin de resolver controversias jurídicas y mantener la paz social. Para ello, el juez se vale de la aplicación de la ley al caso concreto, lo que exige de manera indispensable la identificación de las partes respecto a las cuales ha nacido la controversia, el objeto que se persigue y las razones de hecho y derecho que fundamentan las pretensiones; es decir, sujeto, objeto y causa.¹³ Cabe señalar que la *notificación* es una parte fundamental para determinar estos tres elementos.

Con la finalidad de incluir el aspecto convencional, mas sin la intención de abordarlo de forma exhaustiva, es posible atender lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8 reconoce el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal

¹³ PESCI FELTRI, Mario, *Hacia una teoría general del proceso en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, núm. 59, 2008, pp. 8 y 9.

que deberá tener las características de ser competente, independiente, imparcial y establecido en la ley previamente para la determinación de sus derechos de cualquier índole, incluida, desde luego, la materia civil.

A este respecto, la Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que el contenido de este artículo no sólo comprende el aspecto de garantías judiciales, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que se pueda considerar que en un Estado aquéllas se ejercen auténtica y efectivamente.¹⁴

2. Concepto de la notificación y sus tipos

La *notificación judicial* es un medio de comunicación procesal de la autoridad judicial hacia los particulares. En sentido amplio, la notificación es un procedimiento contemplado en la ley a través del cual el tribunal o el órgano encargado de dirimir la controversia, da a conocer a las partes involucradas o interesadas la resolución o la celebración de algún acto procesal; aunque también puede referirse al acto de tener por realizada tal comunicación para los efectos legales y por las circunstancias que así lo exijan.¹⁵

Se identifican diversos tipos de notificaciones, a saber:¹⁶

- a) La *notificación* en sentido específico, que consiste en dar a saber, por medio de traslado, el contenido de cualquier resolución judicial.
- b) La *citación*, que implica establecer al particular un lugar, día y hora determinados para que se presente ante la autoridad jurisdiccional.
- c) Cuando en lugar de día y hora se señala un plazo para comparecer, la notificación se conoce como *emplazamiento* y por lo regular consiste en la primera notificación que se hace a un demandado.
- d) Si la notificación incorpora en su contenido una intimación judicial que conmine a la acción, o sea, para que una persona haga o deje de hacer alguna cosa, se denomina *requerimiento*.

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Debido proceso*, San José de Costa Rica, CIDH, Cuadernillos de Jurisprudencia, núm. 12, 2022, p. 4, <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1647#page=1>.

¹⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 269.

¹⁶ *Idem*.

Como se ha señalado, en sentido amplio, *emplazar* significa conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal. Sin embargo, la palabra emplazamiento también se utiliza en un sentido estricto que se refiere al acto procesal ejecutado por el *notificador* (que también se le denomina *actuuario*) en virtud del cual el juzgador informa al demandado sobre la existencia de una pretensión en su contra, la cual fue admitida, por lo que cuenta con un plazo determinado para contestar.¹⁷

3. El emplazamiento y su importancia procesal

Por su importancia, el emplazamiento destaca entre los otros tipos de notificaciones. Considerado desde el aspecto doctrinal, son dos sus elementos:

- a) La notificación en sentido estricto, con la que el emplazamiento debe dar noticia al demandado de que se ha presentado una demanda en su contra y que ha sido incorporada por el juez dentro del inicio de un procedimiento jurisdiccional.
- b) El emplazamiento en sentido estricto, con el que se especifica, de manera más o menos clara, el momento en que inicia y concluye el lapso con que cuenta el demandado para contestar la demanda.¹⁸

Por lo anterior, es posible observar que en los procesos jurisdiccionales u homólogos a los jurisdiccionales, para que el juzgador pueda ejercer su función, requiere, en primer lugar, del ejercicio de acción por una parte promovente que inicia el proceso; y, en segundo lugar, requiere emplazar al demandado para mantener incólume el derecho de defensa y permitirle establecer una contestación a las pretensiones del demandante.¹⁹

Por ello, la notificación de emplazamiento puede entenderse como una formalidad esencial del procedimiento y es parte de las garantías constitucionales del proceso que se desprenden de sus artículos 14 y 17, pues las formalidades esenciales del procedimiento consisten en las condiciones fundamentales que debe satisfacer el proceso jurisdiccional para otorgar una razonable oportunidad de intervención y defensa a las partes.²⁰

¹⁷ OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 9ª edición, México, Oxford, 2003, p. 62.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ PESCI FELTRI, Mario, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

²⁰ OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 3ª edición, México, Oxford, 2013, pp. 57-59.

Entonces, la primera condición fundamental que se debe satisfacer en el proceso jurisdiccional es proporcionar al demandado una noticia completa de la demanda presentada en su contra. Para ello, se requiere de un adecuado emplazamiento o citación para el demandado que le permita conocer plenamente la demanda, incluyendo sus documentos anexos, la resolución en la que el juzgador la haya admitido y se señale el trámite subsecuente.²¹

Por eso, es que las leyes procesales requieren que el emplazamiento o esta primera citación sea notificada al demandado de manera personal, preferentemente en su domicilio o lugar habitual de trabajo, procurando que ese contenido normativo especifique de manera detallada cómo debe llevarse esa notificación, tratando de abarcar los supuestos que podrían presentarse.²²

Este es un aspecto en el que la doctrina ha coincidido, señalando que cuando el demandado es citado, “se trata de una notificación que deberá ser personal, ineludiblemente”,²³ por lo que también encuentra regulación en casi todos los códigos, donde se procura que este acto se realice de la mejor forma posible.²⁴

Es necesario considerar que la importancia de la notificación radica en el cumplimiento del derecho humano relacionado con el debido proceso contemplado en la CPEUM, además de tener una importancia particular relacionada con el subsecuente desenvolvimiento del proceso, por lo que también se relaciona con los derechos de acceso a la justicia del demandante, pues la falta de apego a las formalidades previstas acarrea la nulidad del acto procesal y puede poner en riesgo la efectividad del resto del procedimiento que pudiera desarrollarse. Por ello, las leyes procesales deben estar encaminadas a asegurar que el emplazamiento sea notificado real y genuinamente al demandado y que se le otorgue a éste el tiempo razonable para defenderse.²⁵

Adicionalmente, la notificación funge, en muchos casos, como un instante de actuación procesal a partir del cual se permite señalar el comienzo de los términos y de los plazos, ya sean particulares o comunes

21 *Idem.*

22 *Idem.*

23 VÉSCOVI, Enrique, *Elementos para una teoría general del proceso civil latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 47.

24 *Ibidem*, p. 56.

25 OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del...*, pp. 58 y 59.

a ambas partes, y que estuvieran establecidos para la ejecución de los actos subsecuentes dentro del procedimiento.²⁶

Asimismo, es posible distinguir otros efectos derivados del emplazamiento:²⁷

- a) En el caso de que hubiera varios jueces que pudieran tener competencia respecto a la resolución de un asunto, esta podría quedar determinada al juez que hubiera sido el primero en ordenar y efectuar el emplazamiento.
- b) Sujeta al demandado a continuar el proceso ante el juez que lo emplazó, aun cuando se susciten cambios de domicilio por parte del primero.
- c) Impone la carga de contestar la demanda ante el juez que lo emplazó, aunque pudiera estar a salvo el derecho para promover incompetencia.
- d) Produce las consecuencias derivadas de la interpelación judicial en el caso de que no se hubiera constituido ya la mora del obligado por medios preparatorios.
- e) Permitiría, en su caso, fijar el origen de la cuantificación del interés legal en el caso de obligaciones pecuniarias que no tuvieran determinados los réditos.

También se debe tener en cuenta que un emplazamiento puede ser nulificado en los casos donde se demuestre que el procedimiento se realizó de manera defectuosa o viciada. Para ello, y dependiendo del caso y de las disposiciones normativas que lo contemplen, se puede recurrir a la interposición del incidente de nulidad de actuaciones; o bien, a través del recurso de apelación extraordinaria. Finalmente, otro medio para combatir un emplazamiento mal hecho es demandar la protección de la justicia federal por medio del juicio de amparo indirecto ante un juzgado de distrito.²⁸

4. *Formas en las que se puede llevar a cabo la notificación*

Como ya hemos señalado, el emplazamiento en materia civil, por ser la primera notificación y a través de la cual se establece la noticia al

²⁶ VÉSCOVI, Enrique, *op. cit.*, p. 36.

²⁷ OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil...*, pp. 64 y 65.

²⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 7ª edición, México, Oxford, 2005, p. 49.

demandado de que se encuentra constreñido para acudir a juicio, la regla general es que debe hacerse de manera personal. Sin embargo, esta es sólo una de las maneras con las que se pueden llevar a cabo las notificaciones, lo cual depende de las determinaciones legislativas que contengan las previsiones aplicables para las circunstancias particulares que podrían presentarse durante la tramitación de un juicio.

Los medios más comunes reconocidos en las normas y en la doctrina que desde hace años se han utilizado y a través de los cuales se efectúan las notificaciones son: personal, por cédula, por boletín judicial y por edictos.²⁹ Ocasionalmente, también pueden encontrarse disposiciones que admiten la notificación por correo, telégrafo, teléfono, radio, televisión, fax³⁰ y, actualmente, podríamos considerar la inclusión de los medios electrónicos y digitales derivados de las tecnologías de la información y la comunicación como el correo electrónico y las redes sociales.

A continuación, detallaremos en qué consisten las notificaciones personales, mediante cédula, por boletín judicial y a través de edictos.

Las notificaciones personales pueden efectuarse en el domicilio que esté expresado para tal fin en el proceso o en el juzgado, cuando se acude presencialmente a tener noticia de la situación que guarda el proceso. Es la notificación que se efectúa por el actuario o el notificador ante la presencia física de la persona a la que está destinada.

La notificación mediante cédula consiste en un documento que, esencialmente, reproduce la resolución dictada por la autoridad. Se puede llevar a cabo de tres maneras: entregada, fijada en los estrados (u otro lugar) y la inscrita en el registro público correspondiente.

La notificación por boletín judicial se lleva a cabo a través de un instrumento oficial, regularmente impreso y de emisión periódica, autorizado por la autoridad jurisdiccional y en el que se publicita únicamente el expediente y el momento procesal en el que se encuentra, con la finalidad de que los interesados acudan a conocer el contenido de lo determinado por la autoridad.

La notificación mediante edictos se realiza a través de la publicación en medios impresos de amplia circulación, en el propio boletín judicial e incluso en el Diario Oficial de la Federación. Al igual que en el caso

²⁹ BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylán, *Práctica civil forense*, 8ª edición, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1997, pp. 499-504.

³⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del...*, p. 273.

anterior, únicamente se señala la existencia del proceso y la citación, a fin de que los interesados acudan presencialmente al tribunal.

Por lo que respecta a los otros medios de notificación, en la mayoría de los casos han presentado la problemática sobre la certeza entre los interlocutores, así como la falta de fiabilidad sobre el efectivo alcance de su fin; por lo que en los casos donde pudiera señalarse su uso, es sólo para informar a terceros sobre su posible intervención en el proceso, pero no a las partes del litigio, a fin de evitar posibles vulneraciones al debido proceso.

Sin embargo, el anteproyecto de Código Procesal Civil Tipo para la República Mexicana elaborado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos³¹ contempló las notificaciones en sus artículos 229 al 257 y el emplazamiento en los artículos 337 al 344.

Ese anteproyecto señala que la notificación es el acto que tiene por objeto dar a conocer una resolución, diligencia o actuación. Las formas de notificación que contempla son: personalmente, por cédula, por lista de acuerdos, por edictos, por correo, telégrafo, medios electrónicos o informáticos y por cualquier otro medio idóneo, diverso a los anteriores y que estime conveniente el tribunal.

Asimismo, el anteproyecto propone que, la notificación deberá ser personal en el emplazamiento, la primera resolución que se dicte en el procedimiento, el auto que ordena la absolución de posiciones, la declaración de parte o el reconocimiento de documentos, la primera resolución que se dicte cuando por cualquier motivo se deje de actuar por más de tres meses, cuando se ordene la reanudación del procedimiento cuya tramitación hubiera sido interrumpida, el requerimiento a la parte para cumplir lo que ahí se ordene, las sentencias interlocutorias y definitivas, los casos urgentes, los demás

31 COMISIÓN NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Anteproyecto de código procesal civil tipo para la República Mexicana*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003. Conforme a la presentación de este documento, se señaló que su finalidad es ser un “detonador de la discusión a nivel nacional del tema relativo a la unificación de la legislación procedimental civil, lo que lo convierte en el punto de partida hacia una mejor y más eficiente participación de Justicia en la esfera competencial local”. Su inspiración se encuentra en el *Proyecto de Código Procesal Civil* de la autoría del jurista uruguayo Eduardo J. Couture y se consideró una “aventurada idea que naciera en Mérida, Yucatán, hace tres años, como resultado de un fructífero diálogo e intercambio de opiniones entre el entonces Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, señor Ministro don Genaro Góngora Pimentel, y los integrantes de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana [...]”. La comisión de expertos para la redacción del anteproyecto estuvo integrada por los Magistrados José Fuentes del Tribunal Superior de Justicia del estado de Coahuila y Víctor Rolando Díaz Ortiz del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal.

casos en que la ley lo disponga y cuando concurren circunstancias especiales que, a juicio del tribunal, lo ameriten.

Como podrá advertirse, la temática es de importancia para procurar atender las necesidades de acceso a la justicia de la población y satisfacer el ejercicio del derecho al debido proceso en el ámbito civil, al grado que el interés sobre su establecimiento a partir de una normatividad única no es una idea tan reciente ni producto de una ocurrencia coyuntural, pues cuenta con antecedentes en el continente americano a partir del Código Procesal Modelo para Latinoamérica de 1988, que se implementó por primera vez en Uruguay.³²

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como hemos referido, la creación de una legislación única en materia procesal civil y familiar no es una tarea fácil en un país pluricultural y con diferentes necesidades, ideologías, usos y costumbres. Además, cuenta con legislaciones procesales civiles desiguales y una normatividad procesal en materia familiar en ciertos casos,³³ como veremos a continuación.

Con la finalidad de abordar este apartado, se revisaron las legislaciones correspondientes a cada una de las entidades federativas que integran nuestro país, a través de los sitios electrónicos, en la mayoría de los casos,³⁴ de sus congresos locales, a fin de observar la codificación procesal que pudieran tener en materia civil y cómo está regulada la notificación. Asimismo, se examinó en qué entidades federativas, además del código de procedimientos civiles o norma homóloga, adicionalmente tienen alguna legislación en materia familiar y si ésta cuenta con disposiciones respecto a la notificación, lo cual se muestra en los Anexos 1 y 2 al final de la presente investigación en los que se pueden observar las tablas

³² VALLS ESPONDA, Sergio, “Código Nacional de Procedimientos Civiles, la reforma merecida”, *Foro jurídico*, México, núm. 174, marzo de 2018, p. 23.

³³ HEGEWISCH LOMELÍN, Adriana, “La oralidad en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares”, *Foro jurídico*, México, núm. 174, marzo de 2018, pp. 16-19.

³⁴ Se consultaron los sitios electrónicos de los congresos locales de las entidades federativas con la finalidad de observar la denominación y el contenido normativo en materia procesal civil, así como para revisar aquellos casos en los que tuvieran normativa procesal en materia familiar. No fue posible revisar el sitio electrónico del Congreso del Estado de Morelos, pues no permitía el acceso, por lo que en este único caso se acudió a la normatividad publicada por la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa.

con la información de los datos correspondientes a la regulación de las notificaciones en tales entidades.

En todas las partes integrantes de la Federación están vigentes sus respectivos códigos de procedimientos civiles, en los que se encuentran reguladas las notificaciones en capítulos específicos de la norma.

En Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas existen legislaciones que regulan la materia familiar, aunque no en todos los casos son normas adjetivas. Sólo la mitad de los doce Estados mencionados cuentan con una normativa procesal vigente en materia familiar, a saber: Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Sinaloa y Yucatán. Asimismo, destaca el caso singular de Michoacán, cuya normatividad en materia familiar no se denomina procedimental, aunque contiene disposiciones encaminadas a regular el procedimiento, inclusive respecto a la notificación, específicamente para la materia que atiende controversias del orden familiar.

Los medios de notificación comunes a las entidades federativas son el personal, cédula y edictos, habiendo casos en que se restringe únicamente a éstos, como en Chihuahua y Campeche.

En su mayoría, se contemplan los medios personal, cédula, edictos y listas de acuerdos. El boletín judicial se menciona en el respectivo capítulo de notificaciones únicamente en Jalisco, Morelos y el Estado de México.

Se observó que el uso del telégrafo está contemplado en 18 entidades: Baja California, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz de Ignacio de la Llave.

En contra posición, los medios electrónicos derivados de las tecnologías actuales sólo se encuentran previstos expresamente en 18 de las entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. Sin embargo, el uso de las actuales tecnologías de la información y la comunicación no es igual en todos los casos, pues en algunos de ellos se hace referencia al correo electrónico; en otros, la publicación de la notificación a través del sitio de internet del tribunal; en algunos más es por medio de sistemas

electrónicos dispuestos para ello en los que deben estar registrados los litigantes y, por último, en los que únicamente se señala *cualquier medio electrónico*, sin especificar la modalidad ni el alcance.

Aquí destaca el caso de Quintana Roo, pues además del uso de correo electrónico, es el único estado que contempla expresamente la posibilidad de llevar a cabo notificaciones a través de servicios de radio difusión.

En algunos casos, se estableció una disposición que señala la posibilidad de utilizar cualquier otro medio que pudiera resultar idóneo u homólogos a los que se mencionan; pero, al mismo tiempo, se tiene contemplada la nulidad de la notificación si se hace mediante cualquier otra forma distinta a las estipuladas.

Finalmente, es también oportuno mencionar que en ninguno de los casos se contemplan medidas de adecuación que estén expresamente dirigidas a las personas con discapacidad en los respectivos capítulos que regulan las notificaciones. De igual manera, tampoco se consideran medidas para adecuar esta parte de los procedimientos a las condiciones culturales particulares de las personas que pertenecen a pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas, si bien la normativa debería contemplar medidas de adecuación de los procedimientos, especialmente respecto a la notificación, lo cual se abordará con mayor amplitud a continuación.

IV. POSIBILIDADES NORMATIVAS DE LA UNICIDAD EN LA MATERIA

Para abordar este apartado, en primer lugar, se revisarán las disposiciones que en materia de notificación se han planteado en las iniciativas durante las Legislaturas LXIV y LXV del Congreso de la Unión. A este efecto, se estuvo pendiente de las propuestas realizadas hasta el 23 de marzo de 2023, correspondiente a los tiempos de entrega final de esta investigación.

En segundo lugar, se brindará una conclusión respecto al posible impacto en la organización federal que pudiera tener el establecimiento del código procesal civil y familiar único.

En tercer lugar, se pautarán algunas propuestas que podrían resultar convenientes al momento del análisis y discusión de la legislación que deberá de emitirse.

1. *Revisión de las iniciativas presentadas durante las Legislaturas LXIV y LXV que proponen la expedición del Código Nacional de Procedimientos Civiles*

Se identificaron tres iniciativas que están dirigidas a expedir el Código Nacional de Procedimiento Civiles: una presentada ante la Comisión Permanente durante la LXIV Legislatura y las dos restantes en la Cámara de Senadores durante la actual Legislatura LXV, las cuales se detallan a continuación.

I. La “Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se Expide el Código Nacional de Procedimiento Civiles y Familiares”³⁵ presentada durante la LXIV Legislatura, el 3 de junio de 2020 turnada a la Comisión de Justicia para Dictamen, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión, ambas de la Cámara de Diputados.

En relación con el tema que nos ocupa, esta iniciativa propone regular específicamente las notificaciones en los artículos 171 al 192. Sin embargo, a lo largo de su propuesta normativa, se observan especificaciones como el contenido en el artículo 153 donde se señala que los términos judiciales empezarán a correr al día siguiente del que surte efectos el emplazamiento, citación o notificación.

Únicamente prevé notificación personal para el emplazamiento, mientras que la citación se reserva para la audiencia preliminar y la sentencia. Sin embargo, también considera como notificadas las resoluciones judiciales pronunciadas durante las audiencias. De igual manera, resalta que el artículo 174 contempla la posibilidad de que se efectúen notificaciones por medio de la dirección electrónica del sistema informático del órgano jurisdiccional correspondiente, las que podrán ser consideradas notificaciones personales, en términos de su artículo 184.

