



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

EL PAPEL DE LAS LEYES GENERALES EN LA LÓGICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

PRESENTA:

ÁNGEL SAUCEDO MARTÍNEZ

TUTOR PRINCIPAL:

DR. CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. ROSA MARÍA DE LA TORRE TORRES

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DRA. IRMA MÉNDEZ DE HOYOS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. , DICIEMBRE 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO PRIMERO

FEDERALISMO Y CONCURRENCIA COMPETENCIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA 14

I. APROXIMACIÓN A LA IDEA DE ESTADO FEDERAL. 14

II. BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO 28

III. PARTICULARIDADES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y SU SISTEMA DE
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 48

A Sistema de lista única y cláusula residual 51

B. Competencias y prohibiciones 53

C. La concurrencia de competencias en México 58

CAPÍTULO SEGUNDO

EL RECONOCIMIENTO DE LEYES DISTRIBUTIVAS DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA MEXICANO. 63

I. LAS LEYES GENERALES EN EL PERIODO 1917-1999. 63

II. LAS LEYES GENERALES EN EL PERIODO 2000-2018. 76

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS LEYES GENERALES. 87

IV. LA LÓGICA DEL ASIMILAMIENTO DE LAS LEYES GENERALES 106

CAPÍTULO TERCERO

ESTUDIO DE LAS LEYES GENERALES EN SU DINÁMICA 108

I. SOBRE LA LEGISLACIÓN CONCURRENTES 108

II. LA CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL DE LAS LEYES GENERALES EN MÉXICO 116

A. Radiografía de las leyes generales en el sistema de fuentes 127

B. Aspectos constitucionales 129

C. Construcción jurisprudencial de las leyes generales 131

| | |
|---|------------|
| III. COMPONENTES DE LAS LEYES GENERALES EN LA DINÁMICA FEDERAL | 135 |
| A. Su evolución tiene una trayectoria en el tiempo que atiende a factores de distribución y equilibrio del ejercicio del poder. | 135 |
| B. Las leyes generales no tienden a la uniformidad. | 137 |
| C. Las leyes generales tienen una vocación de armonización en diseño de instituciones, reglas de funcionamiento de organismos estatales e incluso en tipos penales y administrativos, más no de agotar la materia | 138 |
| D. Su ubicación en el sistema de fuentes e impacto en el orden jurídico | 139 |
| E. La liminalidad constitucional de las leyes generales y su apertura como fuente de incertidumbre competencial | 139 |
| F. Desconstitucionalización y la exclusión de los legislativos locales | 141 |
| G. Su función en pro de la cohesión ante la diversidad. | 142 |
| H. Su impacto en las Constituciones locales y la reglamentación de la concurrencia competencial | 143 |
| I. La existencia de una competencia concurrente en la Constitución y/o en ley no genera estabilidad y armonía legislativa <i>per se</i> . | 148 |
| J. La ductilidad. | 149 |

CAPÍTULO CUARTO

| | |
|--|------------|
| LAS LEYES GENERALES COMO VÍNCULO CON LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES | 153 |
| I. LA CONSTITUCIÓN CONVENCIONALIZADA. | 153 |
| II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SU INCIDENCIA EN LAS LEYES GENERALES. | 158 |
| A. Obligaciones generales de los Estados con los Derechos Humanos | 158 |
| 1. Respetar | |
| 2. Proteger | |
| 3. Asegurar | |
| 4. Promover | |
| B. Principios de interpretación de los DDHH. | 161 |
| 1. Principio pro persona | |
| 2. Principio de interpretación conforme | |
| III. CONSIDERACIONES DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA CONVENCION AMERICANA. | 162 |

| | |
|---|------------|
| A. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno | 162 |
| 1. Obligación de adecuar | |
| 2. Obligación de suprimir o erradicar | |
| 3. Obligación de efectividad | |
| IV. LA LEY GENERAL COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO. | 172 |
| A. La cláusula federal en la Convención Americana de Derechos Humanos | 172 |
| B. Mandatos y cumplimiento multinivel en el federalismo mexicano | 174 |
| C. La concurrencia y el diseño centralizado. | 181 |
| D. Las leyes generales como aliado de cumplimiento. | 183 |

