**Llamado a aportar información – próximo informe sobre la independencia de los sistemas judiciales frente a los desafíos contemporáneos a la democracia de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados.**

31 de enero de 2024

Margaret Satterthwaite

Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a usted en mi calidad de abogado para responder la siguiente pregunta: **¿han desempeñado los abogados un papel activo en la salvaguardia de la democracia y la defensa de los derechos democráticos fundamentales en su país?**

La respuesta es afirmativa, pues si bien es cierto que en la mayoría de los casos cualquier persona puede acceder de forma independiente a los mecanismos de protección de derechos que nuestro sistema jurídico nos brinda, también lo es que el acompañamiento de un abogado que guie dichas actuaciones constituye una herramienta fundamental para su efectiva protección.

Nuestro sistema jurídico reconoce expresamente una amplia gama de derechos, la cual se incrementó considerablemente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos que tuvo lugar en el año 2011, pues amplió ese catalogo a todos aquellos derechos que se encuentren previstos en los tratados internacionales que hayan sido celebrados y ratificados por el Estado Mexicano.

Dicha incorporación fortaleció el sistema jurídico mexicano en muchos sentidos, pues obligó a las autoridades mexicanas a reformular las normas y a adaptar sus acciones de modo que resulten compatibles con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como sancionar y reparar las violaciones que se cometan en su contra.

Sin embargo, esa incorporación también ha traído una serie de retos importantes, pues ha requerido que nuestros tribunales realicen distintas interpretaciones para determinar si las normas preexistentes pueden subsistir o no dentro del nuevo sistema, además, generó la necesidad de instituir nuevos actores que ayuden a revelar las inconsistencias que surjan de la actividad institucional.

Con relación al éste último punto, considero que el replanteamiento del principio de división de poderes constituye el cambio más importante que trajo consigo la reforma mencionada, pues otorgó un papel de suma importancia a los órganos constitucionales autónomos como actores que favorecen el funcionamiento del Estado, ya que realizan funciones indispensables para el desarrollo económico, social y político de nuestro país.

Actualmente, en México existen ocho órganos con dicha naturaleza, a saber: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI); el Banco de México (BANXICO); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el Instituto Nacional Electoral (INE); la Fiscalía General de la República (FGR); y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Si bien cada uno de los órganos referidos realizan una función primordial para el desarrollo del país, en primer lugar, sólo destacaré las funciones principales que desarrollan el INAI, el INE y la CNDH, cuya labor protege y aporta herramientas valiosas para que los abogados realicen su función en diferentes ámbitos, tal como se explica a continuación:

* El artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, dispone que el INAI es el órgano encargado de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados[[1]](#footnote-1).

La [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf) establece un listado mínimo de las obligaciones de transparencia comunes que cada uno de los sujetos obligados debe de hacer del conocimiento público (artículo 70), sin embargo, si un particular requiere mayor información podrá solicitarla y, en el supuesto, que la autoridad la niegue podrá reclamarlo ante el INAI, quien podrá confirmar, revocar o modificar la respuesta que emitió el sujeto obligado.

* El artículo 41, fracción V, apartados A y B, de la Constitución Federal establecen que el INE es el órgano encargado de la organización de las elecciones a nivel federal y local, así como el proceso de revocación de mandato.

Las facultades que dicho órgano ejerce y los procedimientos que implementa para llevar a cabo los múltiples procesos electorales que se suscitan en nuestro país se encuentran dispersos en distintos ordenamientos[[2]](#footnote-2), además, tales procedimientos se encuentran sujetos al escrutinio del Poder Judicial Federal (PJF), pues los partidos políticos cuentan con diversos recursos legales para denunciar y verificar el cumplimiento de dichas normas.

* El artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal dispone que la CNDH es el órgano encargado de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en concreto, conocerá de las quejas formuladas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del PJF, que violen tales derechos.

La [Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf) dispone que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos ante dicho órgano (artículo 25), quien la hará del conocimiento de la autoridad señalada como responsable (artículo 34) y, si lo considera necesario, requerirá más información o podrá practicar visitas e inspecciones (artículo 39) y para su resolución emitiera una recomendación a la autoridad que resulte responsable (artículo 46) contra la cual no procederá recurso alguno.