Además de la notificación personal, también se considera efectuarla por medio de edictos que podrán ser incluidos en los sitios de internet de los órganos jurisdiccionales, por listas colocadas en los ingresos de los tribunales y a través de cédula e instructivo.

³⁵ ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. Del Pilar y MURILLO CHÁVEZ, Janet Melanie, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5532-I, miércoles 3 de junio de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jun/INIS-03-JUN/Ini-0603-39.pdf>.

Si bien, en la regulación de la notificación propuesta no se especifica respecto a las personas con discapacidad o integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en general, la propuesta sí contempla la obligación de adoptar medidas que permitan la accesibilidad de estos grupos sociales al ejercicio de su derecho a la justicia. Incluso, en el artículo 33 se prevé la adopción de ajustes razonables para las personas con discapacidad; mientras que, por lo que respecta a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, únicamente se tienen consideraciones relacionadas con la traducción y la participación de intérpretes, pero ningún aspecto hace mención de la adecuación cultural de la notificación u otros aspectos del procedimiento.

II. Durante la Legislatura LXV, se presentó la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares”.³⁶ Su fecha de presentación fue el 2 de diciembre de 2021 y se turnó a las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado de la República para Dictamen.

Relacionado con las notificaciones, la iniciativa en comento proponía regularlas en los artículos 168 al 183. Sin embargo, también se encuentran regulaciones en otras porciones normativas, por ejemplo, la fracción IX del artículo 125 contempla que las resoluciones judiciales pronunciadas durante la audiencia se tendrán por notificadas en ese acto, sin ninguna otra formalidad. De igual manera, el artículo 140 señala que las notificaciones llevadas a cabo de manera distinta a las establecidas se tendrán por nulas.

El artículo 168 determina los distintos tipos de notificaciones, distinguiendo entre emplazamiento, notificación, citación y requerimiento, en términos similares a como se desarrollaron en el apartado teórico previo de esta investigación.

Además de la notificación personal, su artículo 174 también contempla que pueda llevarse a cabo por cédula, instructivo, boletín judicial digital, edictos, correo certificado, telégrafo y medios de comunicación aprobados por el Consejo de la Judicatura correspondiente. Asimismo, se prevé que las partes puedan señalar medios tecnológicos a través de los cuales sean avisados de las segundas y ulteriores notificaciones.

³⁶ MONREAL ÁVILA Ricardo y MENCHACA SALAZAR, Julio Ramón, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXV/1PPO-64-2954/122460, jueves 2 de diciembre de 2021, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/122460.

La regulación propuesta no contiene aspectos específicos para la notificación a personas con discapacidad o de personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. Sin embargo, sí se incluyen artículos relacionados con la necesidad de intérpretes para los casos en que alguna de las partes, o un tercero que deba intervenir, no hable español; así como la disposición de la fracción XV del artículo 77 que establecería que la competencia por territorio recaería en el lugar del demandado si éste pertenece a un pueblo o comunidad indígena.

De igual manera, a partir del artículo 479 se propone un capítulo dedicado a la accesibilidad, ajustes, apoyos y salvaguardias a personas en situación de discapacidad para su asistencia o representación en el ejercicio de su capacidad jurídica.

III. Finalmente, encontramos la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles”, presentada en la Legislatura LXV, el 15 de febrero de 2023, la cual se turnó a las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado para Dictamen.³⁷

La propuesta plantea regular las notificaciones en los artículos 165 al 180. Al igual que en los casos anteriores, también se contemplan normas relacionadas con las notificaciones a lo largo de todo el texto normativo propuesto. Por ejemplo, la nulidad de la notificación por no efectuarse de acuerdo con lo establecido en el Código, se contempla en el artículo 137.

De manera similar a la iniciativa anterior, su artículo 165 establece los distintos tipos de notificaciones, distinguiendo entre emplazamiento, notificación, citación y requerimiento. En el artículo 167 se plantea el modo para llevar a cabo el emplazamiento y las formalidades que se deben satisfacer.

Igualmente, conforme a la propuesta de su artículo 171, los medios de notificación que considera son: el personal, por cédula, por instructivo o por adhesión, por boletín judicial digital, edictos, correo certificado, telégrafo y por cualquier medio de comunicación electrónica aprobado por el Consejo de la Judicatura correspondiente.

Esta propuesta tampoco contiene aspectos específicos relacionados con la notificación y si es necesario realizar ajustes respecto a personas con discapacidad o de personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. En otras porciones

³⁷ PÉREZ FLORES, Sergio, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Familiares*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXV/2SPO-87-3169/132164, miércoles 15 de febrero de 2023, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/132164.

normativas únicamente se hace mención de contar con un intérprete para los casos que así lo requieran.

Como es posible apreciar, las iniciativas que se han presentado hasta febrero de 2023, con la intención de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar, en términos similares todos los casos contemplan regular la notificación. Sin embargo, como se ha señalado, pudieran no considerar de manera amplia los aspectos tecnológicos actuales (e incluso futuros) que permitan a los Poderes Judiciales locales establecer la reglamentación que permita su uso.

Si bien se considera la posibilidad de integrar aspectos tecnológicos y medios electrónicos, su uso seguiría constreñido al establecimiento por parte de los tribunales locales, de los medios que permitan hacerlos efectivos y dotarlos de la certeza que exige el debido proceso.

En este sentido, también existen voces que se inclinan porque únicamente el emplazamiento se notifique de manera personal, mientras que el resto de las informaciones se brinden a través de otros medios que posibiliten un mayor dinamismo en el proceso.³⁸

Asimismo, tampoco se observaron medidas específicas para la adecuación de la notificación, sus tipos y medios respecto a las necesidades de las personas con discapacidad o a los ajustes culturales que podrían requerir los pueblos indígenas y afroamericanos, pues si bien, como ya se ha mencionado, sí tiene elementos para el respeto de los usos y costumbres, estos pudieran no hacerse efectivos si se limitan a enunciarlos, pero no están explicitados en su especificidad dentro del diseño normativo, como analizaremos más adelante.

De igual manera, habremos de reflexionar sobre las repercusiones que tiene la emisión de legislación única en materia procesal civil y familiar respecto a la organización federal de nuestro país a partir del establecimiento de la facultad contenida en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

2. Legislación única y federalismo

Algunos analistas consideran que la reforma constitucional a la fracción XXX del artículo 73 con la que se facultó al Congreso de la Unión para

³⁸ HEGEWISCH LOMELÍN, Adriana, *op. cit.*, p. 18.

expedir la legislación única en materia civil y familiar, no suscitó un debate mayor a partir de la posición en la que se colocaría al federalismo mexicano, pues se consideró que ese cambio era indispensable para la mejora en la impartición de justicia cotidiana en el país.³⁹

Sin embargo, la idea de establecer una legislación única desde el Gobierno federal —que en otros momentos era una atribución de cada entidad federativa—, sí generó inquietudes relacionadas con la naturaleza del federalismo mexicano, incluso provocando una nueva concepción basada en la idea de que el mismo corresponde a un pacto flexible o dúctil.⁴⁰

Sin embargo, lo que acontece es la incorporación de una nueva categoría constitucional denominada *legislación única* que deberá ser contemplada dentro de la teoría de los cinco órdenes jurídicos que han sido identificados por la jurisprudencia.⁴¹ Esta nueva categoría podría atemperar el sistema federal mexicano, pues no se desenvuelve exclusivamente en los órdenes jurídicos federal, local, de la CDMX o municipal, sino en todos ellos al mismo tiempo.⁴²

Por lo anterior, es posible distinguir que esta categoría de *legislación única* no corresponde con la de *leyes federales* ya existente, pues la primera corresponde a una materia que sería excluyente del todo a las atribuciones locales y sería aplicada por todos los niveles de gobierno de la misma manera, sin posibilidad de que, a su vez, establezcan legislación particular aun en materia orgánica, como sí podría suceder con la Ley Federal del Trabajo, por poner un ejemplo, en donde las atribuciones están delimitadas para la organización de los órganos que dirimen controversias laborales y se hace una distinción entre la federación y las entidades federativas en lo correspondiente a la competencia.⁴³

39 VALLS ESPONDA, Sergio, *op. cit.*, p. 21.

40 Al respecto, véase VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, “El Código Nacional de Procedimientos Penales y el federalismo dúctil. Su naturaleza jurídico-constitucional a la luz de la teoría de los órdenes jurídicos”, *Revista Penal México*, México, vol. 5, núm. 9, septiembre 2015 - febrero 2016, pp. 211-238.

41 “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”, De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo; 43; 44; 49, 105, fracción I; 115, fracciones I y II; 116, primer y segundo párrafos; 122, primer y segundo párrafos; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

42 VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *op. cit.*, p. 214.

43 CAMACHO MACIEL, Susana Gabriela, “El federalismo legislativo y judicial, análisis desde la reforma

Debido a una situación similar, no es posible identificar a la *legislación única* con las *leyes generales*, pues en estas últimas sí existe la posibilidad de que las entidades federativas emitan legislación local que les permita instrumentar y desarrollar las facultades que les son distribuidas a partir de la norma general.⁴⁴

Esta modificación al sistema normativo desde luego impacta a la organización federal, si bien no ha de percibirse necesariamente en sentido negativo. Por ejemplo, durante la discusión por la emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales se adujo que en “[...] diversos estudios, encuentros y foros judiciales se ha concluido en la necesidad de avanzar en el proceso de codificación uniforme, comprobándose que este proceso no atenta contra la soberanía de las entidades federativas y resulta perfectamente compatible con el federalismo, tal y como lo demuestran las experiencias de países federales como Brasil y Alemania”.⁴⁵

Con lo anterior, queremos señalar que no debe entenderse al federalismo como una forma de Estado carente de modos diversos de implementación, al grado que puede pensarse que existen tantos federalismos como Estados federalistas haya en el mundo, pues es un concepto jurídico de naturaleza histórica y cultural.⁴⁶

En nuestro caso, el federalismo mexicano se desprende del artículo 40 constitucional donde se reconoce que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la CDMX, unidos en una federación.

A ello hay que añadir el contenido del artículo 124 de la ley suprema, en el que se contempla que las facultades de los funcionarios federales que no estén expresamente señaladas en la CPEUM, se entienden reservadas a los Estados o a la CDMX, lo que se denomina como *cláusula residual*.⁴⁷

Además, hay que añadir que el artículo 2o. constitucional establece que la Nación es única e indivisible, pero que tiene una composición

al nuevo sistema de justicia penal en México”, *Revista de investigaciones jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 40, noviembre de 2016, pp. 80 y 81.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 82.

⁴⁵ CHAIRES ZARAGOZA, Jorge, *Federalismo mixto en México*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2018, p. 61.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 9-29.

⁴⁷ MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s) el rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 57.

pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y afroamericanos. Evidentemente, esto es uno de los aspectos que distinguen a nuestro federalismo como una expresión cultural actual, pero que tiene su origen histórico en la composición social de castas que se estableció en el virreinato de la Nueva España.⁴⁸ Otro aspecto que modela la conformación de nuestro federalismo es el desarrollo de zonas metropolitanas en las que se encuentran integrados dos o más municipios, como acontece con las zonas metropolitanas de Monterrey, Puebla o Guadalajara, e incluso con municipios de distintas entidades federativas como la zona metropolitana de la CDMX y la zona metropolitana de La Laguna.⁴⁹

Por lo anterior es que se habla de federalismos que se van adecuando a las condiciones y necesidades del Estado y sus integrantes. Así, las facultades señaladas al Congreso de la Unión en el artículo 73 son reflejo de la organización federal particular de nuestro país, pues contiene atribuciones de diversa índole, entre las que se encuentran: 1) las facultades absolutamente federales, como el declarar la guerra o establecer la casa de moneda, 2) las facultades concurrentes, como la determinación de contribuciones para cubrir el presupuesto o en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, que son ejercidas tanto por la federación como por las entidades, a partir de leyes generales y la elaboración de leyes locales,⁵⁰ y 3) las de *legislación única*, que como ya hemos mencionado, se caracterizan porque no sólo las aplicará la federación, sino también todos los órdenes de gobierno, excluyendo la posibilidad de que, a su vez, se emitan normas locales en dichas materias, como ocurre con el Código Nacional de Procedimientos Penales y la facultad de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Sin embargo, todo lo anterior no debe entenderse como una desatención a los requerimientos locales y a las inquietudes de las entidades federativas para incorporar, dentro de la legislación única, los aspectos que pudieran serles indispensables a fin de atender las problemáticas particulares dentro de sus territorios.

⁴⁸ CISNEROS FARIAS, Germán, *Federalismo: distribución territorial del poder, pueblos indígenas, municipios y zonas metropolitanas*, México, Editorial Porrúa y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2017, pp. 66 y 67.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 102-106.

⁵⁰ MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *op. cit.*, pp. 57-60.

3. La necesidad de consulta previa en la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar

Como se ha señalado, las propuestas contenidas en las iniciativas plantean disposiciones que impactan directamente a sectores de la sociedad que pueden encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad y las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. De igual manera, el resultado final del proceso legislativo deberá contener normas que estén dirigidas a regular aspectos particulares de estos grupos poblacionales, puesto que el establecimiento de una legislación única dentro de una nación que, como hemos señalado, se identifica como pluricultural y diversa, exige la adopción de medidas que permitan satisfacer las necesidades regionales de tal pluriculturalidad.

Por lo anterior, se hace indispensable que durante las fases del proceso legislativo se lleven a cabo los ejercicios de consulta previa que sean pertinentes, a fin de salvaguardar los derechos humanos de los integrantes de estos sectores.

Al respecto, es necesario recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha insistido en que la consulta previa a la expedición de leyes que afecten a las personas con discapacidad⁵¹ y a pueblos indígenas y afroamericanos,⁵² es fundamental para la protección de sus derechos en cuanto que es una de las obligaciones del Estado, tal como lo indican los artículos 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, respectivamente.

Acerca de las personas con discapacidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, en diversas ocasiones, sobre la importancia de considerar los principios generales que se derivan de la Convención mencionada. Por lo que nos ocupa,

⁵¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “La consulta previa a la expedición de leyes que afecten a personas con discapacidad es un elemento fundamental para la protección de sus derechos: SCJN”, Comunicados de Prensa, núm. 124/2019, 27 de agosto de 2019, (15 de marzo de 2023), <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5944>.

⁵² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de inconstitucionalidad 109/2021*, Min. Juan Luis González Alcántara Carrancá, Pleno, votado el 30 de junio de 2022, (14 de marzo de 2023), <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=285682>.

se pone énfasis en los principios que se refieren a la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.⁵³

Para satisfacer lo anterior, las medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas encaminadas a hacer efectiva la Convención en comento, deberán incluir la celebración de consultas cercanas y efectivas con las personas con discapacidad, incluidos niños y niñas con alguna condición de este tipo, a través de las organizaciones que las representan. Dichas consultas deberán ser previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesibles, informadas y significativas.

Por lo que corresponde a las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la CPEUM y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por lo que es una obligación estatal llevar a cabo los ejercicios de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Estos instrumentos deben implementarse antes de efectuar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Por ende, deberá ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, debiendo realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a acuerdos por intermedio de sus representantes.

Por lo anterior, se señala que no sólo deben contener previsiones normativas respecto a las notificaciones y su adecuación a las personas con discapacidad y culturalmente contextualizadas para las personas que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas,

⁵³ El resto de los principios generales están contenidos en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a saber: “a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.”

además de que las previsiones contenidas y que repercuten directamente a estos grupos sociales deberán ser previamente consultadas con sus representaciones, atendiendo a las características de la consulta que se han mencionado.

V. CONCLUSIONES

A partir del estudio realizado, es posible desprender que el proceso de emisión de la legislación única en materia procesal civil y familiar tendría que llevarse a cabo en correspondencia con la obediencia al mandato constitucional contenido en el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la CPEUM en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), el cual establece en su artículo Cuarto transitorio que es obligación del Congreso de la Unión expedir la legislación procedimental mencionada en la fracción XXX del artículo 73.

En este sentido, como se ha observado, la idea de una legislación única que regule los procedimientos civiles y familiares para toda la República no es del todo reciente y, por tanto, estará alejada de decisiones que pudieran figurarse improvisadas, toda vez que parte de una reflexión en la que han participado los expertos y los operadores de la norma jurídica, especialmente los integrantes de los órganos jurisdiccionales.

Por lo anterior, la elaboración del Código o el instrumento jurídico que contenga la legislación única en materia procesal civil y familiar debe atender las necesidades de las entidades federativas y rescatar sus particularidades, a fin de conjuntarlas de manera armónica en todos los ámbitos, principalmente por lo que respecta a las notificaciones y los medios para llevarlas a cabo, teniendo en cuenta la importancia de esta parte del proceso jurisdiccional en materia civil y familiar.

Al reparar en las diferencias que se derivan de las composiciones sociales y culturales de cada entidad, por ejemplo, en la adopción de medios de notificación vinculados con el uso de las tecnologías de la información y comunicación, se han de establecer los mecanismos que permitan a cada uno de los Poderes Legislativos estatales y de la CDMX desarrollar las medidas administrativas que favorezcan la implementación de estos medios, pero de conformidad con cada una de sus necesidades y posibilidades. Aunado a esto, también es indispensable

que la legislación única en materia procesal civil y familiar atiende a grupos poblacionales que requieren de medios adecuados para facilitar su participación dentro de los procesos jurisdiccionales civiles y familiares, incluidos los aspectos concernientes a la notificación.

A este respecto, se han destacado dos sectores de la población: las personas con discapacidad y las personas que pertenecen a pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas. En ambos casos, es indispensable la adopción de medidas relacionadas con la notificación que estén adecuadas a sus condiciones de salud y a sus condiciones culturales, respectivamente.

De ahí que también resulta indispensable que se lleven a cabo las acciones encaminadas a realizar, durante el proceso legislativo, las consultas previas a cada uno de esos grupos sociales, con la finalidad de salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos a los que deben tener acceso y evitar que la norma jurídica pueda ser señalada de inconstitucional y no convencional.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Estudio de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, 1992.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2015.
- ARELLANO HOBELSBERGER, Walter, *Metodología jurídica*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2015.
- BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylán, *Práctica civil forense*, 8ª edición, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1997.
- CAMACHO MACIEL, Susana Gabriela, “El federalismo legislativo y judicial, análisis desde la reforma al nuevo sistema de justicia penal en México”, *Revista de investigaciones jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 40, noviembre de 2016.
- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge, *Federalismo mixto en México*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2018.

- CHIOVENDA, José, *Principios de derechos procesal civil*, Madrid, Editorial Reus, tomo I, 1922.
- CISNEROS FARIAS, Germán, *Federalismo distribución territorial del poder, pueblos indígenas, municipios y zonas metropolitanas*, México, Editorial Porrúa y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2017.
- COMISIÓN NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Anteproyecto de código procesal civil tipo para la República Mexicana*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Debido proceso*, San José de Costa Rica, CIDH, Cuadernillos de Jurisprudencia, núm. 12, 2022.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 7ª edición, México, Oxford, 2005.
- , *Teoría general del proceso*, 10ª edición, México, Oxford University Press, 2004.
- HEGEWISCH LOMELÍN, Adriana, “La oralidad en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares”, *Foro jurídico*, México, núm. 174, marzo de 2018.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s) el rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 9ª edición, México, Oxford, 2003.
- , *Garantías constitucionales del proceso*, 3ª edición, México, Oxford, 2013.
- PESCI FELTRI, Mario, *Hacia una teoría general del proceso en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, núm. 59, 2008.
- VALLS ESPONDA, Sergio, “Código Nacional de Procedimientos Civiles, la reforma merecida”, *Foro jurídico*, México, núm. 174, marzo de 2018.
- VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, “El Código Nacional de Procedimientos Penales y el federalismo dúctil. Su naturaleza jurídico-constitucional a la luz de la teoría de los órdenes jurídicos”, *Revista Penal México*, México, vol. 5, núm. 9, septiembre de 2015 - febrero de 2016.

VÉSCOVI, Enrique, *Elementos para una teoría general del proceso civil latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

2. Internet

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Anuncian Parlamento Abierto para analizar la creación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, Comunicación Social, Boletín núm. 1809, 2 de mayo de 2022.

CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, *LXV Legislatura | H. Congreso del Estado de Aguascalientes*.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, *Congreso del Estado de Baja California*.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, *Marco jurídico*.

CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE, *Legislación*.

CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Legislación vigente*.

CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *H. Congreso del Estado de Chihuahua*.

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Marco Legal de la CDMX*.

CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, *Leyes estatales vigentes | H. Congreso Coahuila*.

CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, *H. Congreso del Estado de Colima – Comunicación social*.

CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, *Legislación estatal – H. Congreso del Estado de Durango*.

CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Códigos – Congreso del Estado de Guanajuato*.

CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO, *Legislación | Congreso del Estado de Guerrero*.

CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO, *Biblioteca legislativa*.

CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, *Biblioteca virtual – Congreso del Estado de Jalisco*.

CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Secretaría de asuntos parlamentarios – H. LVIII Legislatura*.

CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, *Leyes – Congreso del Estado de Michoacán*.

- CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT, *Legislación estatal – Congreso del Estado de Nayarit.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *H. Congreso de Nuevo León | Códigos.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, *H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Descargas | Código | Leyes | H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *Códigos | LX Legislatura Querétaro.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, *Códigos estatales.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, *Códigos | Congreso de San Luis Potosí.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, *Leyes estatales – H. Congreso del Estado de Sinaloa.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA, *Congreso del Estado de Sonora – Leyes.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, *Leyes – Congreso del Estado de Tabasco.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, *H. Congreso del Estado de Tamaulipas.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA, *Legislación – Congreso del Estado de Tlaxcala.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ, *Congreso del Estado de Veracruz.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN, *Congreso del Estado de Yucatán.*
- CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS, *Sistema estatal normativo – Códigos.*
- CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS, *Consejería jurídica - Marco jurídico.*
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Avanza en el Senado trabajos para un nuevo Código de Procedimientos Civiles y Familiares, Coordinación de Comunicación Social, núm. 1358, 7 de julio de 2022.*
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de inconstitucionalidad 109/2021, Min. Juan Luis González Alcántara Carrancá, Pleno, votado el 30 de junio de 2022.*

-----, “La consulta previa a la expedición de leyes que afecten a personas con discapacidad es un elemento fundamental para la protección de sus derechos: SCJN”, Comunicados de Prensa, núm. 124/2019, 27 de agosto de 2019.

3. Otras

Biblia, versión Casidoro de Reina revisada por Cipriano de Valera, revisión de 1960.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta del Senado.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

VII. ANEXOS

Anexo 1.

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Aguascalientes	CAPITULO V Artículos 103-119	NO	Artículo 104. Las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por la listade acuerdos, por correo electrónico, por edictos o por comparecencia. Artículo 105.- Todos los litigantes y los terceros, en el primer escrito o en la primera audiencia en que comparezcan, deben designar casa ubicada en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias necesarias. En su lugar, podrán optar por designar una di reccción de correo electrónico, para que en ella se les practiquen dichas notificaciones en los términos que prevé este capítulo. ...
Baja California	Artículos 110-128	NO	Artículo 111.- Las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por el Boletín Judicial, o por vía electrónica, en los términos de los Artículos 123 y 125, por edictos, por correo y por telégrafo, de acuerdo con lo que se dispone en los Artículos siguientes.
Baja California Sur	CAPITULO V Artículo 109-127 BIS	NO	Artículo 110. Las notificaciones se harán: I. Personalmente; II. Por cédula; III. Por medio de la lista de acuerdos de los órganos jurisdiccionales; IV. Por lista digital de acuerdos publicada en la página oficial de Internet del Poder Judicial del Estado, en los términos de los Artículos 122, 124 y 125; V. Por edictos; VI. Por correo certificado; VII. Por telégrafo; y VIII. Por correo electrónico mediante el sistema del Tribunal Electrónico del Poder Judicial del Estado, cuando la parte a notificar haya solicitado autorización para presentar promociones electrónicas, en este último caso a petición de parte interesada, de acuerdo con lo que se dispone en los Artículos siguientes. Artículo 127 BIS. Las partes que hayan solicitado autorización para presentar promociones electrónicas, en términos del Artículo 55 BIS del presente ordenamiento, se les tendrá por expresado su consentimiento, para efecto de que a través del correo electrónico, y mediante el sistema del Tribunal Electrónico del Poder Judicial del Estado, se les realicen notificaciones de carácter personal, ordenadas con posterioridad a la fecha en que se otorgue este tipo de autorización, generándose en cada diligencia electrónica un registro que contendrá folio, juzgado, expediente, fecha y hora de cada notificación, el cual será agregado a los autos y se tendrá por legalmente practicada la notificación hecha por este medio, surtiendo sus efectos al día siguiente en que se practiquen. ...

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Campeche	CAPÍTULO IV Artículos 93-119	NO	Art. 96.- Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deberán designar domicilio ubicado en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias necesarias. Igualmente deberán señalar el domicilio en que ha de hacerse la primera notificación y a la persona o personas contra quienes promuevan, o designar el lugar de su domicilio a donde deba dirigirse el exhorto o despacho correspondiente; así como señalar el nombre oficial de la calle, las calles entre las que se ubica el domicilio, la numeración oficial que le corresponda, la zona, barrio, colonia o fraccionamiento, así como el código postal correspondiente. Cuando las partes omitan comunicar al tribunal el nuevo domicilio, las notificaciones personales seguirán haciéndose en el que aparezca en autos.
Coahuila de Zaragoza	CAPÍTULO TERCERO. Artículos 202-227	Código de Procedimientos Familiares del Estado de Coahuila de Zaragoza. Artículos 49,136 y 137	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza. ARTÍCULO 203. Forma de notificaciones. Las notificaciones se harán: I. Personalmente. II. Por cédula. III. Por lista de acuerdos. IV. Por edictos. V. Por correo, telégrafo o fax. VI. Por cualesquier otro medio idóneo diverso a los anteriores y que estime conveniente el juzgador. Código de Procedimientos Familiares del Estado de Coahuila de Zaragoza. Artículo 136. Notificaciones a los intervinientes La o el juez, con la copia cotejada de la demanda así como de sus anexos, ordenará se corra traslado a la o el Oficial del Registro Civil demandado y al Ministerio Público a fin que en el término de tres días manifiesten lo que a su interés convenga. El emplazamiento o cualquier notificación personal que durante el procedimiento deba hacerseles, se verificará por medio de oficio que se entregará por conducto del actuario, por correo certificado con acuse de recibo o por mensajería.
Colima	CAPITULO V Artículos 110-127	NO	Artículo 111.- Las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por lista, por edictos o por cualquier otro medio tecnológico que se disponga y surtirán efectos al día siguiente del que se hayan practicado, conforme a lo dispuesto en los Artículos siguientes.
Chiapas	CAPITULO V Artículos 109-128	Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas (no se refiere a la notificación)	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas. Artículo 110.- Las notificaciones podrán ser personales, por cédula, por listas de acuerdos, por edictos, por correo y por telégrafo, de acuerdo con lo que se dispone en los artículos siguientes.

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Chihuahua	CAPÍTULO TERCERO. Artículos 130-144	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Artículos 102-116	<p>Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua. Artículo132...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquiera de las partes podrá autorizar que a través de correo electrónico o, mediante consulta remota, se les realicen las notificaciones, aún las de carácter personal que así considere el tribunal.</p> <p>Para tal efecto, el plazo correrá desde el momento en que se tenga por hecha la notificación, para lo cual el tribunal emisor contará con los medios necesarios para justificar la entrega en tiempo y forma de dicha notificación, elaborando un registro que contendrá los datos necesarios que otorguen certeza a dicho medio de notificación, la cual se tendrá por legalmente practicada surtiendo sus efectos en los términos previstos por el Artículo 125 de este código.</p> <p>Se excluyen de la anterior forma de notificación, el emplazamiento y todas aquellas que el tribunal considere necesarias.</p> <p>Código de Procedimientos Familiares del Estado de Chihuahua Artículo104...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquiera de las partes podrá autorizar que a través de correo electrónico, o mediante consulta remota, se les realicen las notificaciones, aun las de carácter personal que así considere el tribunal.</p> <p>Para tal efecto, el plazo correrá desde el momento en que se tenga por hecha la notificación, para lo cual el tribunal emisor contará con los medios necesarios para justificar la entrega en tiempo y forma de dicha notificación, elaborando un registro que contendrá los datos necesarios que otorguen certeza a dicho medio de notificación, la cual se tendrá por legalmente practicada surtiendo sus efectos en los términos previstos por el Artículo 97 de este código.</p> <p>Se excluyen de la anterior forma de notificación, el emplazamiento y todas aquellas que el tribunal considere necesarias.</p>
Ciudad de México	CAPÍTULO V Artículos 110-128	NO	<p>Artículo 111. Las notificaciones en juicio se podrán hacer: I. a V. ...</p> <p>VII.- Por medios electrónicos.</p>
Durango	CAPITULO V Artículos 110-128	NO	<p>ARTÍCULO 111. Las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por el Periódico Oficial del Estado, en los términos de los artículos 123 y 125, por edictos, por correo o por telégrafo de acuerdo con lo que se dispone en los artículos siguientes.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Estado de México	<p>Artículos 1.23,1.24, 1.24 BIS y 1.25</p> <p>CAPÍTULO IX Artículos 1.165-1.191</p>	NO	<p>Artículo 1.24 Bis. Las notificaciones se podrán realizar por correo electrónico que las partes señalen para efecto de oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos. El portal que para tal efecto habilite el Consejo de la Judicatura, emitirá un acuse de recibo.</p> <p>Las notificaciones realizadas por correo electrónico surtirán sus efectos al día siguiente de su realización.</p> <p>Artículo 1.165.- Las notificaciones, citaciones y emplazamientos, podrán hacerse en las formas siguientes:</p> <p>I. Personalmente;</p> <p>II. Por Boletín Judicial;</p> <p>III. Por lista en los lugares donde las resoluciones no se incluyan en el Boletín Judicial;</p> <p>IV. Por correo certificado;</p> <p>V. Por edictos;</p> <p>VI. Vía electrónica.</p> <p>VII. Por cualquier otro medio de comunicación efectivo que de constancia indubitable de recibo.</p> <p>Artículo 1.174.1. Las notificaciones por correo electrónico se realizarán de la manera siguiente:</p> <p>I. El notificador accederá al sistema de notificación electrónica del Poder Judicial del Estado para remitir la notificación correspondiente al correo electrónico señalado en autos;</p> <p>II. En la notificación se enviará el instructivo que incluirá la fecha y hora de realización, el nombre del promovente, el juez que manda practicar la diligencia, una reproducción de la resolución que se manda notificar comprendiendo solo la parte resolutive, si fuere sentencia, la cadena de Firma Electrónica Avanzada o Sello Electrónico generados por el sistema de notificación electrónica, así como el nombre del notificador que la realiza. De existir anexos, serán digitalizados y remitidos como archivos adjuntos.</p> <p>III. Una impresión del instructivo se agregará al expediente físico, el cual será firmado por el notificador que la haya practicado y se le colocará el sello del juzgado respectivo.</p> <p>La notificación por correo electrónico se tendrá por practicada y surtirá todos sus efectos legales al día siguiente de su realización, con independencia de la fecha en que se consulte el correo electrónico respectivo.</p> <p>El Consejo de la Judicatura a través del área respectiva, administrará un sistema de correo electrónico institucional para las notificaciones electrónicas.</p>
Guanajuato	<p>CAPITULO III Artículos 312-330</p>	NO	<p>Artículo 318-A.- Las notificaciones personales se practicarán por medios electrónicos a través de un mensaje de datos, cuando las partes o los interesados hayan señalado como domicilio para oír notificaciones la dirección electrónica del sistema informático del Poder Judicial.</p> <p>Para tener acceso a la dirección electrónica del sistema mencionado, los interesados deberán hacer el trámite que al efecto establezca el Consejo del Poder Judicial.</p> <p>La notificación se realizará por el secretario, deberá contener los datos de identificación del expediente y las partes, así como el contenido íntegro de la resolución notificada, y se tendrá por practicada a partir del acuse de recibo electrónico que genere el sistema. El secretario deberá asentar la razón en el expediente de tal circunstancia.</p> <p>Las notificaciones electrónicas se deberán practicar en días y horas hábiles.</p>
Guerrero	<p>CAPÍTULO IV Artículos 145-167</p>	NO	<p>ARTICULO 146.- Forma de las notificaciones. Las notificaciones serán en forma personal, por cédula, por lista, por edictos, por correo, por telégrafo, y por cualesquier otro medio idóneo diverso a los anteriores que estime conveniente el Juzgador.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Hidalgo	CAPÍTULO V Artículos 109-126	Código de Procedimientos Familiars para el Estado de Hidalgo CAPÍTULO IV Artículos 76-93	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE HIDALGO. Artículo 110.- Las notificaciones podrán hacerse de forma personal, por lista, por edictos, por correo, por telégrafo, por oficio o por cualquier medio electrónico si lo hubiere a juicio del juez. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES PARA EL ESTADO DE HIDALGO. Artículo 77.- Las notificaciones deberán hacerse precisamente por el actuario. Las notificaciones se harán personales, por instructivo, por lista, por edictos, por correo o por telégrafo, o por cualquier medio electrónico cuando así lo soliciten las partes a costa del solicitante.
Jalisco	CAPÍTULO V Artículos 105-126	NO	Artículo 106. Las notificaciones se harán, personales o por cédula; por el boletín judicial o por lista de acuerdos; por edictos; por correo, por telégrafo, por instructivo o por medios electrónicos, observándose en cada caso lo que se dispone en los artículos siguientes.
Michoacán de Ocampo	CAPÍTULO IV Artículos 75-100	Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo CAPÍTULO III Artículos 734-761	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Artículo 77. Todos los litigantes en el primer escrito que presenten, deben señalar domicilio en la ciudad en que está ubicado el tribunal; o bien, la dirección electrónica del sistema informático del Poder Judicial, en la que se hubieran inscrito como usuarios a través del Centro de Tecnologías del Poder Judicial, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Artículo 734. Las notificaciones, emplazamientos y citaciones se verificarán dentro de los tres días siguientes al en que se dicten las resoluciones que las prevengan. Se sancionará a los infractores de este artículo por el Consejo del Poder Judicial, conforme a la Ley Orgánica. Las notificaciones electrónicas deberán realizarse en horas hábiles del día en que se dicte la resolución de que se trate. Artículo 736. Todos los litigantes en su primer escrito o en la primer diligencia judicial en que intervengan, deben designar domicilio en el lugar en que resida el tribunal, para que se les hagan las notificaciones correspondientes; o bien, deberán manifestar su voluntad para que se practiquen a través del correo electrónico que ante el Poder Judicial registren.
Morelos	CAPÍTULO VI Artículos 125-142	Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos CAPÍTULO IV Artículos 131-140	Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos. ARTICULO 126.- Formas de notificación. Las notificaciones se harán: personalmente; por estrados; por cédula; por el Boletín Judicial; por edictos; por correo con acuse de recibo; por telégrafo, o por los medios de comunicación efectivos que autoricen las leyes, de acuerdo con lo que se dispone en este Ordenamiento. Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos ARTÍCULO 131.- FORMAS DE NOTIFICACIÓN. Las notificaciones se harán personalmente, por estrados, por cédula, por boletín judicial, por edictos, por correo con acuse de recibo, por telégrafo, o por los medios de comunicación efectivos que autoricen las leyes, de acuerdo con lo que se dispone en este ordenamiento.

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Nayarit	CAPÍTULO IV Artículos 64-75	NO	ARTÍCULO 75.- Si los interesados solicitan que se les practiquen las notificaciones por correo electrónico, se sujetarán a las reglas siguientes: I. Las partes señalarán la cuenta de correo electrónico en donde deseen recibir las notificaciones; II. El Tribunal acordará la petición de la parte solicitante asentando en autos de la cuenta de correo electrónico designada; III. El Tribunal deberá escanear la notificación a efectuar en su contenido total, en donde conste la firma del Secretario de Acuerdos de que se trate y con los sellos respectivos, documento que deberá anexarse al correo electrónico con el que se notifique. Las copias de traslado y anexos en su caso, quedarán a disposición de la parte interesada; IV. La notificación se tendrá por practicada desde el momento en que se confirme el envío del correo electrónico, para lo cual, el notificador deberá imprimir el documento en que haga constar que el correo electrónico fue enviado y se adjuntará al expediente junto con el acta de notificación, y V. Las partes en cualquier etapa del juicio, podrán revocar que las notificaciones se realicen por correo electrónico y solicitar que las notificaciones subsecuentes se les practiquen por otro medio de los establecidos por la ley. El Consejo de la Judicatura mediante el acuerdo correspondiente dictará los lineamientos necesarios para el cumplimiento de este artículo.
Nuevo León	CAPÍTULO V Artículos 65-87	NO	Artículo 75.- Practicada la primera notificación en la forma prevenida por los Artículos anteriores, todas las ulteriores procedentes en el mismo juicio, o en sus incidentes, en cuanto afecten a las mismas personas litigantes y salvo los casos de excepción establecidos por la Ley, sólo se les harán personalmente si los interesados concurren al Juzgado o Tribunal en el mismo día en que se dicte la resolución que deba notificarse, y así lo soliciten, o dentro de los dos días siguientes entre las nueve y quince horas.
Oaxaca	CAPÍTULO VI Artículos 106-118	Código Familiar para el Estado de Oaxaca (no contempla)	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE OAXACA. Artículo 107.- Las notificaciones se harán personalmente, por correo electrónico, por cédula, por edictos, por correo, telégrafo, por lista en la página electrónica oficial del Poder Judicial o por lista en el tablero de avisos del tribunal, de acuerdo con lo que se dispone en los artículos siguientes. Artículo 109.-... Cuando la notificación personal se debiera realizar a una dirección de correo electrónico y no existe constancia de que el destinatario haya conocido o abierto la notificación con el dispositivo de seguridad en un término de veinticuatro horas contadas a partir de que se ingrese la notificación al sistema, se hará una única notificación en el domicilio que aparezca en autos. En caso de que al realizar la única notificación se actualice el supuesto previsto en el primer párrafo de este artículo, se procederá en términos del párrafo que antecede.
Puebla	CAPÍTULO SEXTO Artículos 51-74 Bis	NO	Artículo 52 Por su forma las notificaciones son: I. Por lista; II. Domiciliarias; III. Personales; IV. Por edictos, y V. Por oficio.