CAPÍTULO QUINTO

UNIFORMIDAD NORMATIVA MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS

NACIONALES. 188

I. LOS SISTEMAS NACIONALES. 191

A. Sistema Nacional de Seguridad Pública y Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública. **191**

B. Sistema Nacional de Planeación Democrática. **194**

C. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. **195**

D. Sistema Nacional Anticorrupción. **198**

E. Sistema Nacional de Archivos. **199**

F. Sistema Nacional de Transparencia. **199**

II. EL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS COMO SISTEMA NACIONAL QUE OPTIMIZA EL ACATAMIENTO DE ESTANDARES INTERNACIONALES DE DDHH **201**

III. RECEPCIÓN LEGISLATIVA SUBNACIONAL DE SISTEMAS NACIONALES: LUCES Y SOMBRAS DEL FEDERALISMO NORMATIVO. **205**

HACIA UNA(S) CONCLUSIÓN(ES) 210

EPÍLOGO 217

FUENTES DE INFORMACIÓN. 223

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Nuestro país ha tenido desde sus orígenes constitucionales una tendencia hacia el federalismo y la descentralización, que, aunque por periodos de tiempo se ha alejado, siempre vuelve a este cauce. Una de las características clave para entenderlo desde la óptica mexicana son las leyes generales, que son un tipo de legislación que establece los principios y criterios que deben seguir las autoridades locales y federales en una materia específica que tiene la categoría de concurrente.

El papel que desempeñan dichas normas es fundamental para garantizar la unidad y coherencia del sistema jurídico en el ejercicio de las competencias asignadas a los distintos órdenes de gobierno. Las leyes generales consignan así los principios, criterios, y directrices que deben someterse los órganos de gobierno en el ejercicio de competencias concurrentes. Otro elemento que destacar, de entrada, es el establecimiento de las obligaciones de los gobiernos federal y subnacionales para coordinarse y dar cumplimiento de sus objetivos y metas.

Sin embargo, existe una problemática de difícil solución, que es el desarrollar un concepto claro de las leyes generales. Para esto es necesario identificar los elementos esenciales de ellas. Algunos de éstos pueden ser encontrados en la propia constitución, pero también se encuentran difusos en las propias leyes generales y en la interpretación constitucional que desarrolla la Suprema Corte.

Estos elementos establecen las bases para la elaboración de estas leyes, la definición de las competencias y responsabilidades que deben asumir las distintas autoridades, la obligación de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como la forma de interacción de estas leyes con los demás ordenamientos legales.

Un análisis detallado de estos elementos permitirá entender cómo funcionan las leyes generales en el federalismo mexicano y cómo influyen en la distribución del poder y la toma de decisiones en el país.

Este análisis resulta de gran importancia, ya que aquí radica uno de los principales problemas en torno a las leyes generales, ya que la laxitud e

indeterminación de los límites y mínimos que deben considerarse al formular estas normas genera una tensión en la distribución competencial, lo que es un rubro de gran importancia al generar un choque de soberanías reconocidas, especialmente en el ámbito del desarrollo de competencias legislativas.

I. Discusión teórica y argumento central

La elaboración de la presente tesis comenzó con un cúmulo de interrogantes derivada de la práctica legislativa, tratando de entender el mecanismo de funcionamiento de las leyes generales en el sistema jurídico mexicano y sus repercusiones en los diversos ordenes jurídicos, especialmente en cuanto a la función legislativa remanente de los Congresos locales tras la expedición de una norma de este tipo.

Un primer reto que se presentó fue estipular la forma en que se abordaría el fenómeno, puesto que se podían plantear diferentes preguntas, tratar de analizar el fenómeno desde diversas ópticas y encontrar asidero en múltiples finalidades.

¿Cómo se explica el desarrollo de las leyes generales a partir del cambio democrático en México? ¿Qué finalidad tiene el uso de esta peculiar figura para determinadas materias? ¿Qué diferencias se encuentran entre las leyes generales y otro tipo de normas que tienen algunas características similares, como las leyes federales y las leyes nacionales? Estas son algunas de las dudas que dieron forma al proyecto de tesis y empezaron a guiar la investigación.

Como bien lo ha señalado Martín Díaz y Díaz, se ha ejercido un federalismo que en su ejercicio ha tenido toques centralistas, teniendo como característica “...*la adopción en ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco, a partir de las cuales se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de gobierno*¹.”, destacando que esta era una labor que únicamente se encontraba reservada para la Constitución.

¹ Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, Azuela, Antonio (Comp.), *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 433.