Como lo podrá apreciar, los órganos autónomos realizan funciones indispensables para la protección de los derechos y el funcionamiento de la democracia, pues se les ha otorgado la facultad exclusiva para conocer y resolver procedimientos especiales que fungen como contrapeso para verificar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones implementadas por otros poderes, además, tales procedimientos constituyen herramientas con las cuales los abogados tiene la oportunidad de robustecer sus actuaciones.

Aunado a lo anterior, considero importante mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, en ciertos casos, los órganos constitucionales cuentan con legitimación para promover medios de control abstracto (acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional) en contra de normas, actos y omisiones que, de algún modo, afecten sus atribuciones o vulneren los derechos que cada uno de ellos protege, esto es, su actuación sirve como un contrapeso, principalmente, en contra de la actuación del ejecutivo y legislativo en el ámbito federal.

Ahora bien, hago de su conocimiento que, actualmente, el gobierno en turno ha implementado una serie de acciones que han debilitado e, incluso, inhabilitado a esos órganos y, para evitar que ello ocurra, los miembros de las propias instituciones, así como de la comunidad jurídica en general han impulsado diversas acciones legales para impugnar las normas, actos y omisiones que atentan contra su funcionamiento, tal como se lo describiré a continuación.

Por un lado, el INAI se conforma por siete comisionados y su designación la realiza la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, sin embargo, dicha designación puede ser objetada por el Presidente de la República, en cuyo caso, la Cámara realizará una nueva propuesta que deberá ser aprobada con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes y, si éste segundo nombramiento también fuera objetado, la Cámara procederá a su designación con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes.

Actualmente, el INAI se integra únicamente con [cuatro comisionados](https://home.inai.org.mx/?page_id=1737) debido a que la Cámara de Senadores no ha concluido el proceso de designación de las vacantes de los comisionados que concluyeron su encargo en los años 2022 y 2023. Si bien, el 1 de marzo de 2023, se logró que el Senado designara a [dos personas](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/132706) como comisionados, lo cierto es que dicha decisión fue objetada por el [Ejecutivo Federal](https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/5391-objetar-nombramientos-de-inai-facultad-del-ejecutivo-se-hara-otra-propuesta-monreal) y hasta el día de hoy el Senado no ha emitido una nueva designación, a pesar de que ello ya fue ordenado por nuestra Suprema Corte. Y, respecto a la última vacante, se emitió el [listado de candidatos](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-28-1/assets/documentos/DICTAMEN_INAI_2023.pdf) que reunieron los requisitos para ocupar dicho cargo, sin embargo, no se ha podido someter a votación del Senado. En contra de dicha situación, los miembros del INAI han instaurado una serie de recursos legales, los cuales han sido resueltos en sentido favorable por nuestra Suprema Corte y ello ha permitido que siga funcionando.

Por otro lado, el IFT sufre una situación similar, pues el artículo sexto transitorio del [Decreto de creación](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0) establece que, para asegurar el escalonamiento en el cargo de los comisionados, aquellos funcionarios que fueron nombrados a raíz de ese decreto concluirán su encargo el último día de febrero entre los años 2016 a 2022. Sin embargo, los últimos tres comisionados que concluyeron su función no han sido sustituidos hasta el día de hoy, esto es, el IFT también opera con [cuatro comisionados](https://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/integrantes-del-pleno). Aunque dicha situación también ha sido objeto de impugnación por parte de sus integrantes y de asociaciones civiles, lo cierto es que aún no han sido resueltos.

El INE también ha atravesado una situación similar, puesto que, en 2023, el Presidente de la República propuso una serie de reformas constitucionales y legales para modificar su estructura y su funcionamiento, sin embargo, las [reformas constitucionales](http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf) no alcanzaron la votación necesaria cuando fueron discutidas por la Cámara de Diputados y las [reformas legales](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0) fueron invalidadas por nuestra Suprema Corte.

Ahora, no sólo los órganos autónomos han sido objeto de ataques a su independencia, pues como ya se hizo de su conocimiento a través del comunicado AL MEX 11/2023, al distribuir el presupuesto para el año 2024, la Cámara de Diputados a propuesta del ejecutivo, aprobó un recorte presupuestal para el PJF a través de la extinción de 15 fideicomisos públicos, lo cual podría poner en riesgo su funcionamiento.