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Querétaro	CAPÍTULO QUINTO Artículos 109-125 Bis	NO	<p>Artículo 109. Las notificaciones se harán:</p> <p>I. Personalmente;</p> <p>II. Por cédula;</p> <p>III. Por correo electrónico;</p> <p>IV. Por correo;</p> <p>V. Por edictos;</p> <p>VI. Por lista;</p> <p>VII. Por medio del servicio de expediente electrónico del sitio de internet del Poder Judicial del Estado; y</p> <p>VIII. Por telégrafo</p> <p>Artículo 113. Las partes podrán autorizar, en cualquier momento del proceso, que se les realicen notificaciones, aún las de carácter personal, por correo electrónico o por medio del servicio de expediente electrónico del sitio de internet del Poder Judicial del Estado, lo que implicará la autorización expresa del solicitante en el sentido de que se tendrán por legalmente practicadas y surtirán sus efectos desde la fecha en que se hagan o desde el día en que se ingrese a consultar el expediente electrónico, según sea el caso.</p>
Querétaro	CAPÍTULO QUINTO Artículos 109-125 Bis	NO	<p>Queda excluida de esta forma de notificación el emplazamiento a juicio y las notificaciones que el juez considere conveniente.</p> <p>Artículo 114. Se acreditará la notificación realizada mediante correo electrónico o por medio del servicio de expediente electrónico del sitio de internet del Poder Judicial del Estado, con la constancia foliada que para tal efecto levante el secretario de acuerdos del juez o tribunal, en la que se hará constar, el juzgado, el número de expediente, el tipo de notificación, la fecha de la resolución a notificar, la fecha y la hora de la notificación, así como la fecha y la hora de recepción o revisión de la notificación y, en el caso de notificación por correo electrónico, el correo al cual fue enviada la notificación, siendo obligación de la parte que señaló el correo electrónico el buen funcionamiento de su sistema informático.</p> <p>Dicha constancia será agregada a los autos y a partir de su emisión surtirá efectos la notificación.</p> <p>La hora de envío y de recepción de la notificación será sincronizada con el Centro Nacional de Metrología.</p>
Quintana Roo	CAPÍTULO V Artículos 105-120	NO	<p>Artículo 106.- Las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por lista electrónica, por edictos, por radiodifusión, por telégrafo, correo y por correo electrónico.</p> <p>Artículo 107.- Todos los litigantes en su primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que resida el tribunal, para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias, así mismo deberán manifestar su voluntad para notificarse a través del correo electrónico que el Poder Judicial les otorgue siempre que no impliquen una notificación personal. En caso de no proporcionarlo, la notificación se le hará por medio de la lista electrónica, sin embargo, podrá visualizar el acuerdo dictado siempre y cuando de su alta en la administración, misma que le proporcionará su correo electrónico, o en su defecto acudir personalmente al juzgado.</p> <p>Artículo 109-Bis.- Serán notificados a las partes por medio de correo electrónico, los acuerdos que recaigan a las siguientes peticiones:</p> <p>I.- Solicitud de copias simples o certificadas;</p> <p>II.- Cambio o señalamientos de nuevos domicilios;</p> <p>III.- Autorización para oír y recibir notificaciones;</p> <p>IV.- Reconocimiento de personalidad;</p> <p>V.- Consignación de pensión alimenticia;</p> <p>VI.- Audiencias de avenimiento en divorcio voluntario;</p> <p>VII.- Cambio de depositario.</p> <p>En virtud de la notificación por correo electrónico, tratándose de las fracciones III y IV, una vez realizado el acuerdo correspondiente por el Juzgado, se notificará a la administración de correos, a fin de que éste haga el registro y la actualización del mismo a que se refieren tales fracciones.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
San Luis Potosí	CAPÍTULO V Artículos 105-122	Código Familiar para el Estado de San Luis Potosí	<p>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.</p> <p>ART. 106.- Las notificaciones se harán, personalmente; por cédula; por lista de acuerdos en los términos de los artículos 117 a 122; por edictos; por correo; por telégrafo; por correo electrónico; o por cualquier otro medio que los avances tecnológicos permitan su control y registro, de acuerdo con lo que se dispone en los artículos siguientes. Para las notificaciones por correo electrónico, o a aquellas que se realicen por cualquier medio que los avances tecnológicos permitan su control y registro, se estará a lo dispuesto por el Reglamento que para el efecto expida el Consejo de la Judicatura.</p> <p>ART. 107.-...</p> <p>...</p> <p>Igualmente, las partes podrán autorizar que a través del correo electrónico, se les realicen notificaciones, aún las de carácter personal, ordenadas con posterioridad a la fecha en que se otorgue este tipo de autorización, generándose en cada diligencia electrónica, un registro que contendrá folio, juzgado, expediente, fecha y hora de cada notificación, el cual será agregado a los autos y al sistema de captura de información y se tendrá por legalmente practicada la notificación hecha por este medio, surtiendo sus efectos el día siguiente al en que se practique.</p>
Sinaloa	CAPÍTULO V Artículos 110-128	Código de Procedimientos Familiares del Estado de Sinaloa Capítulo V Artículos 153-164	<p>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SINALOA</p> <p>Art. 111. Las notificaciones podrán ser:</p> <p>I. Personales;</p> <p>II. Por instructivos o cédula;</p> <p>III. Por lista de acuerdos y por estrados;</p> <p>IV. Por edictos;</p> <p>V. Por correo y telégrafo.</p> <p>Las diversas formas de notificación se ajustarán a las reglas que prevé este Código.</p> <p>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES DEL ESTADO DE SINALOA</p> <p>Artículo 154. Las notificaciones se harán en forma personal, por instructivo, por lista de acuerdos y por estrados, por edictos, por correo, por telégrafo, por fax, por Internet y por cualquier otro medio idóneo diverso a los anteriores y que estime conveniente el juzgador.</p> <p>Todos los días, antes de las catorce horas, se publicará en el apartado de avisos correspondiente, una lista numerada progresivamente de los asuntos acordados o resueltos, poniéndose solamente el número del expediente y la fecha del enlistado.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Sonora	CAPÍTULO CUARTO Artículos 169-179	Código de Familia para el Estado de Sonora (s/n Artículos)	<p>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SONORA.</p> <p>ARTÍCULO 170.- Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deberán proporcionar dirección de correo electrónico para que en ella se les puedan realizar notificaciones personales durante el juicio, según lo disponga la ley o se determine a criterio del juez o tribunal, en los términos que prevé este Capítulo, así como señalar domicilio o casa ubicada en el lugar del juicio para que se le hagan las notificaciones que deban ser personales y se practiquen las diligencias necesarias. Quedarán excluidos de la carga legal de señalar dirección de correo electrónico quienes conforme a sus condiciones económicas, sociales, culturales o geográficas no dispongan de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación o no tengan acceso a internet, en cuyo caso las notificaciones que debieran practicárseles vía correo electrónico les surtirán efectos mediante su publicación en lista de acuerdos. Igualmente deberán proporcionar la ubicación del domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan.</p> <p>Una vez proporcionada la dirección de correo electrónico, el Juzgado o Tribunal enviará un inicial correo de prueba, mismo que la parte de que se trate o, en su caso, el abogado autorizado, deberá responder para comprobar que la dirección proporcionada existe y está en condiciones de recibir las posteriores notificaciones que le sean enviadas mediante ese medio electrónico.</p> <p>El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora tomará los acuerdos necesarios para la debida operatividad del sistema empleado para la realización de notificaciones electrónicas.</p> <p>Cuando alguna de las partes no cumpla con lo prevenido en cuanto a proporcionar una dirección de correo electrónico, o bien, no responda el correo de prueba que le envíe el Juzgado o Tribunal, las notificaciones correspondientes surtirán efectos mediante su publicación en lista de acuerdos; y cuando se omita la designación de domicilio para recibir notificaciones que conforme a la ley deban hacerse personalmente, se harán por cédula fijada en los estrados del Juzgado. Si omitieren aportar la ubicación del domicilio de la persona contra quien promueven, a ésta no se le hará notificación alguna mientras subsista la omisión.</p> <p>Cuando por cualquier circunstancia el sistema empleado por los Juzgados y Tribunales para enviar notificaciones electrónicas presente fallas o, en su caso, deje de funcionar temporal o permanentemente, las notificaciones que debieran practicarse por ese medio se efectuarán en el domicilio señalado por las partes para oír y recibir notificaciones, surtiendo efectos en la fecha de su realización.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Sonora	CAPÍTULO CUARTO Artículos 169-179	Código de Familia para el Estado de Sonora (s/n Artículos)	En caso de no haberse señalado domicilio las referidas notificaciones surtirán efectos mediante lista de acuerdos. Las partes tienen facultad para cambiar dirección de correo electrónico y domicilio para oír o recibir notificaciones durante el juicio, cambio que surtirá efectos una vez que les haya sido acordado de conformidad por el juez o tribunal. Entre tanto un litigante no haya proporcionado nueva dirección de correo electrónico o no haga nueva designación de domicilio, seguirán haciéndose las notificaciones en el correo electrónico o a la casa que hubiere designado. En caso de que el domicilio designado no exista, esté desocupado el local o éste aparezca cerrado o por cualquier motivo no se atienda al funcionario judicial encargado de efectuar la diligencia, la notificación personal surtirá efectos por medio de cédula que se fije en la puerta o lugar visible del propio domicilio o local, así como en los estrados del Juzgado. Sólo serán válidas las notificaciones realizadas por correo electrónico que hubieren sido ordenadas con posterioridad a la fecha en que se haya proporcionado la dirección respectiva y se hayan realizado en días y horas hábiles para la práctica de actuaciones judiciales a que alude el artículo 147 de este Código. Para efectos de la notificación a la que se hace referencia en el párrafo anterior, se entiende por "dirección de correo electrónico" el sistema de comunicación de mensaje o transmisión de datos a través de la red mundial informática comúnmente conocida como internet.
Tabasco	CAPÍTULO VIII Artículos 130-142	NO	ARTÍCULO 131.- Forma de las notificaciones. Las notificaciones se deberán hacer: I.- Personalmente por cédula; II.- Por lista; III.- Por edictos; IV.- Por correo; V.- Por telégrafo; VI.- Por medio electrónico; y, VII.- Por cualquier otro medio idóneo diverso a los anteriores, que estime pertinente el juzgador. La forma como se deben llevar a cabo las notificaciones, se determinará con base en lo que disponen los artículos siguientes.
Tamaulipas	CAPÍTULO V Artículos 63-71	NO	ARTÍCULO 68 BIS.-... ... Igualmente, si así lo desean, las partes podrán autorizar que a través del correo electrónico, y mediante el sistema del Tribunal Electrónico del Poder Judicial del Estado, se les realicen notificaciones, aún las de carácter personal, ordenadas con posterioridad a la fecha en que se otorgue este tipo de autorización, generándose en cada diligencia electrónica un registro que contendrá folio, juzgado, expediente, fecha y hora de cada notificación, el cual será agregado a los autos y se tendrá por legalmente practicada la notificación hecha por este medio, surtiendo sus efectos en los términos previstos por el artículo 63 de este Código. Se excluye de la anterior forma de notificación el emplazamiento a juicio y las demás que el juez así lo considere conveniente. La consulta de expedientes electrónicos y las notificaciones personales electrónicas, que se realicen mediante la utilización del Tribunal Electrónico del Poder Judicial, se ajustarán a los lineamientos de operación para el uso de éste que se establezcan, por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a través del reglamento que para tal efecto emita.

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Tlaxcala	CAPÍTULO IV Artículos 91-110	NO	<p>Artículo 95.- Cuando un litigante no cumpla con lo prevenido en el artículo 93, las notificaciones, aun las que conforme a las reglas generales deben hacerse personalmente, se les harán por cédula o instructivo que se fijará en la puerta del Juzgado, asentándose razón de ello en los autos.</p> <p>Artículo 96 Bis.- Independientemente de lo dispuesto en el artículo 95 de este Código, únicamente la notificación de las siguientes resoluciones deberá realizarse de manera personal:</p> <p>I. El emplazamiento y la primera notificación que se haga a la persona contra quien se siga el procedimiento;</p> <p>II. La primera resolución que se dicte cuando haya existido suspensión o interrupción del procedimiento;</p> <p>III. Los requerimientos a quienes deban cumplirlos;</p> <p>IV. Las sentencias;</p> <p>V. Las determinaciones por las que se desechen recursos o incidentes, y</p> <p>VI. En los demás casos en que a criterio del titular del órgano jurisdiccional deba realizarse en forma personal, haciéndolo constar fehacientemente en la parte conducente de la resolución respectiva.</p>
Veracruz de Ignacio de la Llave	CAPÍTULO V Artículos 73-91	NO	<p>Artículo 74 Las notificaciones podrán ser:</p> <p>I.-Personales;</p> <p>II.-Por lista de acuerdos;</p> <p>III.-Por edictos;</p> <p>IV.-Por correo; y</p> <p>V.-Por telégrafo.</p> <p>Las diversas formas de notificación se ajustarán a las reglas que se establecen en los artículos siguientes.</p>
Yucatán	CAPÍTULO III Artículos 24-39	<p>Código Familiar del Estado de Yucatán (sin artículos relacionados)</p> <p>Código de Procedimientos Familiares del Estado de Yucatán Capítulo VIII Artículos 201-229</p>	<p>CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES DEL ESTADO DE YUCATÁN.</p> <p>Artículo 205.Las notificaciones pueden hacerse:</p> <p>I. Personalmente, en la audiencia respectiva o en el domicilio señalado en autos;</p> <p>II. Por cédula;</p> <p>III. Por instructivo;</p> <p>IV. Por lista de acuerdos;</p> <p>V. Por edictos;</p> <p>VI. Por el Diario Oficial del Gobierno del Estado, o</p> <p>VII. Por medios electrónicos o informáticos autorizados por la normatividad aplicable.</p> <p>Artículo 225.Cuando los jueces, las partes, interesados o los destinatarios de las notificaciones dispusieren de medios electrónicos, telemáticos o de otra clase semejante autorizados en los términos de la ley de la materia, que permitan el envío y la recepción de escritos y documentos, de forma tal que esté garantizada la autenticidad de la comunicación y de su contenido y quede constancia fehaciente de la remisión y recepción íntegras y del momento en que se hicieron; los actos de notificación pueden efectuarse por aquellos medios, con el acuse de recibo que proceda.</p> <p>Las partes, los interesados y las demás personas que intervengan en el procedimiento, deben comunicar al juez que disponen de los medios antes indicados y la dirección electrónica correspondiente.</p>

LOCALIZACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PROCESAL CIVIL, Y EN SU CASO FAMILIAR, QUE CONTEMPLA LA NOTIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Entidad	Legislación Procesal Civil (Notificación)	Legislación Familiar	Artículos destacados sobre la regulación de la notificación
Zacatecas	CAPÍTULO IV Artículos 169-179	Código Familiar del Estado de Zacateca (sin artículos relacionados)	<p>Artículo 175</p> <p>La segunda y ulteriores notificaciones, excepto las que conforme a los artículos anteriores deben ser personales, se harán personalmente a los interesados si concurrieren al juzgado o tribunal, y si no concurrieren, surtirán sus efectos la notificación al día siguiente de aquél en que se fije la lista en la tabla de avisos del juzgado. Se tomará razón en autos de que se ha hecho la publicación, bajo la pena de veinticinco pesos de multa por la primera falta, y cincuenta pesos por la segunda y de suspensión de empleo hasta por tres meses por la tercera.</p> <p>Los secretarios del Supremo Tribunal y de los Juzgados, formularán diariamente por duplicado y autorizarán con su firma y el sello del tribunal, una lista de los negocios que se hayan acordado o resuelto en el mismo día, expresando en ella la naturaleza del juicio y los nombres y apellidos de los interesados. Uno de los ejemplares lo fijarán, antes de las diez de la mañana en la puerta del despacho de la Secretaría del Juzgado, y estará siempre a disposición del público; el otro se guardará en el archivo del juzgado, y con esas listas se formarán dos colecciones que se conservarán por los secretarios bajo su responsabilidad, para comprobar que la notificación quedó hecha por medio de lista. Cuando se trate de sentencia, se deberá mencionar esta circunstancia. A toda persona se le dará copia simple de la resolución que se le notifique, si la pidiere.</p> <p>Por ningún motivo se incluirán en la lista los negocios, o resoluciones que tengan por objeto el depósito de personas, el requerimiento de pago, el mandamiento de pago o aseguramiento de bienes y cualquier otra diligencia semejante de carácter reservado, a juicio de juez.</p> <p>En las salas del Tribunal y en los juzgados, los empleados que determine el juez o la sala harán constar en los autos respectivos, además de agregarse al expediente los ejemplares de periódicos exhibidos por el interesado, el número y fecha del periódico Oficial y del otro periódico en que se haya hecho la publicación a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 171; bajo la pena que se establece en el párrafo primero de este artículo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los sitios oficiales de los Congresos locales de las entidades federativas y de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos.

Anexo 2.

MEDIOS DE NOTIFICACIÓN EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR CONTEMPLADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.										
Entidad	Medios electrónicos	Correo electrónico	Lista de acuerdos	Edicto	Boletín Judicial	Correo certificado	Telégrafo	Cédula	Personal	Otro
Aguascalientes		X	X	X				X	X	Comparecencia
Baja California	Vía electrónica			X	X	X	X	X	X	
Baja California Sur	Lista digital de acuerdo con página de internet	X	X	X		X	X	X	X	
Campeche	No. Listado de notificación							X	X	
Coahuila de Zaragoza			X	X		X	X	X	X	Otro medio idóneo /fax
Colima	Cualquier medio tecnológico		X	X				X	X	
Chiapas			X	X		X	X	X	X	
Chihuahua			X						X	
Ciudad de México	Cualquier medio electrónico			X		X	X	X	X	Por instructivo, adhesión y cualquier medio de comunicación efectiva que de constancia
Durango				X		X	X	X	X	Periódico oficial
Estado de México	Vía electrónica		X	X	X	X			X	Cualquier comunicación efectiva

MEDIOS DE NOTIFICACIÓN EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR CONTEMPLADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.										
Entidad	Medios electrónicos	Correo electrónico	Lista de acuerdos	Edicto	Boletín Judicial	Correo certificado	Telégrafo	Cédula	Personal	Otro
Guanajuato	Personal x base de datos en el sistema informático del Poder Judicial		X						X	X
Guerrero			X	X		X	X	X	X	Cualquier medio idóneo diverso a los anteriores que considere el juez
Hidalgo	Cualquier medio electrónico		X	X		X	X		X	Instructivo
Jalisco	Cualquier medio electrónico		X	X	X	X	X	X	X	Instructivo
Michoacán de Ocampo	Notificaciones virtuales			X					X	
Morelos				X	X	X	X	X	X	Estrados/ medios de comunicación efectivos
Nayarit			X	X					X	Otros medios usuales a costa del interesado
Nuevo León						X	X		X	Instructivo
Oaxaca	Listas en la página del poder judicial	X	X	X		X	X	X	X	

MEDIOS DE NOTIFICACIÓN EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR CONTEMPLADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.										
Entidad	Medios electrónicos	Correo electrónico	Lista de acuerdos	Edicto	Boletín Judicial	Correo certificado	Teléfono	Cédula	Personal	Otro
Puebla			X	X					X	Domiciliaria/ por oficio
Querétaro	Servicio de expediente electrónico del sitio de internet del Poder Judicial	X	X	X		X	X	X	X	
Quintana Roo		X		X		X	X	X	X	Lista electrónica/ radiodifusión
San Luis Potosí	Cualquier medio electrónico que permita el control y registro.	X	X	X		X	X	X	X	
Sinaloa			X	X		X	X	X	X	Instructivo / estrados
Sonora		X				X	X		X	Por notario público o corredor público art. 173
Tabasco	X		X	X		X	X	X	X	Cualquier otro medio idóneo diverso a los anteriores

MEDIOS DE NOTIFICACIÓN EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR CONTEMPLADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.										
Entidad	Medios electrónicos	Correo electrónico	Lista de acuerdos	Edicto	Boletín Judicial	Correo certificado	Teléfono	Cédula	Personal	Otro
Tamaulipas			X					X	X	
Tlaxcala			X						X	Instructivo
Veraacruz de Ignacio de la Llave			X	X		X	X		X	
Yucatán	Medios electrónicos informáticos autorizados		X	X				X	X	Instructivo/ diario oficial del Gobierno del Estado
Zacatecas				X				X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los sitios oficiales de los Congresos locales de las entidades federativas y de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos.

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LAS LEGISLATURAS LXIV Y LXV

QUANTITATIVE ANALYSIS OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF LEGISLATIVE COMMISSIONS OF THE CHAMBER OF DEPUTIES DURING THE LXIV AND LXV LEGISLATURES

Gustavo Eduardo MARÍN HERNÁNDEZ¹

RESUMEN: El objetivo de esta investigación consiste en identificar y describir algunos factores jurídicos que pudiesen haber influido en el desempeño de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante las dos legislaturas más recientes (LXIV y LXV). Mediante el método jurídico-hermenéutico y la estadística descriptiva, se encuentra que el criterio para turnar asuntos, la cantidad de integrantes y el número de subcomisiones se hallan asociados al funcionamiento tan variable entre comisiones. Como corolario, si se busca que las comisiones funcionen de manera más eficiente, entonces se podría modificar el marco jurídico interno.

PALABRAS CLAVE: poder legislativo, comisiones parlamentarias, reelección, desempeño.

ABSTRACT: *The purpose of this research is to identify and describe some of the legal factors that may have influenced the performance of the ordinary commissions of the Chamber of Deputies of the Congress of the Union during the two most recent legislatures (LXIV and LXV). By Through the legal-hermeneutic method and descriptive statistics, it is found that the criteria for assigning issues, the number of members and the number of subcommittees, are associated with the variable performance between commissions. As a corollary, if the committees should function more efficiently, the internal legal framework could be modified.*

KEYWORDS: *legislative branch, parliamentary committees, reelection, performance.*

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Teoría e importancia de las comisiones legislativas*. III. *Metodología*. IV. *Marco jurídico de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados*. V. *Organización y funcionamiento de las comisiones ordinarias durante las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados*. VI. *Discusión*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunas comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienden a recibir más iniciativas, elaborar más dictámenes y tener más integrantes que otras? ¿El marco jurídico determina estas diferencias? Para brindar una respuesta aproximada a estas interrogantes, es necesario indagar sobre los factores que pudieren estar asociados a las diferencias observadas en la organización y actividad de las comisiones. A partir de los resultados, se argumenta la pertinencia de modificaciones a la normativa interna, considerando que el artículo 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que uno de sus objetos es “establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento”.

Así, el objetivo de esta investigación consiste en identificar y describir algunos factores jurídicos que pudiesen haber influido en el funcionamiento o desempeño de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante las dos legislaturas más recientes (LXIV y LXV), con el propósito de identificar aquellas disposiciones que pudieren ser consideradas para incentivar una mayor eficiencia.