El mismo autor ha señalado que *“en nuestro lenguaje constitucional se llaman concurrencias legislativas las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida, que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso llamada “Ley General”²”, dando así lugar al entendimiento que hay del concepto de ley general.*

Sin embargo, aunque en tiempos más cercanos varios autores se han referido a las leyes generales, como se puede observar en el desarrollo de la tesis, estos acercamientos son recientes. Es de destacar que, en obras tan destacadas, como el desarrollo de una teoría de la ley mexicana del jurista Faya Viesca³, no se haga una referencia específica de las leyes generales.

En la referida obra de Faya Viesca, se hace una mención importante al apuntar que *“completar, extender y desarrollar la constitución a través de Leyes Reglamentarias y Orgánicas, no significa otorgar lo que la Constitución no otorga. Estas leyes no pueden exceder a la Constitución, pues ello significaría un proceso de reforma a la Constitución, lo cual no pueden hacer...⁴”, sin embargo, se puede observar que existe un proceso de desconstitucionalización del sistema de competencias, que se da por medio de las leyes generales, por el cual “La Federación [Congreso de la Unión. Anotación propia] puede por medio de ellas distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de Gobierno, sin que se haya previsto, como se da en otros Estados compuestos, algún tipo de límite a la posibilidad de expedir leyes marco, como es el caso del deber de limitarse a la expedición de bases generales⁵”, representando así las leyes generales un complejo mecanismo de sustitución*

² Díaz y Díaz, Martín, *Ibidem*, p. 439.

³ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 2000.

⁴ *Ibidem*, p. 123.

⁵ Serna de la Garza, José María, *El Sistema federal mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, p.16.

constitucional camuflada que afecta de manera directa a la cláusula residual contenida en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

De igual forma, no existe una narrativa integral que permita vislumbrar el acotamiento pleno de la figura por parte de la Suprema corte de Justicia de la Nación, las aproximaciones jurisprudenciales no permiten tener una contención real de los alcances de las leyes generales, obteniendo como resultado un orificio, un hueco en cuanto a las limitaciones y alcances que tiene el Congreso de la Unión al legislar una norma de esta índole, dejando una carta abierta para su desarrollo.

Encontrando, por tanto, que la ausencia de definición, alcances y límites de las leyes generales genera una incertidumbre en el sistema de fuentes, y por tanto, en la estructura misma del federalismo mexicano, al no tener una certeza plena respecto a la función de las leyes generales, pudiendo moldear en sede sub-constitucional el sistema de distribución competencia.

Tratar de dar orden y estructura a esta problemática, así como identificar y proponer los estándares mínimos para el diseño de las leyes generales, es el objetivo central de esta tesis, por lo que en el desarrollo de esta se van sembrando pilotes que sirven para crear una noción o acercamiento a una teoría de las leyes generales.

II. Aportes que hace la investigación

Esta tesis pone de manifiesto una problemática, la cual consiste en comprender y dimensionar el papel que desempeñan las leyes generales en nuestro sistema jurídico, el papel que han adoptado y las formas en que pueden manifestarse y surtir efectos.

Dicha labor no es sencilla, en gran parte la investigación se detiene a analizar tópicos que representan una expresión de la formación de estas leyes, su capacidad de incidir en normas federales y locales, así como de indagar en las formas en que son utilizadas, ya sea como agente centralizador o de cumplimiento de obligaciones.

Esta capacidad que tienen las leyes generales de moldearse a diversas situaciones -resultado de una gran maleabilidad, falta de límites y alcances o de

su *liminalidad constitucional*⁶- convirtiéndose así en un dispositivo normativo que funge como un elemento atípico en nuestro sistema jurídico.

Una figura como la de la ley general ameritó ser la figura central de esta investigación, siendo ésta una expresión de la concepción mexicana de las competencias concurrentes, facilitando su distribución como una excepción a la cláusula residual; fungen también como una figura que sirve como concentrador de competencias emanadas de un mismo órgano que desarrolla de manera desconstitucionalizada los lineamientos de la Carta Magna, siendo quien mandata y se otorga competencias como parte de; se utilizan como normas de desarrollo constitucional, pero también como figura de cumplimiento de mandatos en materia convencional; de igual forma se ha utilizado esta figura como mecanismo de creación de entidades que unifican cierta parte de la actividad administrativa y judicial del Estado, implementando sistemas nacionales, es decir, estamos ante una figura que sirve a manera de comodín y sus alcances son una carta abierta, superando o rebasando a símiles que se pueden encontrar en el derecho comparado.