Sin embargo, el mayor riesgo que sufren todas las instituciones aludidas se agrava con la propuesta que el Presidente de la República ha dado a conocer a través de sus conferencias de prensa mediante las cuales indica que, el día 5 de febrero de 2024, enviará al Congreso de la Unión un [paquete de reformas constitucionales](https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-anuncia-que-presentara-el-5-de-febrero-un-paquete-de-reformas-constitucionales-20240112-0023.html) mediante las cuales pretende hacer cambios importantes a la estructura del PJF y plantea la desaparición y la transformación de los órganos autónomos para que sus funciones sean absorbidas por las Secretarías de Estado y sus recursos sean destinados a otras funciones.

La eventual desaparición y transformación de tales órganos dejaría sin un recurso efectivo ni una autoridad competente que resuelva y reclame las afectaciones a los derechos humanos que actualmente aquellos protegen frente a las acciones u omisiones que dicte el gobierno. Por ejemplo, la desaparición del INAI, como lo ha anunciado el ejecutivo, dejará a su discreción qué información se hará o no del conocimiento público, es decir, eliminará una herramienta que la sociedad y, en particular, los abogados pueden utilizar para conocer el uso de recursos públicos y con base en ello denunciar posibles actos de corrupción.

En el mismo sentido, si se transforma a la CNDH de modo que sus funciones sean absorbidas por alguna secretaría a cargo del ejecutivo, traerá como consecuencia la eliminación de un medio no jurisdiccional para denunciar violaciones a los derechos humanos, lo cual resulta de gran relevancia frente a los distintos retos que enfrenta nuestro país en materia de seguridad, migración e igualdad y no discriminación. Por ejemplo, se corre el riesgo de eliminar un órgano que está facultado para cuestionar la constitucionalidad de cualquier norma que contravenga los derechos humanos, así como de observar y denunciar contextos de violencia generalizada en contra de grupos vulnerables (migrantes, comunidades indígenas, miembros de la comunidad LGBTQ+, etc.), desapariciones forzadas y el aumento de funciones asignadas actualmente al ejército.

Aún más grave resultan las modificaciones que el Ejecutivo pretende realizar al PJF, pues ha sugerido que los jueces sean seleccionados mediante elección popular, lo cual no solo atenta contra el principio de independencia judicial, sino que evitaría que los abogados mejor preparados ocupen dichos cargos, además, si retomamos que las elecciones ya no serán organizadas por un órgano independiente (INE) ni revisadas por un Tribunal especializado, entonces, el ejecutivo también tendría una gran influencia dentro del poder judicial.

En relación con lo anterior, considero oportuno señalar que en el informe A/HRC/17/30/Add.3 que emitió la Relatoría que actualmente dirige, señaló como parte de las recomendaciones para México que, para fortalecer el principio de independencia del Poder Judicial, se debían realizar, entre otras, las siguientes acciones: **a)** equilibrar la presencia entre hombres y mujeres en los poderes judiciales; **b)** establecer plenamente una carrera judicial a nivel federal y local; y **c)** que el derecho internacional de los derechos humanos formara parte de los cursos para acceder a la carrera judicial. En cierta medida, el PJF ha atendido cada uno de esos aspectos, por lo que la modificación constitucional que se pretende implementar constituiría un gran retroceso para los logros alcanzados.

También me gustaría destacar algunas recomendaciones que aún no han sido atendidas, por ejemplo: **a)** la autonomía del Ministerio Público, pues a pesar de que la FGR es un órgano autónomo, lo cierto es que aún depende en gran medida del ejecutivo; **b)** la figura del arraigo sigue vigente a pesar de los casos que al respecto ha conocido nuestra Suprema Corte; y **c)** no existe ninguna medida a favor de la colegiación y certificación obligatoria para los abogados.

En ese contexto, si bien el papel de los abogados y jueces ha sido de vital importancia para combatir las situaciones descritas, lo cierto es que la eventual eliminación y transformación de los recursos legales y las instituciones referidas constituiría un detrimento para la salvaguarda de los derechos humanos y, en particular, para la independencia de los miembros que conforman los órganos autónomos y el PJF, puesto que no podrían fungir como un contrapeso que contrarreste los efectos de las acciones y omisiones de otros poderes, los cuales nos costaron demasiado esfuerzo y tiempo para que fueran instaurados en nuestro sistema jurídico y, además, constituye un menoscabo para el estado de derecho y la democracia moderna.

Víctor Hugo Santos Pérez

1. Denominación que se utiliza para referirse a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes, los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluso de aquellas personas que reciban y ejerzan recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley de Partidos Políticos y Ley Federal de Consulta Popular [↑](#footnote-ref-2)