Estudiar los factores que influyen en la actividad de las comisiones ordinarias podría facilitar la detección de buenas prácticas y áreas de oportunidad respecto a su funcionamiento. Los hallazgos podrían resultar útiles para las legisladoras y los legisladores que busquen optimizar el desempeño institucional de la Cámara de Diputados, por ejemplo, mediante reformas al reglamento interno. También podrían ser de provecho para la comunidad académica que busque descripciones empíricas sobre la actividad de dichos órganos parlamentarios, ya que se detectó escasa literatura respecto al estudio de las comisiones legislativas en México. Además, podría aportar al desarrollo de las funciones de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la

Cámara de Diputados, encargada, según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGCEUM), de impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

La literatura sobre desempeño legislativo en México se ha concentrado en describir y explicar la actividad individual. Por ejemplo, suele cuantificar el número de iniciativas presentadas y/o aprobadas por cada legislador o legisladora. Sin embargo, no se ha analizado suficientemente el funcionamiento empírico de las comisiones legislativas en tanto órganos colegiados.

Así, en este trabajo se parte de la siguiente hipótesis: el desempeño de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados está asociado a factores jurídicamente delimitados, tales como el criterio para turnar asuntos, la cantidad de integrantes por comisión, la proporción de miembros reelectos, y la posibilidad de constituir subcomisiones. Por ende, si se busca modificar el funcionamiento de las comisiones, algunas disposiciones relativas pudieran ser reformadas o efectivamente aplicadas.

En la siguiente sección se revisará la teoría e importancia de las comisiones parlamentarias; después se expondrá la metodología del presente estudio; posteriormente se delimitará el marco jurídico de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados; más adelante se analizará empíricamente sus características y desempeño durante las Legislaturas LXIV y LXV; finalmente, se discutirán los resultados principales y se presentarán las conclusiones derivadas.

II. TEORÍA E IMPORTANCIA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

“[L]as comisiones son el alma de las legislaturas”.² Son órganos constituidos al interior de un parlamento, de los cuales parcialmente depende el adecuado desempeño de sus funciones.³ Además de la

2 BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo y TÉLLEZ DEL RÍO, Julio, “Transición democrática e institucionalización legislativa: el caso de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados de México (2000-2012)”, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 12, núm. 23, julio-diciembre 2016, p. 12.

3 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, Serie Roja, p. 93.

legislativa, pueden desempeñar la de control, representación, entre otras.⁴ Se ha afirmado que “son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara”.⁵

Las teorías sobre su naturaleza y funcionamiento varían según la disciplina social y la perspectiva adoptadas. Es decir, la concepción de lo que es una comisión será distinta según lo defina la norma, el derecho parlamentario o la ciencia política. Las definiciones normativas serán abordadas en el siguiente apartado.

Las comisiones han sido definidas desde el derecho parlamentario como:

Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas.⁶

Tomando en consideración el diseño institucional del Congreso de la Unión, las comisiones ordinarias pueden ser definidas como “aquellas que mantienen una vigencia correlativa de la Legislatura, poseen capacidad de dictamen y tienen carácter predominantemente legislativo”.⁷

Según la ciencia política, las comisiones legislativas son los grupos de legisladores que operan como subunidades parlamentarias dotadas de recursos materiales, humanos y organizativos.⁸ Asimismo, han sido concebidas como actores relevantes con facultades y capacidades para definir la agenda.⁹ Es decir, sus órganos directivos son capaces

4 SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Parlamento*, (26 de enero de 2023), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=177>.

5 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 95.

6 *Ibidem*, p. 94.

7 ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Editorial Porrúa, Senado de la República, LXII Legislatura, 2013, p. 153.

8 STRØM, Kaare, “Parliamentary committees in European democracies”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, núm. 1, 1998, p. 22.

9 ALEMÁN, Eduardo, “Legislative Organization and Outcomes”, en GANDHI, Jennifer y RUIZ-RUFINO, Rubén (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Londres, Nueva York, Routledge, 2015, p. 155. Véase TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

de posibilitar o impedir que algunos temas sean discutidos en su seno o incluso en el órgano plenario. En ese sentido, la presidencia e integración de las comisiones resultan variables fundamentales, porque de ellas podría depender el catálogo de temas que son impulsados.¹⁰

En la misma línea, existen diversos conjuntos de teorías politológicas que buscan explicar su funcionamiento: las informativas, las distributivas y las partidistas. Las teorías informativas postulan que un sistema de comités o comisiones facilita la recopilación de información y el aprovechamiento de los conocimientos individuales. Las distributivas consideran que la división de la toma de decisiones puede ser un mecanismo para el intercambio de votos. Las partidistas estudian los efectos de las comisiones sobre el conflicto intra e interpartidista.¹¹

Además de participar en el proceso de elaboración de leyes u otras normas generales, se ha teorizado que sus funciones principales son: la colaboración en la formulación de políticas públicas, la deliberación y las actividades de control.¹² Además, coordinan la provisión de información y su discusión entre distintos actores, y pueden persuadir a los “indecisos” al promover el intercambio de votos por recursos focalizados a objetivos específicos.¹³

La relevancia de las comisiones es reconocida. Sin embargo, su productividad y desempeño siguen siendo escasamente estudiados hoy en México.¹⁴ En 2016, Luisa Béjar y Sergio Bárcena afirmaron que, a pesar de la creciente importancia de las comisiones ordinarias del Congreso mexicano en la elaboración de la ley, la forma de evaluar su eficiencia se había limitado a considerar el arreglo institucional como

¹⁰ ALEMÁN, Eduardo, “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, 2006, pp. 125-155.

¹¹ GAINES, Brian *et al.*, “The Study of Legislative Committees”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 25, núm. 3, 2019, p. 332.

¹² *Ibidem*, p. 331.

¹³ BÉJAR ALGAZI, Luisa y BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 48, 2016, p. 113.

¹⁴ Si bien Sergio Bárcena esbozó en 2011 un índice para medir la eficiencia de las comisiones legislativas, este no ha sido aplicado en subsecuentes estudios. El presente no lo retoma, pero se considera importante mencionarlo porque es una de las pocas investigaciones de corte cuantitativo que atribuye efectos a factores políticos, y no solamente a los de diseño institucional, para explicar el desempeño de las comisiones. Véase BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, *El proceso de formulación de políticas públicas en el Congreso. Una propuesta metodológica para la medición de la eficiencia en las comisiones legislativas*, documento de trabajo, 2011.

el factor más relevante para explicar su desempeño.¹⁵ En este trabajo se analiza tanto su diseño formal como su funcionamiento en la práctica.

Además, la mayoría de los estudios sobre desempeño legislativo en México se ha enfocado en la eficiencia y la eficacia individual. Es decir, se ha analizado la productividad de los legisladores y las legisladoras mediante la cuantificación de las propuestas que presentan y la proporción que es aprobada por la comisión y/o el Pleno. En general, se ha encontrado que la productividad individual está asociada positivamente a la experiencia legislativa de la o el proponente, y a su pertenencia al mismo partido que ocupa el Poder Ejecutivo y/o la mayoría legislativa.¹⁶ En ese sentido, se podría esperar que las comisiones con mayores proporciones de integrantes reelectos tiendan a producir más dictámenes y opiniones.

Por su parte, existen estudios sobre la actividad de las comisiones legislativas en los Estados Unidos a nivel federal y local, los cuales han comprobado el impacto de las comisiones sobre el producto legislativo.¹⁷ Por ejemplo, Todd Makse, en un estudio de 2017 sobre catorce legislaturas estatales, encontró que la retención de miembros y la reorganización por materia afectan al número de proyectos de ley tramitados y aprobados. Esta relación también se encuentra condicionada por factores institucionales y organizacionales, en particular, la rotación de sus miembros. Es decir, a mayor reorganización temática y cambios de integrantes, menor el número de asuntos tramitados y aprobados.¹⁸

Otro grupo de literatura ha estudiado los procesos de institucionalización legislativa a partir del método de estudio de caso de una comisión específica.¹⁹ Puente y Cerna describen y comparan el desempeño de las

15 BÉJAR ALGAZI, Luisa y BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, *op. cit.*, p. 112.

16 *Cfr.* BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, "Involucramiento legislativo sin reelección: la productividad de los diputados federales en México, 1985-2015", *Política y Gobierno*, vol. XXIV, núm. 1, I semestre de 2017, pp. 45-79; BRIONES MARTÍNEZ, Bárbara, "Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)", *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*, Cuadernos de Trabajo de la UACJ, núm. 11, septiembre-octubre 2012.

17 FRANCIS, Wayne y RIDDLESBERGER, James, "U.S. State Legislative Committees: Structure, Procedural Efficiency, and Party Control", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 7, núm. 4, noviembre de 1982, pp. 453-471.

18 MAKSE, Todd, "The Retention of Expertise and Productivity in State Legislative Committees", *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 17, núm. 4, diciembre de 2017, pp. 418-440; LIN, Nick, "Informative Committees and Legislative Performance in the American States", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 3, agosto de 2015, pp. 391-415.

19 BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo y TÉLLEZ DEL RÍO, Julio, *op. cit.*, pp. 11-38; RENDÓN ARIAS, Iliana, *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII Legislatura (2012-2013)*, (tesis de maestría en ciencias sociales), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, julio de 2014.

comisiones especializadas en temas de género en cinco congresos de América Latina, y encuentran la necesidad de que aquellas alcancen altos niveles de especialización al interior del congreso para ser realmente efectivas.²⁰ También se ha analizado la dinámica interna para elegir a las presidencias de las comisiones,²¹ lo que destaca la importancia de este cargo en el funcionamiento de los parlamentos.

Adicionalmente, la mayoría de los análisis sobre el congreso federal mexicano y sus comisiones abarcan hasta 2018. Por ende, no incluyen la variable de reelección legislativa consecutiva en sus análisis. No obstante, esta podría encontrarse relacionada con el desempeño de las comisiones ordinarias. La presente investigación la considera al analizar la relación entre la proporción de integrantes reelectos por comisión y la cantidad de asuntos resueltos durante la LXV Legislatura.

Aunada a la reelección consecutiva, la pertenencia a una misma comisión durante sucesivas legislaturas también puede abonar a la profesionalización y al incremento de la experiencia de las y los representantes populares. Al respecto, Cervantes Gómez señala que “las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos”.²²

III. METODOLOGÍA

Para probar o refutar la hipótesis, primero se utilizará el método jurídico-hermenéutico, con el objeto de identificar, interpretar y sistematizar el marco normativo que regula la organización y funcionamiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, y que pudiera condicionar parcialmente sus actividades. Posteriormente se utilizará la estadística descriptiva para analizar sus características y desempeño.

²⁰ PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 42, septiembre-diciembre 2017, pp. 37-58.

²¹ BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, “Reinterpreting Theories of Legislative Organization. Committee Chair Selection in the Non-majoritarian Stage of the Mexican Cámara de Diputados (1997-2018)”, *Acta Politológica*, vol. 12, núm. 3, 2020, pp. 51-74; BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo y URBINA CORTÉS, Gustavo, “Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018)”, *Política y Sociedad*, vol. 59, núm. 2, 2022.

²² CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 95.

Este último será operacionalizado mediante la cantidad de dictámenes y opiniones aprobadas y desechadas como comisión única.

Otras variables consideradas en el análisis descriptivo son: porcentaje de integrantes reelectos en cada comisión, cantidad de integrantes, iniciativas, proposiciones y minutas turnadas como comisión única, sexo y partido de las personas integrantes, entre otras.²³

Los datos sobre la integración y los asuntos turnados provienen de los listados en línea de las comisiones ordinarias de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados,²⁴ de los micrositos de cada comisión, y del servicio INFOPAL.²⁵ Se tomaron en cuenta los asuntos turnados para dictamen a comisión única, para dictamen a comisiones unidas y para opinión, distinguiendo entre minutas, iniciativas y proposiciones, así como la cantidad de asuntos aprobados, desechados, retirados y pendientes.²⁶ La información sobre diputadas y diputados reelectos proviene de un sitio oficial de la Cámara de Diputados.²⁷ Los datos sobre subcomisiones integradas fueron recopilados a partir de los informes semestrales y de las actas de reuniones ordinarias de las distintas comisiones.

IV. MARCO JURÍDICO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no regula expresamente aspectos de las comisiones legislativas. Sin embargo, sus artículos 70, párrafo segundo,²⁸ y 73, fracción XXXI,²⁹ establecen el fundamento de los ordenamientos que norman su organización y

²³ Debido a la naturaleza eminentemente descriptiva de esta investigación, no resulta metodológicamente posible estimar una relación causal ni denominar variables como “dependiente” o “independiente”.

²⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Listado de Comisiones Ordinarias*, (23 de febrero de 2023), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1 y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Listado de Comisiones Ordinarias*, (23 de febrero de 2023), http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/listado_de_comisioneslxv.php?tct=1.

²⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, *INFOPAL*, (23 de febrero de 2023), <https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal>.

²⁶ Las bases de datos utilizadas para esta investigación, con corte al 23 de febrero de 2023, pueden ser descargadas mediante el siguiente enlace: <https://tinyurl.com/3xz99y9b>.

²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Elección consecutiva*, (27 de febrero de 2023), <http://eleccionconsecutiva.diputados.gob.mx/diputados>.

²⁸ CPEUM, artículo 70. [...]. El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

²⁹ CPEUM, artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

funcionamiento, tales como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos unicamerales.

En el ámbito de la legislación ordinaria, la LOCGEUM prevé el fundamento expreso de las comisiones. Su artículo 39, numeral 1, las define como “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Esta definición es reiterada a nivel reglamentario por el artículo 3, numeral 1, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 39 de la LOCGEUM dispone que “[l]a Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones”. Asimismo, establece el listado de comisiones ordinarias, reformado por última ocasión el 6 de octubre de 2021.³⁰ En este aspecto, se ha observado que “la regulación de las comisiones permanentes -desde el primer reglamento del Congreso Mexicano- ha sido la que más modificaciones ha sufrido; sin embargo, éstas solo se han limitado a adicionar y suprimir comisiones”.³¹

Más adelante, el numeral 3 del mismo artículo señala que las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias³² y entidades de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente, el artículo 40, numeral 1, de la LOCGEUM, establece tres comisiones ordinarias que desarrollan tareas específicas. Estas son, conforme a los numerales 2, 4 y 5, respectivamente, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Jurisdiccional.

Respecto a su integración, el artículo 43, numeral 1, de la LOCGEUM, dispone el momento en el que deben constituirse, y en cuanto al número de integrantes, fija un límite de “hasta treinta miembros, o el número

³⁰ CONGRESO DE LA UNIÓN, “DECRETO por el que se reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre de 2021.

³¹ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 98.

³² La redacción vigente establece los vocablos “las dependencia”, lo cual podría considerarse un error de técnica legislativa.

necesario para garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones”. Como excepciones, el numeral 2 establece que las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros.

En relación a sus funciones, el artículo 45, numeral 6 de la LOCGEUM establece sus tareas, tales como elaborar su programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sesionar cuando menos una vez al mes, entre otras.

Ahora bien, debido al diseño normativo, la cantidad de asuntos recibidos podría depender, entre otros factores, del turno, que es un procedimiento definido por el artículo 3, numeral 1, fracción XXV del Reglamento de la Cámara de Diputados como “la resolución de trámite que dicta el Presidente, durante las sesiones, para enviar los asuntos que se presentan en el Pleno a la instancia respectiva, con el fin de darles el curso legal que corresponda dentro del procedimiento”.

El turno es regulado por los artículos 66 a 75 del propio reglamento. Así, el artículo 66, numeral 1, describe el “[p]rocedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva”, y su fracción II señala que la presidencia de la Mesa, “*atendiendo el tema de cada asunto*, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna”. Por su parte, el artículo 67, numeral 1, señala que la Presidencia de la Mesa Directiva podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de dictamen, opinión, o conocimiento y atención, y puede implicar la realización de una o más de las tareas señaladas.

En cuanto a las competencias desarrolladas a nivel reglamentario, el Título Quinto del Reglamento de la Cámara de Diputados regula los órganos de apoyo y su funcionamiento. Su Capítulo I (de las comisiones y comités) incluye el artículo 157, numeral 1, el cual establece las tareas de las comisiones, mientras que el artículo 158, numeral 1, señala las actividades que deben realizar para el cumplimiento de esas tareas, entre las cuales se encuentra decidir la constitución e integración de subcomisiones (fracción V).

Específicamente, el artículo 44, numeral 4, de la LOCGEUM, dispone que las comisiones podrán establecer subcomisiones para el cumplimiento de sus tareas. Ellas podrían representar órganos

parlamentarios clave en el procesamiento eficiente y oportuno de los asuntos que son turnados a las comisiones, tal y como mandata el artículo 1 del reglamento interno.

A nivel reglamentario, el artículo 149, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que la Junta Directiva de la comisión deberá, en su caso, proponer a esta la integración de subcomisiones para la presentación de predictámenes o proyectos de resolución.

Posteriormente, el artículo 152, numeral 1, del mismo reglamento, establece que las subcomisiones son órganos auxiliares que, a través de la elaboración de predictámenes, contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones. Por su parte, el numeral 2 señala que, para el desarrollo de sus trabajos, las comisiones podrán crear subcomisiones, las cuales durarán toda la legislatura y funcionarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Finalmente, la fracción II de este numeral dispone que la cantidad de subcomisiones se determinará de acuerdo a las necesidades de cada comisión.

También existen algunas disposiciones referentes a los recursos destinados a las diputadas, a los diputados y a las comisiones. El artículo 7, numeral 1, fracción I, del reglamento, señala que los diputados y diputadas tendrán la prerrogativa de contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo. El artículo 147, numeral 1, dispone que el Comité de Administración, conforme lo determine la Junta, proporcionará a las comisiones los recursos humanos, materiales, financieros y telemáticos, para que realicen sus labores, tomando en consideración los asuntos legislativos recibidos, de acuerdo al balance que se realice al término de cada año legislativo.

Finalmente, la posibilidad normativa para la reelección consecutiva en el Congreso federal mexicano data de febrero de 2014,³³ fecha en la que se reformó la CPEUM para establecer en su artículo 59 que las y los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y las y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. No fue sino hasta la elección de 2021 que las y los diputados pudieron postularse para un nuevo mandato consecutivo. Además, se debe

33 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

destacar que esta permisión podría ser un factor que contribuya a la profesionalización de las y los legisladores.

En suma, se puede observar que ciertas disposiciones jurídicas condicionan parcialmente la actividad de las comisiones. Por ejemplo, aquellas referidas al turno de asuntos, a la constitución de subcomisiones, entre otras. En la siguiente sección se expondrán algunas características relativas a la organización y al funcionamiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados observadas durante las Legislaturas LXIV y LXV, las cuales pudieren estar determinadas por el diseño normativo, y a su vez, relacionadas con su desempeño.

V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DURANTE LAS LEGISLATURAS LXIV Y LXV DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se establecieron 46 comisiones ordinarias, y 51 en la LXV. Tres dieron origen a otras nuevas en función de la materia, tres cambiaron de denominación, y una (Reforma Política-Electoral) no cuenta con antecedente durante la LXIV Legislatura. A continuación se resume el cambio de denominación o las nuevas comisiones entre ambas legislaturas.

Tabla 1. Comisiones nuevas o con cambio de denominación, LXIV y LXV Legislaturas, Cámara de Diputados.

LXIV Legislatura	LXV Legislatura
Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad	Zonas Metropolitanas
	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
	Movilidad
Desarrollo Social	Bienestar ³⁴
Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales	Cambio Climático y Sostenibilidad
	Medio Ambiente y Recursos Naturales

³⁴ Cambió de denominación para adecuarse a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se modificó el nombre de la *Secretaría de Desarrollo Social* a *Secretaría de Bienestar*. Véase: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2018.

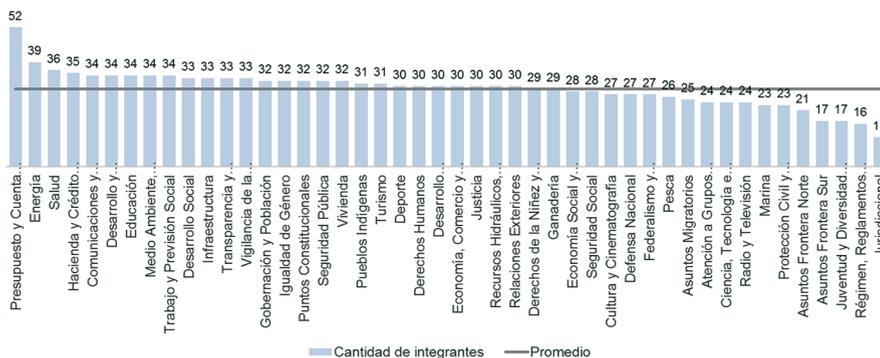
LXIV Legislatura	LXV Legislatura
Juventud y Diversidad Sexual	Juventud
	Diversidad
Pueblos Indígenas	Pueblos Indígenas y Afromexicanos
-	Reforma Política-Electoral
Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana

Fuente: elaboración propia.