Esto hace de las leyes generales, una figura digna de estudio como un elemento importante de la identidad constitucional⁷ que se ha formado -sobre todo a partir

⁶ En el capítulo tercero de la tesis se aborda el término Liminalidad Constitucional, acuñado de manera específica para esta tesis, en referencia a la capacidad que poseen las leyes generales -como normas de diseño desconstitucionalizado del sistema de distribución de competencias- para poder tener una amplia maleabilidad y capacidad de adecuación a diversas circunstancias de acuerdo con los requerimientos del momento. Sin entrar a fondo, el diccionario de la RAE señala que lo liminal es "*Pertenciente o relativo al umbral o a la entrada*", sin embargo, en la antropología ha sido aplicable [...] a los estudios de rituales que marquen el proceso de un estado a otro, o bien a la aplicación de procesos transitorios aunque éstos no estén ritualizados", identificándose por tres principales características: la ambigüedad, la invisibilidad y la carencia.

⁷ En este supuesto, es importante analizar el rol de disonancia o rompimiento con lo que podría percibirse como el papel de los congresos locales dentro de la tradición constitucional mexicana, o como parte de la identidad constitucional mexicana. Encontrar las aporías y la falta de armonía en la evolución constitucional es un elemento

del siglo XXI- en el país, la cual encuentra una disarmonía constitucional debido al hiper-reformismo⁸, ya que desde la expedición de la constitución nacional en 1917, hasta enero de 2021, ha sufrido 737 reformas⁹, identificándose entonces estas leyes como el resultado del constante cambio constitucional, adquiriendo un papel destacado como una pieza clave de la cultura jurídica, a la que el jurista italiano Luigi Ferrajoli señaló como:

“La suma de diferentes conjuntos de saberes y enfoques: en primer lugar, el conjunto de teorías, filosofías y doctrinas jurídicas elaboradas por juristas y filósofos del derecho en una determinada fase histórica; en segundo lugar, el conjunto de ideologías, modelos de justicia y modos de pensar sobre el derecho propio de los operadores jurídicos profesionales, ya se trate de legisladores, de jueces o de administradores; en tercer lugar, el sentido común relativo al derecho y a cada institución jurídica difundido y operativo en una determinada sociedad¹⁰...”.

Partiendo de la idea de la Ley General como expresión única con incidencia en diversos ámbitos de la vida jurídica, se puede partir de la utilidad del concepto de cultura jurídica, vinculando el derecho -codificado como leyes generales- con

clave para poder identificar la identidad constitucional del federalismo, que como Jacobsohn lo ha planteado, se puede encontrar en la *disarmonía constitucional*. Jacobsohn, Gary Jeffrey, *Constitutional identity*, USA, Harvard University Press, 2010, pp. 15-16.

⁸ El constante cambio constitucional ha sido nombrado como hiper-reformismo por Pozas Loyo, Saavedra Herrera y Pou Giménez, haciendo una remembranza al Barco de Teseo, debido a que si bien se trata de la misma Constitución, se está en presencia de una reformulación constante que nos lleva a preguntar si se trata de la misma Constitución tras el cambio de cada una de sus piezas. Cfr. PozasLoyo, Andrea et al, “When More Leads to More: Constitutional Amendments and Interpretation in Mexico 1917-2020”, *Article accepted for its publication in Law and Social Inquiry*, 2020.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones), Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

¹⁰Ferrajoli, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, México, UNAM, 2010, p. 1.

la sociedad¹¹ y con los ámbitos de aplicación e incidencia de dichas leyes, las cuales tienen una trascendencia más allá de lo estrictamente normativo, pudiendo darles su lugar en el complejo mecanismo jurídico, político y social.

Por lo tanto, el aporte principal de la investigación consiste en poder delinear los usos y aplicaciones que se le ha dado a dicha figura jurídica, convirtiéndose esta tesis como un punto de partida esencial para poder desarrollar otras investigaciones específicas, así como servir de base para poder analizar su desempeño institucional en condiciones específicas y mediante técnicas de investigación diversas.

Sin duda, las leyes generales como expresión del federalismo mexicano pueden ayudar a atajar algunos de los grandes problemas nacionales, que debido al imaginario social, la geografía, la costumbre, la diversidad cultural, entre otros factores, hacen necesario que existan mínimos equiparables en todo el país o instituciones y procedimientos que funcionen coordinadamente para evitar violaciones de Derechos, atropellos o situaciones de injusticia estructural. En este sentido, Iris Marion Young señala que

“...la injusticia estructural existe cuando los procesos sociales sitúan a grandes grupos de personas bajo la amenaza sistemática del abuso o de la privación de los medios necesarios para desarrollar y ejercitar sus capacidades al mismo tiempo que estos procesos capacitan a otros para abusar o tener un amplio espectro de oportunidades para desarrollar y ejercitar capacidades a su alcance. La injusticia estructural es un tipo de agravio moral distinto de la acción agravante de un agente individual o de las políticas represivas de un Estado. La injusticia estructural ocurre como consecuencia de muchos individuos e instituciones que actúan para perseguir sus metas e intereses particulares, casi siempre dentro de los límites de normas y leyes aceptadas¹²”.

¹¹ Narváez Hernández, José Ramón, “Historia conceptual del derecho y cultura jurídica”, en Narváez H., José Ramón y Rabasa Gamboa, Emilio (Coords.), *Problemas actuales de la historia del Derecho en México*, México, Porrúa-ITESM, 2007, pp. 77-102.

¹² Marion Young, Iris, *Responsabilidad por la justicia*, trad. De Mimiaga Bremón, Cristina y Filella Escolá, Roc, Madrid, Morata, 2011, p. 69.

Cuestión que se hace patente en el diseño normativo diferenciado de determinadas figuras bajo un esquema legislativo multinivel derivado del federalismo mexicano. Bajo esta idea, las leyes generales pueden configurarse como una salida para hacer frente a dichas problemáticas, pero para ello debe de existir un análisis sistematizado que permita comprender su existencia.

Respecto a este particular asunto, cobra relevancia el término violación estructural, que retoma el Dr. Ferrer Mac-Gregor en su voto particular respecto a la opinión consultiva OC-29/22, entendiéndola como “*la generalización de un mismo problema o de una serie de problemas institucionales —por acción u omisión de las autoridades públicas— y que pueden lesionar uno o varios derechos de un conjunto de personas que, de no atenderse, generan discriminación, desigualdad o impunidad*”¹³.

Señalando así el Juez Interamericano que “*Frente a condiciones estructurales de lesión de derechos, lo que corresponde entonces es adoptar medidas estructurales*”¹⁴...”, por lo que reiterando lo apuntado párrafos antes, las leyes generales han funcionado como un mecanismo con gran maleabilidad y capacidad de adaptación por la ausencia de limitantes en su diseño, lo que puede servir tanto de manera positiva como negativa.

De igual forma, se debe de analizar el rol en el sistema normativo, así como el nivel de colaboración, la delimitación de competencias y aseguramiento de desempeño que ostentan los congresos locales dentro de un complejo sistema parlamentario multinivel¹⁵, que debe atender a condiciones constitucionales en

¹³Citado por el Juez Mac-Gregor: Véase al respecto, en general, Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Revista de la Pontificia Universidad Católica de Perú*, 2009, No 63.

¹⁴Véase el capítulo III del Voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot con relación a la opinión consultiva OC-29/22 sobre “*Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad*” de 30 de mayo de 2022, (párr. 27).

¹⁵ Sobre el papel que desempeñan los Congresos locales en sistemas legislativos o parlamentarios multinivel, se recomienda atender: Pazos-Vidal, Serafín,

sentido amplio -considerando la constitución convencionalizada- y en este supuesto las leyes generales sirven como un pilar fundamental para el cumplimiento de obligaciones convencionales en materia de Derechos Humanos, siendo por lo tanto uno de los objetivos perseguidos en la presente tesis doctoral y cuyos resultados son el aporte de la misma.

III. Hipótesis

La hipótesis de trabajo de la cual se partió es la siguiente: *La indeterminación de los alcances de la ley general, al carecer de directrices constitucionales que impongan límites a su contenido y desarrollo, posibilita la emisión de mandatos normativos centralizadores de competencias.*

Dicha hipótesis se analiza mediante una reconstrucción y trazado de la estructura que da sustento a las leyes generales, tanto a nivel doctrinal, como jurisprudencial, pero sin dejar -por supuesto- de lado el andamiaje del diseño normativo de éstas.