1. Integración de comisiones ordinarias

Durante la LXIV Legislatura, y como se muestra en la Gráfica 1, las comisiones contaron con 29 integrantes en promedio, y la mayoría de ellas se ubicaron por arriba de ese promedio. Las cuatro comisiones con la mayor cantidad de miembros fueron: Presupuesto y Cuenta Pública (52), Energía (39), Salud (36) y Hacienda y Crédito Público (35). Las cuatro comisiones con la menor cantidad fueron: Asuntos Frontera Sur (17), Juventud y Diversidad Sexual (17), Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (16) y Jurisdiccional (11).

Gráfica 1. Cantidad de integrantes por comisión, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

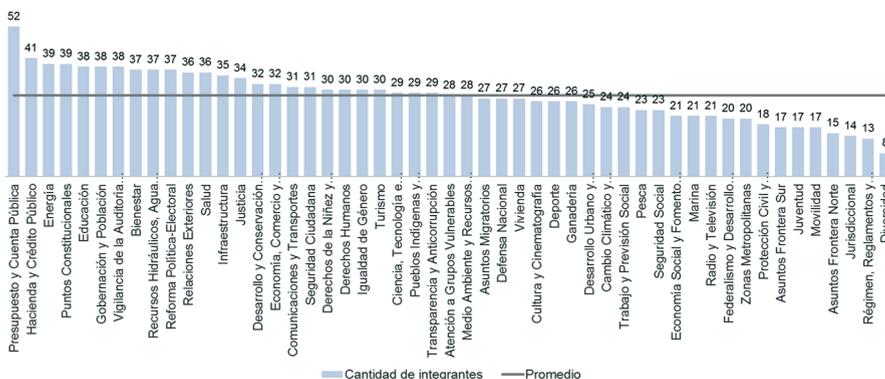


Fuente: elaboración propia. Nota: datos al 30 de julio de 2021; no incluye puestos vacantes.

Por su parte, durante la LXV Legislatura, las comisiones ordinarias contaron en promedio con 28 integrantes, es decir, con uno menos

respecto a la legislatura anterior. Las cuatro comisiones con la mayor cantidad de miembros fueron: Presupuesto y Cuenta Pública (52), Hacienda y Crédito Público (41), Energía (39) y Puntos Constitucionales (39), mientras que las cuatro comisiones con la menor cantidad fueron: Asuntos Frontera Norte (15), Jurisdiccional (14), Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (13) y Diversidad (8).

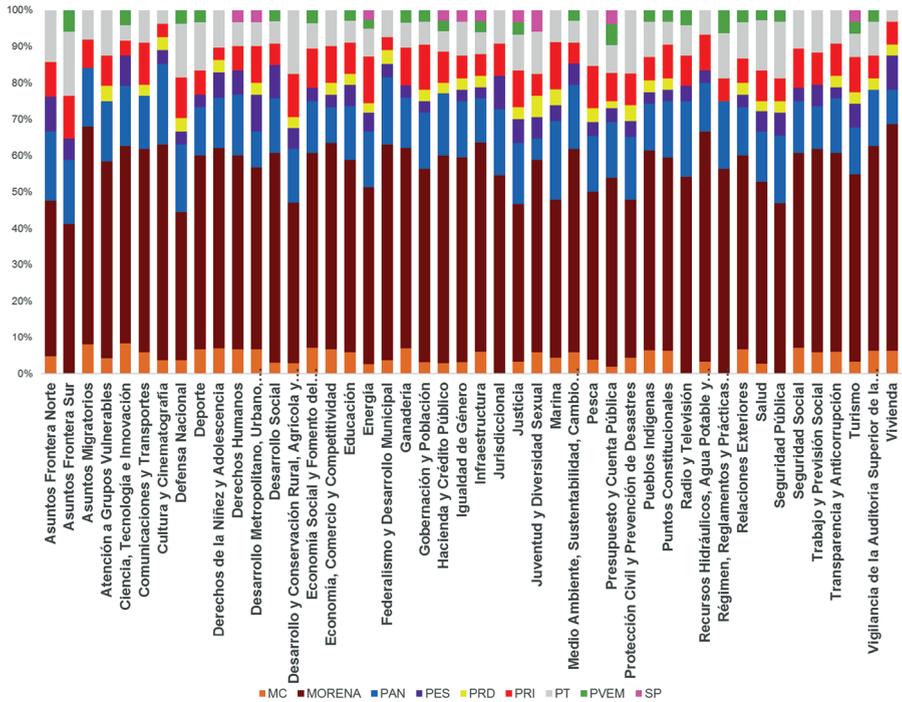
Gráfica 2. Cantidad de integrantes por comisión, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: datos al 23 de febrero de 2023; no incluye puestos vacantes.

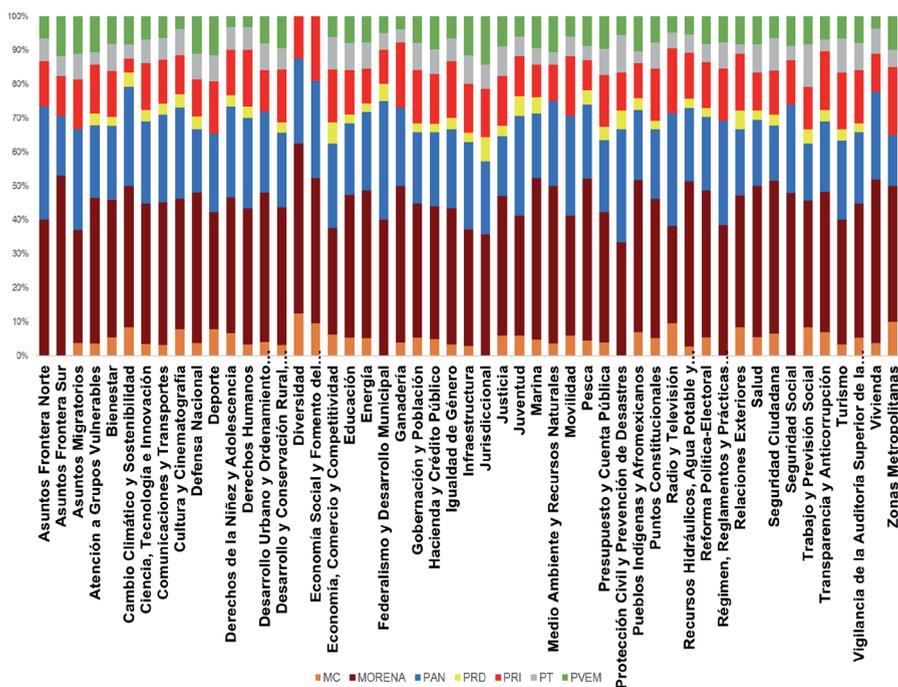
Si se analiza la proporción de integrantes de las comisiones ordinarias según el grupo parlamentario al que pertenecen, las Gráficas 3 y 4 permiten observar que durante las Legislaturas LXIV y LXV se ha cumplido en general con lo dispuesto por el artículo 43, numeral 1 de la LOCGEUM, en el sentido de “garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones”.

Gráfica 3. Proporción de integrantes de comisiones ordinarias, por grupo parlamentario, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4. Proporción de integrantes de comisiones ordinarias, por grupo parlamentario, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



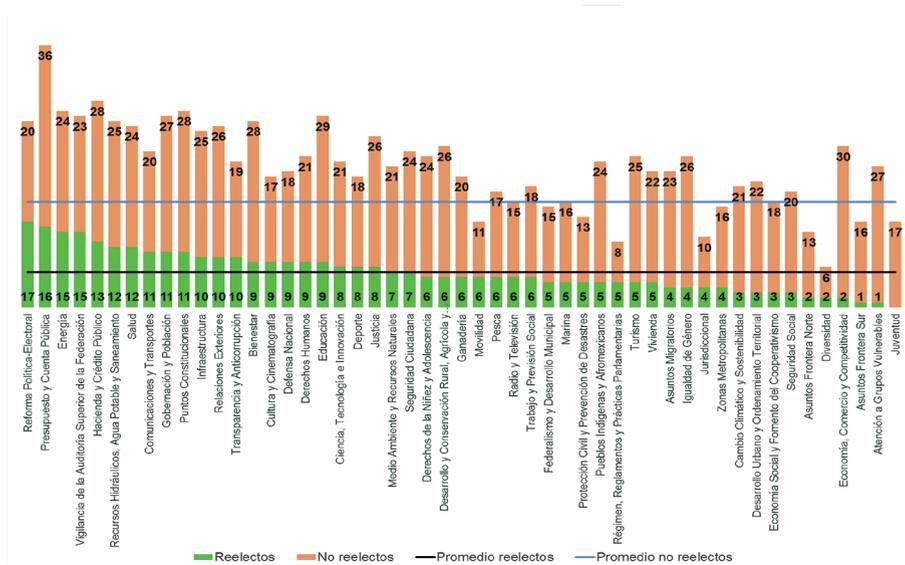
Fuente: elaboración propia.

Como se ha reiterado, la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados es la primera que incluye a representantes populares consecutivamente reelectos. Se observa que, del total de diputadas y diputados (500), 122 (24.4%) fueron reelectos. A nivel de comisiones, 359 (25.2%) puestos correspondieron a un diputada o diputado reelecto, y 1,067 (74.8%) a no reelectos.

La Gráfica 5, ordenada en función de la cantidad de integrantes reelectos, muestra que las comisiones ordinarias contaron en promedio con siete integrantes reelectos y 21 no reelectos. Las cuatro comisiones con mayor número de miembros reelectos fueron: Reforma Política-Electoral (17), Presupuesto y Cuenta Pública (16), Energía (15) y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (15), mientras que las cuatro comisiones con menos integrantes reelectos fueron: Economía, Comercio y Competitividad (2), Asuntos Frontera Sur y

Atención a Grupos Vulnerables con uno, y Juventud, sin miembros reelectos. Respecto a las y los no reelectos, se observó un máximo de 36 (Presupuesto y Cuenta Pública) y un mínimo de 6 (Diversidad).

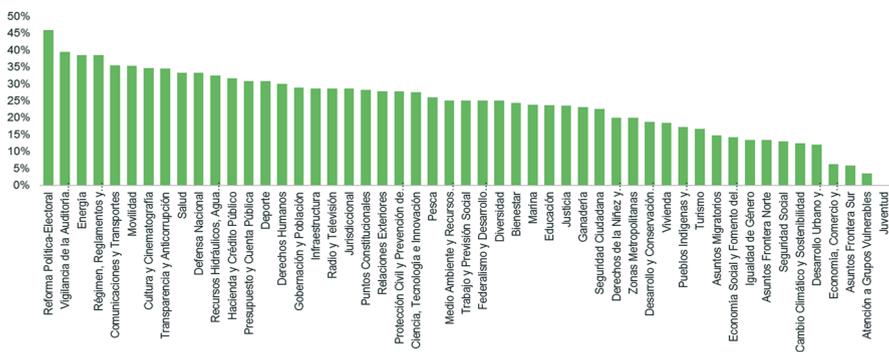
Gráfica 5. Cantidad de miembros reelectos y no reelectos, por comisión, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

Debido a que la aprobación de asuntos requiere alcanzar una mayoría de los miembros, es útil conocer la proporción de integrantes reelectos por comisión. Como se puede observar en la Gráfica 6, ninguna comisión cuenta con más de la mitad de sus miembros reelectos. También se encontró que las cuatro comisiones ordinarias con la mayor proporción de integrantes reelectos son: Reforma Política-Electoral (46%), Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (39%), Energía (38%) y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (38%). Las comisiones que contaron con un menor porcentaje de integrantes reelectos fueron: Economía, Comercio y Competitividad (6%), Asuntos Frontera Sur (6%), Atención a Grupos Vulnerables (4%) y Juventud (0%). Destaca que la comisión ordinaria con mayor cantidad y proporción de integrantes reelectos es una de nueva creación y que persigue propósitos específicos (Reforma Política-Electoral).

Gráfica 6. Proporción de integrantes reelectos, por comisión, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

2. *Presidencias de comisiones ordinarias*

En el apartado teórico se aseveró que las comisiones pueden fungir como actores con capacidad para influir en la dinámica del proceso legislativo. Por lo tanto, la presidencia de dichos órganos podría ser un factor fundamental por considerar.

En cuanto a la distribución de presidencias de comisiones por partido entre ambas legislaturas estudiadas, la Tabla 2 muestra que el partido que ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo y la mayoría en la Cámara de Diputados cuenta con tres presidencias menos, un partido aliado obtuvo tres presidencias más, y los partidos de oposición ocuparon en total nueve presidencias más. El Partido Encuentro Social (PES) no obtuvo los votos suficientes durante la última elección federal, por lo que perdió el registro como partido político y su carácter de grupo parlamentario, y con ello, las tres comisiones que presidió pasaron a otros grupos. Además, se observa que se cumple la proporción entre la distribución observada en el Pleno y la presidencia de las comisiones, normada por el artículo 43, numeral 4, de la LOCGEUM.

**Tabla 2. Presidencia de comisiones por partido, LXIV y LXV
 Legislaturas de la Cámara de Diputados.**

Partido	LXIV	Porcentaje Pleno	Porcentaje comisiones	LXV	Porcentaje Pleno	Porcentaje comisiones
MORENA	23	50.4%	50.0%	20	40.4%	39.2%
PAN	7	15.8%	15.2%	12	22.8%	23.5%
PRI	4	9.8%	8.7%	7	13.8%	13.7%
PT	4	8.8%	8.7%	4	6.6%	7.8%
PES	3	4.6%	6.5%	-	-	-
MC	3	4.8%	6.5%	2	5.2%	3.9%
PVEM	1	2.2%	2.2%	4	8.2%	7.8%
PRD	1	2.4%	2.2%	2	3.0%	3.9%
Total	46	98.8%	100%	51	100%	100.0%

Fuente: elaboración propia. Nota: el porcentaje del Pleno de la LXIV Legislatura no equivale al 100% porque no se contaron los diputados y las diputadas independientes, ya que no presidieron comisiones.

Si se analizan las comisiones en función de si la persona que la preside es mujer u hombre, se puede observar que durante la LXIV Legislatura un mayor porcentaje de hombres (52.2%) ocupó el cargo de presidente. En contraste, durante la presente LXV Legislatura, una mayoría de mujeres (52.9%) preside comisiones ordinarias.

Tabla 3. Presidencia de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, por sexo y legislatura.

	LXIV	Porcentaje	LXV	Porcentaje
Hombres	24	52.2%	24	47.1%
Mujeres	20	43.5%	27	52.9%
Total	44	95.7%	51	100%

Fuente: elaboración propia. Nota: el porcentaje de la LXIV Legislatura no equivale al 100% porque la presidencia de dos comisiones (Asuntos Frontera Sur e Infraestructura) se encontraba vacante.

Si se analiza la presidencia de las comisiones ordinarias durante la LXV Legislatura, la primera que contempla la reelección consecutiva, en función de si la ocupa un diputado o diputada reelecta, se observa que un total de 27 presidencias no fueron ocupadas por alguien reelecto y 24

sí. Destaca que el porcentaje de presidencias de comisiones ordinarias ocupadas por una o un integrante reelecto es mayor que la proporción de miembros reelectos respecto al total de la Cámara, lo cual pudiese representar una señal de profesionalización legislativa.

De las 24 diputadas y diputados reelectos que ocupan el cargo de presidencia de comisión ordinaria en la LXV Legislatura, diez ocuparon el mismo cargo durante la anterior. De esos diez, seis volvieron a presidir la misma comisión, lo cual podría constituir una evidencia más de profesionalización legislativa. En la Tabla 4 se listan por orden alfabético del apellido:

Tabla 4. Diputadas y diputados reelectos que presidieron y/o presiden una comisión ordinaria en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.

Nombre	Comisión LXIV	Comisión LXV	Partido	Sexo
Angulo Briceño Pablo Guillermo		Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	PRI	H
Baldenebro Arredondo Manuel de Jesús	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social	MORENA	H
Bautista Pelaéz María del Carmen		Pesca	MORENA	M
Carrasco Godínez Nelly Minerva		Derechos Humanos	MORENA	M
Cruz Santos Flora Tania		Educación	MORENA	M
Femat Bañuelos Alfredo	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	PT	H
Gómez Cárdenas Annia Sarahí		Federalismo y Desarrollo Municipal	PAN	M
González Robledo Erasmo	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	MORENA	H
Guerra Mena Juanita	Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana	MORENA	M
Juan Carlos Irma	Pueblos Indígenas	Pueblos Indígenas y Afromexicanos	MORENA	M
Macías Olvera Felipe Fernando		Justicia	PAN	H
Mendoza Acevedo Luis Alberto	Economía Social y Fomento del Cooperativismo	Radio y Televisión	PAN	H
Pérez Bernabé Jaime Humberto	Gobernación y Población	Jurisdiccional	MORENA	H
Pérez Díaz Víctor Manuel		Comunicaciones y Transportes	PAN	H

Nombre	Comisión LXIV	Comisión LXV	Partido	Sexo
Reyes Carmona Emmanuel		Salud	MORENA	H
Rocha Acosta Sonia		Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	M
Rodríguez González Manuel	Energía	Energía	MORENA	H
Rojo Pimentel Ana Karina		Bienestar	PT	M
Romero Hicks Juan Carlos		Transparencia y Anticorrupción	PAN	H
Sánchez Ortiz Graciela		Reforma Política- Electoral	MORENA	M
Sandoval Flores Reginaldo		Infraestructura	PT	H
Vargas Meraz Teresita de Jesús		Asuntos Frontera Norte	MORENA	M
Vences Valencia Julieta Kristal	Asuntos Migratorios	Igualdad de Género	MORENA	M
Villarreal García Ricardo	Federalismo y Desarrollo Municipal	Defensa Nacional	PAN	H

Fuente: elaboración propia.

3. Subcomisiones

Como ya fue señalado, las subcomisiones son órganos parlamentarios constituidos al interior de las comisiones que pueden atender más eficientemente algunos tipos de asuntos legislativos. La Tabla 5 a continuación lista las comisiones que crearon subcomisiones durante las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.

Tabla 5. Subcomisiones creadas durante las Legislaturas LXIV y LXV en la Cámara de Diputados.

Legislatura			
LXIV		LXV	
Comisión	Subcom.	Comisión	Subcom.
Comunicaciones y Transportes	13	Turismo	12
Puntos Constitucionales	10	Atención a Grupos Vulnerables ³⁵	11
Ganadería	9	Gobernación y Población	10
Justicia	9	Defensa Nacional	8
Transparencia y Anticorrupción	9	Seguridad Ciudadana	7
Cultura y Cinematografía	8	Cambio Climático... ³⁶	4
Infraestructura ³⁷	8	Marina	4
Pesca ³⁸	8	Puntos Constitucionales	3
Asuntos Frontera Norte	6	Justicia	1
Ciencia, Tecnología e Innovación	6	Presupuesto y Cuenta Pública ³⁹	1
Derechos de la Niñez...	6		
Salud ⁴⁰	6		
Seguridad Pública	6		
Deporte	5		
Federalismo y Desarrollo...	5		
Seguridad Social	5		
Trabajo y Previsión Social ⁴¹	5		
Desarrollo Social	4		
Desarrollo y Conservación...	4		
Igualdad de Género	4		
Hacienda y Crédito Público	3		
Pueblos Indígenas	3		
Juventud y Diversidad Sexual	2		
Presupuesto y Cuenta Pública	2		

35 COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES, *Primer Informe Semestral*, México, Cámara de Diputados, 2022, p. 81.

36 COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD, *Informe semestral de actividades correspondiente al periodo del 27 de octubre de 2021 al 28 de febrero de 2022*, México, Cámara de Diputados, 2022, p. 18.

37 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Infraestructura, Subcomisiones*, (20 de febrero de 2023), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Infraestructura2/Subcomisiones>.

38 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Pesca, Subcomisiones*, (20 de febrero de 2023), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comision-de-Pesca2/Subcomisiones>.

39 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Subcomisión de Presupuesto con Perspectiva de Género*, (20 de febrero de 2023), <https://web.diputados.gob.mx/inicio/comision?Oid=86cdf4f7-1dad-484c-92f1-92f88d4ebaa2>.

40 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Salud, Subcomisiones (sic) e Integrantes*, (20 de febrero de 2023), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Salud2/Subcomisiones/Subcomisiones-e-Integrantes>.

41 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Trabajo y Previsión Social, Integrantes por Sub Comisiones*, (20 de febrero de 2023), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Trabajo-y-Prevision-Social/Integrantes-por-Sub-Comisiones>.

Comisión	Subcom.	Comisión	Subcom.
Vivienda	2		
Jurisdiccional	1		
Vigilancia de la Auditoría... ⁴²	1		

Fuente: elaboración propia con base en los micrositos, informes de actividades, planes de trabajo y actas de reuniones de cada comisión.

Se observa un ritmo variable en la constitución de subcomisiones entre ambas legislaturas. Durante la LXIV, 27 comisiones contaron con al menos una, mientras que en la LXV, y según los datos disponibles, 10 han creado al menos una.⁴³ También se advierte que aquellas a las que más asuntos les son turnados no son necesariamente las que más subcomisiones crean. Por lo tanto, algunas comisiones ordinarias, en particular las que más asuntos reciben, podrían considerar la creación formal de más subcomisiones, con la finalidad de agilizar su funcionamiento.

A. Subcomisiones en el derecho comparado

En el presente apartado se muestra que en algunos congresos nacionales existen subcomisiones como mecanismo para distribuir el trabajo de modo más eficiente. Por ejemplo, en Chile, según el artículo 19° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el proyecto de Ley de Presupuestos será informado o dictaminado exclusivamente por una comisión especial, la cual formará las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto.⁴⁴ Sin embargo, el último párrafo del artículo 224 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que “[l]as comisiones, a fin de allegar todos los antecedentes que estimen pertinentes para el adecuado despacho de un proyecto de ley o para acelerar el trabajo legislativo, podrán establecer subcomisiones, salvo que la tercera parte de sus integrantes se oponga a ello”.⁴⁵ Como

⁴² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Subcomisión de Análisis Jurídico de las Auditorías Superiores Locales*, (20 de febrero de 2023), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion2/Subcomision-de-Analisis-Juridico-de-las-Auditorias-Superiores-Locales>.

⁴³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Subcomisiones*, (20 de febrero de 2023), <https://web.diputados.gob.mx/inicio/comisiones?Tipo=Subcomisiones>.

⁴⁴ Ley 18918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, *Diario Oficial de la República de Chile*, 5 de febrero de 1990, Chile, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30289>.

⁴⁵ Acuerdo S/N, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la República de Chile*, 10 de marzo de 2002, Chile, https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/reglamento.pdf.

se puede observar, en dicho país sudamericano las comisiones cumplen normativamente con la función de agilizar o hacer más eficiente la labor parlamentaria.

Conforme al Reglamento de la Cámara de Diputados de Brasil, “las comisiones permanentes pueden constituir subcomisiones permanentes con campos temáticos determinados (con apoyo de la mayoría) o subcomisiones especiales para el desempeño de actividades específicas (mediante propuesta de cualquiera de los miembros). Cada comisión puede tener un máximo de tres subcomisiones permanentes y tres especiales”.⁴⁶ El pleno de la comisión establecerá el número de miembros de cada subcomisión respetando el principio de proporcionalidad, y definirá los asuntos reservados a las subcomisiones, así como los objetivos de las subcomisiones especiales (artículo 29).⁴⁷ Se advierte que el artículo 42 del reglamento permite a los presidentes de las comisiones reunirse para examinar y tomar decisiones sobre las cuestiones relativas a la eficacia del trabajo legislativo.

En Bolivia existen órganos análogos a las subcomisiones, denominados “comités”, encargados de funciones legislativas y otras. Conforme al artículo 45 del Reglamento General de la Cámara de Diputados, existen 12 comisiones y 37 comités.⁴⁸ El número de comités por comisión oscila entre dos y cinco. Los comités son instancias operativas y de investigación, conformados por miembros de la respectiva comisión, y también cumplen la función de nexo entre la ciudadanía y las instituciones del Estado (artículo 53). Estos elaboran los proyectos de informe en las materias de su competencia y realizan las investigaciones que les encomiende la comisión a la que pertenecen (artículo 54). Además, realizan el tratamiento preliminar de los proyectos de ley referidos a las temáticas de su incumbencia, sin que su pronunciamiento sea prerequisite para la consideración del

46 LARA GOYBURU, Carolina Tchintian y CELLA, Lautaro, *Reglamentos comparados de Cámaras de Diputados de América del Sur*, documento de trabajo, núm. 177, CIPPEC, febrero de 2019, p. 11, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/02/177-DT-IP-Reglamentos-comparados-de-camaras-de-diputados-Tchintian-Goyuburu-y-Cella-febrero-2019-1.pdf>.

47 *Resolução N° 17, de 1989 Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, Brasil, 1989, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>.

48 LARA GOYBURU, Carolina Tchintian y CELLA, Lautaro, *op. cit.*, p. 11.

proyecto en la comisión (artículo 55). En cuanto a los recursos humanos, el reglamento establece que las comisiones y los comités dispondrán de asesoras o asesores para apoyar sus labores en temas que requieran conocimiento y experiencia especializados (artículo 159).⁴⁹

En Estados Unidos, las subcomisiones han sido concebidas como entidades creadas por las comisiones para asistirles en la gestión de su labor.⁵⁰ Debido al gran volumen y complejidad de su trabajo, el Congreso de los Estados Unidos divide sus tareas legislativas, de supervisión y de administración interna entre comisiones y subcomisiones.⁵¹ Su Cámara de Representantes cuenta con un sistema de 23 comisiones y 104 subcomisiones.⁵² La mayoría de las comisiones forman subcomisiones para repartir tareas específicas dentro de su ámbito de competencia. Las subcomisiones son responsables ante sus comisiones y trabajan dentro de las directrices establecidas por ellas. Las comisiones suelen crear subcomisiones con competencia legislativa para examinar y presentar proyectos de ley. También les asignan tareas específicas, como el examen inicial de medidas y la supervisión de leyes y programas en las áreas temáticas de cada una. Debido a que pocas normas de la cámara y de los partidos se aplican a las subcomisiones, el número, las prerrogativas y la autonomía varían entre una comisión y otra. Las Reglas de la Cámara establecen un máximo de cinco subcomisiones para la mayoría de las comisiones (artículo X, párrafo 5, inciso d), pero a algunas comisiones se les ha permitido un mayor número de subcomisiones en función de la cantidad y complejidad de asuntos y materias que conocen.⁵³

En Estados Unidos, algunas comisiones asignan personal directamente a sus subcomisiones y otorgan a sus dirigentes una gran autoridad para contratar y supervisar al personal de la subcomisión.⁵⁴ Incluso las Reglas de la Cámara de Representantes aseguran ciertos

49 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento General de la Cámara de Diputados*, La Paz, 2023, <https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2023/04/Reglamento-Camara-de-Diputados-2.pdf>.

50 SCHNEIDER, Judy, *Subcommittees in the House of Representatives*, Congressional Research Service, 3 de mayo de 2007, p. 1, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/98-544/8>.

51 SCHNEIDER, Judy, *The Committee System in the U.S. Congress*, Congressional Research Service, 14 de octubre de 2009, p. 1, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20794/6>.

52 THE WHITE HOUSE, *The Legislative Branch*, (3 de marzo de 2023), <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch>.

53 HEITSHUSEN, Valerie, *Committee Types and Roles*, Congressional Research Service, 2 de mayo de 2017, p. 2, <https://sgp.fas.org/crs/misc/98-241.pdf>.

54 SCHNEIDER, Judy, *The Committee System...*, pp. 2 y 3.

recursos financieros y humanos para las subcomisiones, al establecer que, de los recursos disponibles para el nombramiento del personal de la comisión, el presidente de cada una garantizará que se proporcione a cada subcomisión el personal suficiente para llevar a cabo sus funciones, y que el partido minoritario reciba un trato equitativo en el nombramiento de dicho personal.⁵⁵

Finalmente, se debe mencionar que las subcomisiones pueden ser uno de los mecanismos, pero no el único, para contribuir a hacer más eficiente el funcionamiento de las comisiones. En ese sentido, destaca que no todos los congresos nacionales incluyen una figura similar o sus alcances son limitados. En Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay los reglamentos no hacen referencias a subcomisiones.⁵⁶ En Perú, el reglamento solo establece dos comisiones con funciones específicas: la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y la de Control Político.⁵⁷

4. *Asuntos turnados y resueltos*

Como se mencionó anteriormente, la normativa que rige el funcionamiento de la Cámara de Diputados dispone que la Presidencia de la Mesa Directiva turnará los asuntos a las comisiones según su temática. Los hallazgos permiten afirmar que el resultado de este proceso es variable entre comisiones ordinarias.

Durante la LXIV Legislatura fueron turnados 12,871 asuntos en total, con un promedio por comisión de 280 asuntos turnados. Del total, 11,971 (93.01%) fueron turnados a comisión única. La Gráfica 7, ordenada en función de la cantidad de asuntos turnados, muestra que las cuatro comisiones que más asuntos recibieron fueron: Salud (1,256), Hacienda y Crédito Público (1,089), Justicia (1,075) y Puntos Constitucionales (973), mientras que las cuatro que menos asuntos recibieron fueron: Asuntos Frontera Norte (9), Asuntos Frontera Sur (8), Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2) y Jurisdiccional (0).

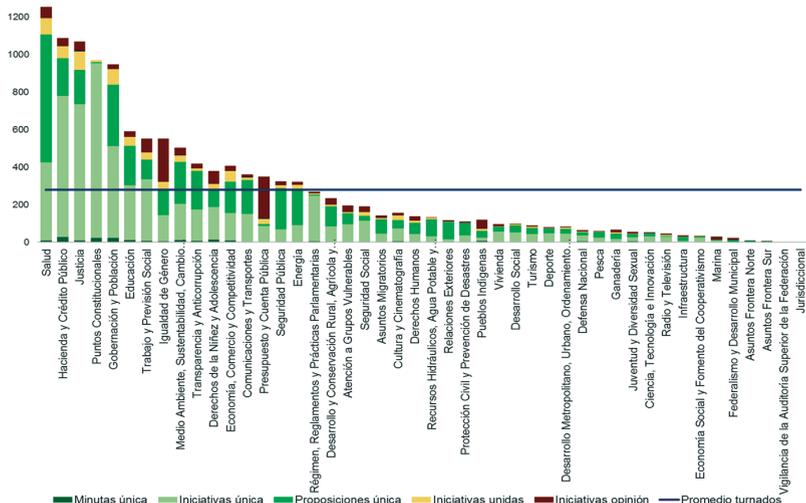
⁵⁵ Regla X, cláusula 7, inciso d, artículo 767, *Rules of the House of Representatives*, Estados Unidos, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-117/pdf/HMAN-117-pg454.pdf>.

⁵⁶ LARA GOYBURU, Carolina Tehintian y CELLA, Lautaro, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Reglamento del Congreso de la República*, Perú, abril de 2023, [https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Reglamento-Congreso-\(Abril-2023\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Reglamento-Congreso-(Abril-2023).pdf).

Destaca que, durante la LXIV Legislatura, la mayoría de los asuntos turnados a comisiones ordinarias fueron iniciativas para dictamen a comisión única, seguidos de proposiciones para dictamen a comisión única e iniciativas para opinión. A algunas comisiones, como la de Puntos Constitucionales o la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, les fue turnada una mayoría de iniciativas para dictamen como comisión única, mientras que otras, como Igualdad de Género, y Presupuesto y Cuenta Pública, recibieron, en su mayoría, iniciativas para opinión. También se muestra que las comisiones de Salud, Seguridad Pública y Energía recibieron una mayoría de proposiciones para dictamen como comisión única. Finalmente, se observa una baja proporción de asuntos turnados del siguiente tipo y para los siguientes efectos: minutas turnadas para dictamen de comisiones unidas, minutas turnadas para opinión, proposiciones turnadas para dictamen a comisiones unidas, y proposiciones turnadas para opinión.

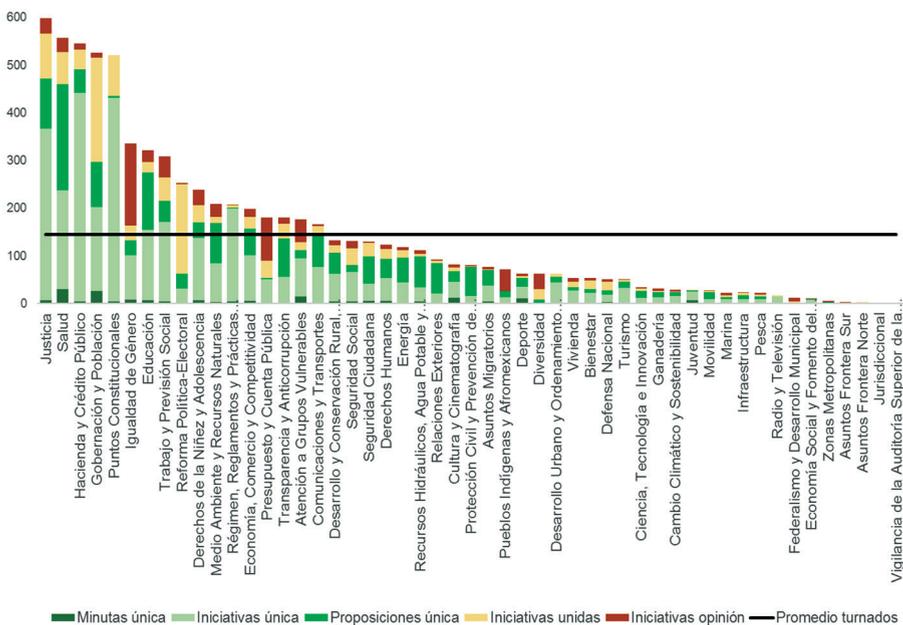
Gráfica 7. Cantidad de asuntos turnados por tipo y comisión, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: debido al bajo número de casos, no se muestran las minutas turnadas para dictamen de comisiones unidas, las minutas turnadas para opinión, las proposiciones turnadas para dictamen a comisiones unidas, ni las proposiciones turnadas para opinión.

Por su parte, durante la LXV Legislatura y hasta el 23 de febrero de 2023, han sido turnados 7,362 asuntos en total, con un promedio de 144 por comisión. De ese total, 6,114 (83.05%) asuntos han sido turnados a comisión única. La Gráfica 8, ordenada según la cantidad de asuntos turnados, muestra que las cuatro comisiones que más asuntos recibieron fueron: Justicia (601), Salud (558), Hacienda y Crédito Público (545) y Gobernación y Población (525), mientras que las cuatro que menos asuntos han recibieron fueron: Asuntos Frontera Sur (4), Asuntos Frontera Norte (3), Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (0) y Jurisdiccional (0).

Gráfica 8. Cantidad de asuntos turnados por tipo y comisión, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.

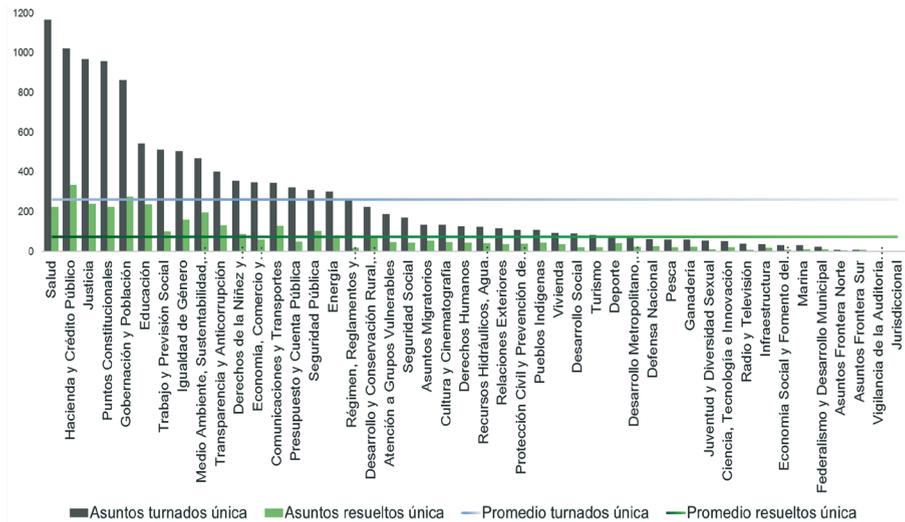


Fuente: elaboración propia. Nota: datos con corte al 23 de febrero de 2023; debido al bajo número de casos, no se muestran las minutas turnadas para dictamen de comisiones unidas, las minutas turnadas para opinión, las proposiciones turnadas para dictamen a comisiones unidas, ni las proposiciones turnadas para opinión.

Como se puede observar, las comisiones de Salud, Hacienda y Crédito Público, y Justicia son aquellas que tienden a recibir más asuntos en función de su materia, mientras que las comisiones de asuntos fronterizos (Norte y Sur), así como dos de las comisiones con funciones específicas (Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Jurisdiccional), tienden a recibir menos asuntos.

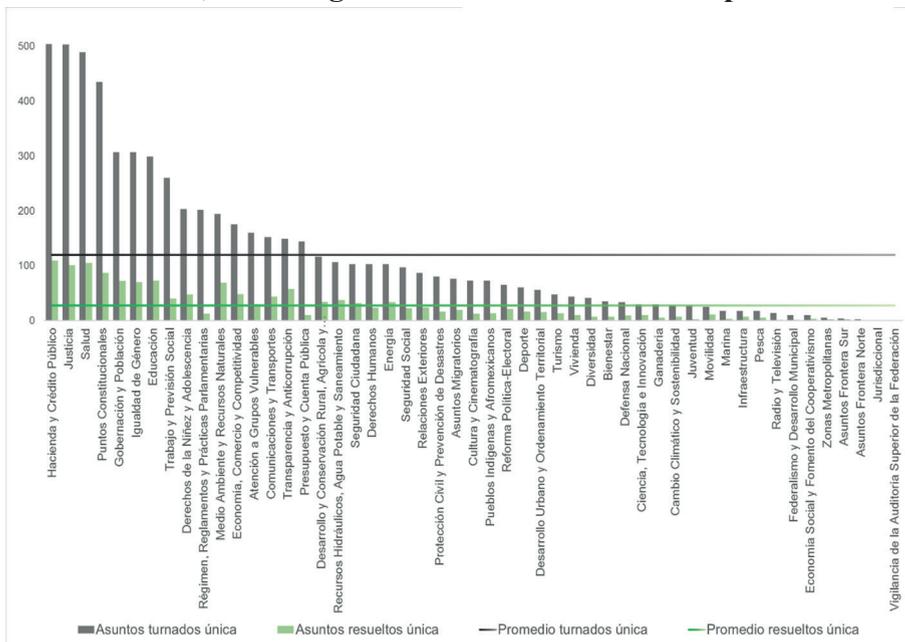
Ahora, si se analiza la cantidad de asuntos turnados a comisión única para dictamen o para opinión y resueltos (incluyendo aprobados y desechados, excluyendo los retirados), la Gráfica 9 muestra que, en promedio, 260 asuntos fueron turnados a comisión única, y en promedio, resolvieron 74. Por su parte, como se muestra en la Gráfica 10, durante la LXV Legislatura, las comisiones ordinarias han recibido 120 asuntos en promedio y resuelto 27.

Gráfica 9. Cantidad de asuntos turnados a comisión única y resueltos, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: incluye asuntos turnados para dictamen y opinión en comisión única, excluye asuntos turnados a comisiones unidas; los asuntos resueltos incluyen dictámenes y opiniones aprobadas y desechadas.

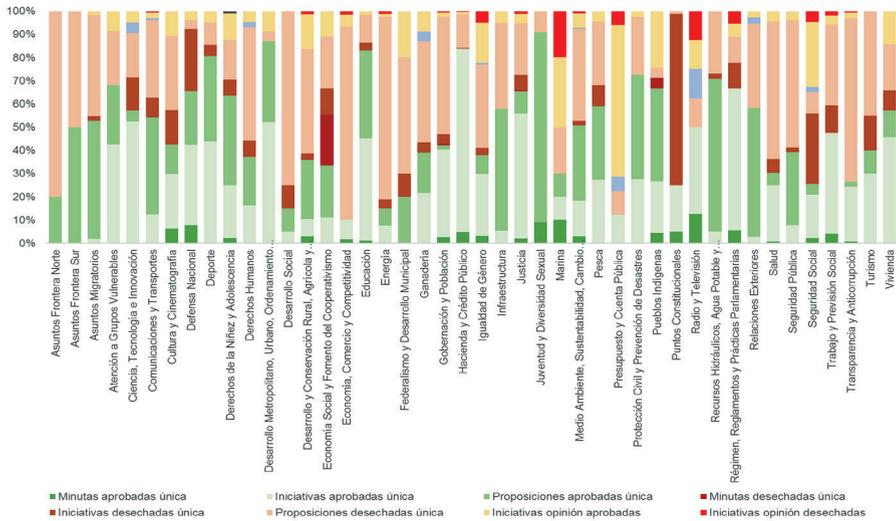
Gráfica 10. Cantidad de asuntos turnados a comisión única y resueltos, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: incluye asuntos turnados para dictamen y opinión en comisión única, excluye asuntos turnados a comisiones unidas; los asuntos resueltos incluyen dictámenes y opiniones aprobadas y desechadas. Datos con corte al 23 de febrero de 2023.

Ahora bien, si se analiza el tipo de asuntos resueltos en comisión única, se puede observar que, durante la LXIV Legislatura, la mayoría consistió en proposiciones desechadas, seguida de una menor proporción de dictámenes aprobados sobre proposiciones y sobre iniciativas (Gráfica 11). Algunas comisiones, como la de Puntos Constitucionales, concentraron una mayor proporción de iniciativas desechadas. Por su parte, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó una mayoría de opiniones sobre iniciativas. También es posible observar que la Comisión Jurisdiccional no recibió asuntos, y la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación recibió dos iniciativas para opinión. Finalmente, se encontró un bajo número de casos de minutas para dictamen o para opinión desechadas, así como proposiciones para opinión aprobadas y desechadas.

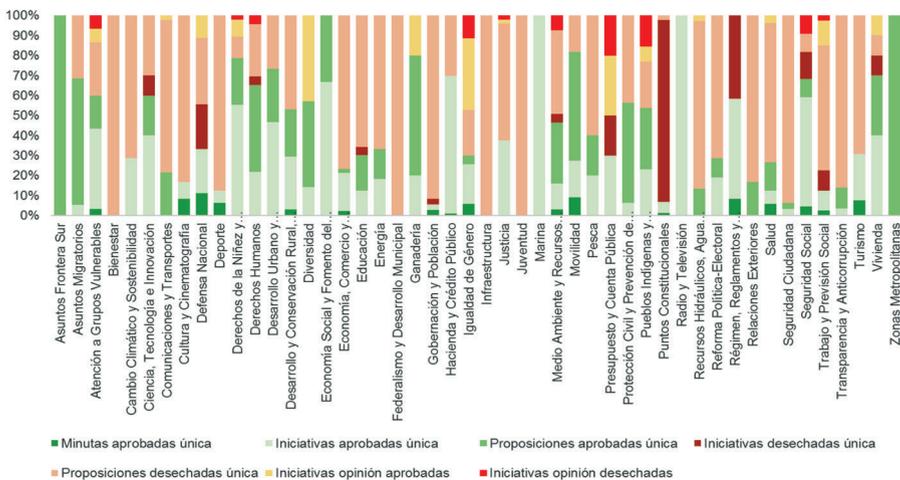
Gráfica 11. Proporción de asuntos resueltos en comisión única, por tipo, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: no se muestran las comisiones Jurisdiccional y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, porque la primera no recibió asuntos durante la LXIV Legislatura y la segunda recibió dos iniciativas para opinión; debido al bajo número de casos, no incluye minutas desechadas en comisión única, minutas para opinión desechadas, ni proposiciones para opinión aprobadas y desechadas.

Igualmente, la Gráfica 12 muestra que durante la actual LXV Legislatura las comisiones ordinarias han desechado una gran proporción de proposiciones turnadas para dictamen, pero también han aprobado dictámenes sobre iniciativas. Una minoría de comisiones se ha concentrado en aprobar proposiciones. Al igual que en la legislatura anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales continúa desechando una gran proporción de las iniciativas que le son turnadas.

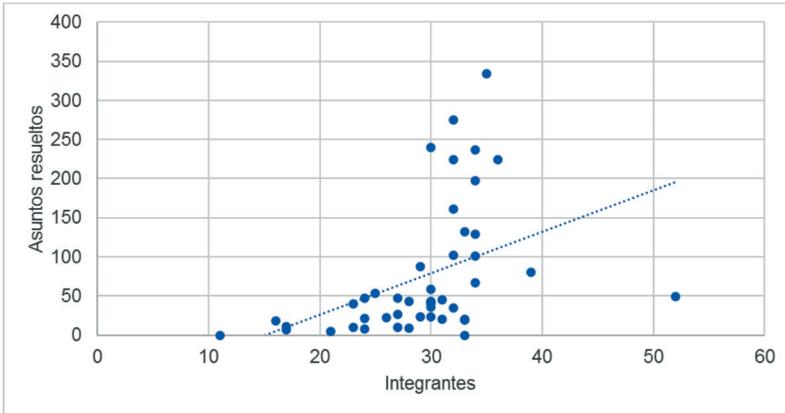
Gráfica 12. Proporción de asuntos resueltos en comisión única, por tipo, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia. Nota: no se muestran las comisiones de Asuntos Frontera Norte, Jurisdiccional ni Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; debido al bajo número de casos, tampoco se incluyen las minutas desechadas en comisión única, las minutas para opinión aprobadas y desechadas, ni las proposiciones para opinión aprobadas y desechadas.

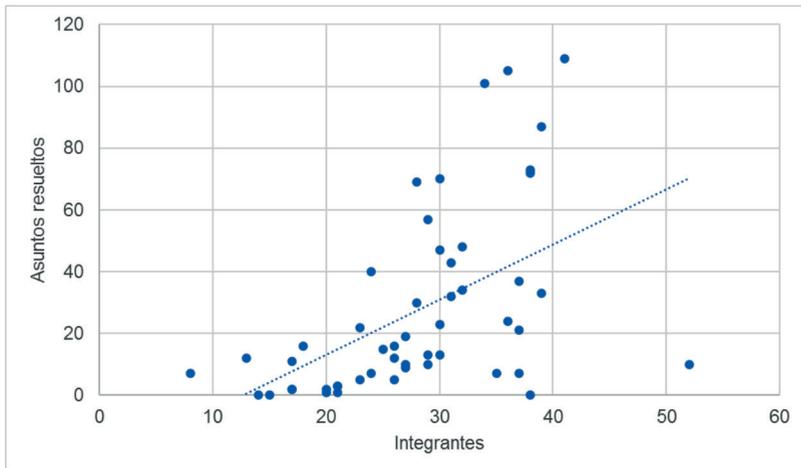
Si se analiza la asociación entre la cantidad de asuntos resueltos y de integrantes por cada comisión ordinaria durante la LXIV Legislatura, se puede observar una correlación positiva, como indica la línea ascendente en la Gráfica 13. Es decir, que las comisiones con más miembros tienden a resolver más asuntos. Esto no quiere decir que una mayor cantidad de integrantes provocará necesariamente un aumento en la productividad, sino que ambas variables fluctúan en el mismo sentido. Según la Gráfica 14, se puede observar la misma relación durante la LXV Legislatura. Estos hallazgos brindan soporte a la hipótesis de este trabajo que afirma una correlación positiva entre ambos factores.

Gráfica 13. Asuntos resueltos por comisión única y cantidad de integrantes, LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 14. Asuntos resueltos por comisión única y cantidad de integrantes, LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, si se indaga sobre la relación entre la cantidad de asuntos resueltos (aprobados y desechados) y el número de integrantes reelectos por comisión durante la LXV Legislatura, se puede ver en la Gráfica 15 una correlación positiva, aunque menos evidente que la observada

Así, durante la LXIV Legislatura, algunas recibieron menos de diez, mientras que a otras les fueron turnados cerca de mil. También se observó variación entre el turno de asuntos para dictamen y para opinión, así como por el tipo de asunto (iniciativa, proposición o minuta). La decisión sobre a cuál comisión o comisiones se turna un asunto, y para qué efectos, recae en el ámbito competencial de la Mesa Directiva como órgano de gobierno colegiado. La materia de la iniciativa constituye el único criterio jurídico que orienta la decisión. Es decir, se asignan a una comisión o varias en función de su especialidad. Sin embargo, podrían ser considerados criterios adicionales, tales como la carga de trabajo o la cantidad de asuntos pendientes.

Asimismo, existen disposiciones, tales como los artículos 149, 152 y 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que permiten constituir subcomisiones para el desahogo más eficiente de los asuntos turnados a las comisiones. Sin embargo, se encontró que, durante la LXV Legislatura, solo diez de cincuenta y un comisiones han constituido subcomisiones. En este aspecto, se considera que la creación de subcomisiones en las comisiones que más asuntos reciben podría agilizar su desahogo, tal y como sucede en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

Existen diversos modelos para la distribución del trabajo entre comisiones. Ciertos órganos legislativos cuentan con esquemas en los que se constituyen varias comisiones de la misma temática y jerarquía, debido al alto número de asuntos que deben atender. Por ejemplo, el artículo 89 de la LOCGEUM permite que la Comisión de Estudios Legislativos del Senado, que participa en el dictamen de todos los asuntos, sea dividida en secciones o ramas,⁵⁸ lo que ha dado lugar a la creación de tres comisiones. Un esquema similar se pudiese considerar en la Cámara de Diputados para que las comisiones ordinarias, sobre todo aquellas que están obligadas a conocer de ciertos temas, puedan desempeñar sus funciones más eficientemente.

En otro tenor, destaca la eficacia de ciertas disposiciones que rigen la organización de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Durante las dos legislaturas estudiadas se ha cumplido lo dispuesto por

58 ARTICULO 89.

1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

la LOCGEUM en cuanto a garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones. También se cumple la disposición referente a la integración de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual permite tener más de treinta miembros, situación que podría estimarse óptima debido a la cantidad de asuntos que reciben. Asimismo, se cumple eficazmente con el principio de paridad de género en la presidencia de las comisiones.

Se hipotetizó que la cantidad de asuntos resueltos por comisión única podría encontrarse relacionada con aspectos jurídicamente delimitados, tales como la cantidad de integrantes y la proporción de reelectos. El análisis estadístico mostró una correlación positiva respecto a ambos factores. Las comisiones ordinarias con más de treinta integrantes tienden a resolver más asuntos. Por supuesto, existen excepciones y este no es el único factor que determina la productividad de dichos órganos parlamentarios. Este hallazgo podría evidenciar la conveniencia de elevar el número de integrantes en algunas comisiones o dotarles de mayores recursos humanos para facilitar la resolución de más asuntos.

En este sentido, los artículos 7 y 147 del Reglamento de la Cámara de Diputados buscan garantizar suficientes recursos humanos, materiales, telemáticos y de otros tipos para diputadas, diputados y comisiones. Incluso establecen que, para determinar la asignación de recursos, además de la disponibilidad presupuestal, se debe considerar la cantidad de asuntos legislativos recibidos. Por ende, con la finalidad de considerar las peculiaridades de cada comisión, se estima que la normativa pudiese permitir la emisión de acuerdos para asignar o redistribuir asuntos entre comisiones en función de la carga de trabajo, o establecer que a aquellas que reciben más asuntos les sea garantizado un mínimo de recursos, tal y como dispone la normativa del congreso estadounidense y del chileno.

VII. CONCLUSIONES

En la presente investigación se buscó conocer aquellos elementos jurídicos que pudiesen estar relacionados con el desempeño observado de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados durante las Legislaturas LXIV y LXV. En el apartado teórico se mostró que las comisiones parlamentarias pueden ser determinantes para el funcionamiento de un congreso y dentro del proceso legislativo. A pesar de esa relevancia,

en México continúan siendo órganos escasamente estudiados. Esta investigación pretendió analizar empíricamente la aplicación práctica del marco jurídico que las regula. Es por ello que se formuló la hipótesis consistente en que el funcionamiento de las comisiones se encuentra parcialmente condicionado por el diseño normativo. Por ejemplo, por las disposiciones que rigen la cantidad de integrantes y los criterios para la asignación o el turno de asuntos. Se observó una correlación significativa entre la cantidad de asuntos resueltos y el número de miembros, por lo que esta variable podría resultar relevante para describir y explicar el desempeño de las comisiones ordinarias.

Posteriormente se expuso el marco jurídico que rige el funcionamiento y la organización de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Este consiste fundamental, pero no exclusivamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados. La normativa incluye la definición del concepto “comisión”, así como la regulación de procesos clave de su funcionamiento, como puede ser el turno de asuntos y la posibilidad de constituir subcomisiones. En ese sentido, es posible afirmar que algunas disposiciones jurídicas condicionan aspectos del desempeño de las comisiones.

Después se expusieron algunos patrones empíricos sobre el desempeño de las comisiones ordinarias durante las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados. Se encontró, por ejemplo, que durante la LXIV Legislatura contaron con 29 integrantes en promedio, y con 28 durante la LXV. También se ha cumplido en general con lo dispuesto por la LOCGEUM, en el sentido de garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones, así como el principio de paridad de género en las presidencias.

Respecto a la reelección consecutiva, del total de 500 diputadas y diputados que integran el Pleno, 122 (24.4%) la consiguieron. En las comisiones ordinarias, 359 puestos (25.2%) correspondieron a una diputada o diputado reelecto. Además, contaron en promedio con siete integrantes reelectos y 21 no reelectos.

En cuanto a la distribución de presidencias de comisiones por partido, se observó que también se cumple la proporción entre esta y la distribución observada en el Pleno, dispuesta por la LOCGEUM. Durante la LXIV

Legislatura, una mayor proporción de hombres ocuparon presidencias de comisiones ordinarias, mientras que en la LXV Legislatura una mayoría de mujeres la ostenta. 27 presidencias no son ocupadas por alguien reelecto y 24 sí. De estas, diez diputadas o diputados ocuparon el cargo de presidencia durante la anterior legislatura. De este conjunto, seis presiden la misma comisión, lo cual podría constituir una muestra de profesionalización legislativa en la Cámara de Diputados.

Sobre el turno y la resolución de asuntos, se observó gran variación entre comisiones ordinarias. Por ejemplo, las comisiones de Salud, Hacienda y Crédito Público, y Justicia son aquellas que tienden a recibir más asuntos (aproximadamente mil durante la LXIV Legislatura), mientras que las comisiones de asuntos fronterizos (Norte y Sur), así como dos de las comisiones con funciones específicas (Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Jurisdiccional), tienden a recibir menos asuntos. Por ende, se considera que los criterios vigentes para turnar asuntos pudieren no ser suficientes para equilibrar las cargas de trabajo e incentivar un desempeño más eficiente de todas las comisiones.

Durante la LXIV Legislatura, en promedio 260 asuntos fueron turnados a comisión única y 74 fueron resueltos. La mayoría consistió en proposiciones desechadas, seguida de una menor proporción de dictámenes aprobados sobre proposiciones y sobre iniciativas. Durante la actual LXV Legislatura, y hasta el 23 de febrero, las comisiones ordinarias habían recibido 120 asuntos en promedio y resuelto 27.

Respecto a la hipótesis del trabajo, se encontró una correlación positiva entre la cantidad de integrantes y el número de asuntos resueltos. Es decir, entre más miembros tenga una comisión, más asuntos tenderá a resolver. También se encontró una relación positiva respecto al número de integrantes reelectos, aunque menos significativa. Además, se encontró un escaso aprovechamiento del esquema de subcomisiones en ambas legislaturas estudiadas. A diferencia de otros congresos, el Reglamento de la Cámara de Diputados no garantiza expresamente un mínimo de recursos humanos o materiales para las comisiones.

Es por ello por lo que se considera conveniente reflexionar sobre la eficacia de la normativa interna de la Cámara de Diputados, a fin de optimizar el funcionamiento de las comisiones ordinarias.

También se deben explicitar algunos límites de esta investigación y posibles líneas para futuros estudios. Es necesario profundizar en

el funcionamiento de cada comisión a través de métodos cualitativos, por ejemplo, mediante de estudios de caso, observación, o entrevistas. También se podrían analizar los cambios en la integración de las comisiones durante el ejercicio de cada legislatura; más legislaturas de la propia Cámara de Diputados; elaborar ejercicios comparativos respecto a la Cámara de Senadores y otros congresos locales y de otros países, tomando en cuenta su particularidades normativas y prácticas; incluir más variables al análisis, tales como la experiencia legislativa de cada legislador o legisladora, la cantidad y perfil de las y los asesores que laboran para las comisiones, o la complejidad y relevancia del asunto turnado. Todo lo anterior busca motivar la investigación sobre la actividad parlamentaria con el propósito de contribuir a la mejora de los procesos institucionales del Congreso de la Unión, y en última instancia, al desarrollo de la democracia en México.

VIII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALEMÁN, Eduardo, “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, 2006.
- BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, *El proceso de formulación de políticas públicas en el Congreso. Una propuesta metodológica para la medición de la eficiencia en las comisiones legislativas*, documento de trabajo, 2011.
- , “Involucramiento legislativo sin reelección: La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015”, *Política y Gobierno*, vol. XXIV, núm. 1, I semestre de 2017.
- , “Reinterpreting Theories of Legislative Organization. Committee Chair Selection in the Non-majoritarian Stage of the Mexican Cámara de Diputados (1997-2018)”, *Acta Politológica*, vol. 12, núm. 3, 2020.
- BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo y TÉLLEZ DEL RÍO, Julio, “Transición democrática e institucionalización legislativa: el caso de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados de México (2000-2012)”, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 12, núm. 23, julio-diciembre 2016.

- BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo y URBINA CORTÉS, Gustavo, “Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018)”, *Política y Sociedad*, vol. 59, núm. 2, 2022.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa y BÁRCENA JUÁREZ, Sergio Arturo, “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 48, 2016.
- BRIONES MARTÍNEZ, Bárbara, “Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)”, *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*, Cuadernos de Trabajo de la UACJ, núm. 11, septiembre-octubre 2012.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, Serie Roja.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Editorial Porrúa, Senado de la República, LXII Legislatura, 2013.
- FRANCIS, Wayne y RIDDLESPERGER, James, “U.S. State Legislative Committees: Structure, Procedural Efficiency, and Party Control”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 7, núm. 4, noviembre de 1982.
- GAINES, Brian, GOODWIN, Mark, BATES, Stephen Holden y SIN, Gisela, “The Study of Legislative Committees”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 25, núm. 3, 2019.
- GANDHI, Jennifer y RUIZ-RUFINO, Rubén (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Londres, Nueva York, Routledge, 2015.
- HEITSHUSEN, Valerie, *Committee Types and Roles*, Congressional Research Service, 2 de mayo de 2017.
- LARA GOYBURU, Carolina Tchintian y CELLA, Lautaro, *Reglamentos comparados de Cámaras de Diputados de América del Sur*, documento de trabajo, núm. 177, CIPPEC, febrero de 2019.

- LIN, Nick, “Informative Committees and Legislative Performance in the American States”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 3, agosto de 2015.
- MAKSE, Todd, “The Retention of Expertise and Productivity in State Legislative Committees”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 17, núm. 4, diciembre de 2017.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 42, septiembre-diciembre 2017.
- RENDÓN ARIAS, Iliana, *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII Legislatura (2012-2013)*, (tesis de maestría en ciencias sociales), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, julio de 2014.
- SCHNEIDER, Judy, *Subcommittees in the House of Representatives*, Congressional Research Service, 3 de mayo de 2007.
- , *The Committee System in the U.S. Congress*, Congressional Research Service, 14 de octubre de 2009.
- STRØM, Kaare, “Parliamentary committees in European democracies”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, núm. 1, 1998.
- TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

2. Internet

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Elección consecutiva*.
- , *Listado de Comisiones Ordinarias*.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Parlamento*.
- THE WHITE HOUSE, *The Legislative Branch*.

3. *Otras*

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento General de la Cámara de Diputados*, La Paz, 2023.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Reglamento del Congreso de la República*, Brasil, abril de 2023.

Acuerdo S/N, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la República de Chile*, 10 de marzo de 2002, Chile.

Diario Oficial de la Federación.

Ley 18918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, *Diario Oficial de la República de Chile*, 5 de febrero de 1990, Chile.

Resolução N° 17, de 1989 Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Brasil, 1989.