Como se podrá observar, la indeterminación de los alcances, que se acercará al término de *liminalidad*, permite escudriñar en la capacidad centralizadora de competencias. *Per se*, no es un ataque o menosprecio a esta capacidad, la hipótesis se atajó de la manera más objetiva posible, teniendo en un principio algunos sesgos negativos con relación al efecto centralizador, pero que, con el avance de la construcción del presente trabajo, se observan rasgos positivos y negativos, buenos y malos, que ayudan y que no ayudan al desarrollo del federalismo mexicano.

Subsidiarity and EU multilevel governance. Actors, networks and agendas, Routledge, USA, 2020, Routledge Studies on Government and the European Union, pp. 195-211; Fossum, John Erik, "reflections on the role of subnational parliaments in the European Multilevel Parliamentary Field," en Abels, Gabriele y Eppler, Annegret (eds.), *Subnational parliaments in the EU Multi-level Parliamentary system: Taking stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck, Studien Verlag, 2015; y Högenauer, Anna-Lena y Abels, Gabriele, "conclusión: regional parliaments- a distinct role in the EU?", en Högenauer, Anna-Lena y Abels, Gabriele, *Regional parliaments. Effective actors in EU policy-making?*, USA, Routledge, 2020, pp. 142-143.

IV. Estrategia metodológica y selección de casos

La tesis que se realiza tiene un enfoque cualitativo y es de corte empírico descriptivo y explicativo¹⁶, teniendo como objetivo responder a la pregunta ¿Por qué y cómo ocurre el fenómeno en análisis?

Por lo tanto, se estará atendiendo a la explicación de las causas y consecuencias de la desordenada y cambiante evolución de las leyes generales en el país, logrando cimentar las bases que permitan explicar la evolución y concreción del fenómeno de las leyes generales en México.

En este apartado también resulta necesario explicar el porqué, dentro de un universo posible de casos específicos, combinaciones de ellos. Sin embargo, se optó por elegir a manera de caso no de manera intrínseca, es decir, no se trata del análisis de un caso que busque una comprensión profunda de un supuesto particular, sino que se trata de la elección de casos mediante la búsqueda de una mayor representación, atendiendo a una finalidad instrumental que permita ilustrar sobre el problema investigado¹⁷.

La finalidad explicativa de los casos se asume mediante dos vertientes. Primero, analizar la capacidad de las leyes generales para convertirse en agentes de cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado Mexicano, recurriendo a la centralización de determinados dispositivos jurídicos y dotando de una distribución competencial, procurando explicar los efectos que genera esta recepción del derecho convencional en un Estado federal; por otra parte, se analiza la creación de sistemas nacionales, donde también se estudian los

¹⁶ Anduiza Perea, Eva *et al*, *Metodología de la Ciencia política, cuadernos metodológicos* 28, 2ª edición, España, 2009, pp. 11-12.

¹⁷En este sentido, Gundermann Kröll señala que "...bajo una óptica instrumental los estudios de caso aspiran a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo", lo que pudiera parecer un tanto soñador o ambicioso, pero que bajo los planteamientos de la investigación, resulta factible, Gundermann Kröll, Hans, "El método de los estudios de caso", en Tarrés, María Luisa, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, CM-FLACSO, 2013, p. 236.

alcances centralizadores que desarrollan estos diseños normativos, permitiendo también analizar los puntos de centralización.

V. Diseño de la tesis

La estructura que soporta de la investigación parte de cuestiones generales para ir desarrollando ideas más particulares, permitiendo partir de las generalidades del tema abordado, hasta cuestiones concretas, que funcionan como estudio de caso.

El capítulo primero se desarrolla un esbozo inicial sobre el federalismo mexicano, generando una imagen panorámica sobre el proceso de instauración del federalismo en el país y su posterior desarrollo en la Constitución de 1917. Dando paso al delineado de los puntos principales del diseño normativo del sistema federal en México.

En este punto se hace una introducción a uno de los ejes fundamentales de la tesis, el cual es representado por la concurrencia de competencias, mecanismo adoptado por todos los Estados federales, siendo uno de sus elementos esenciales de existencia.

En el capítulo II se describe con detalle el proceso de adopción de las leyes generales en el país, logrando desarrollar una semblanza del cómo fue su proceso de adaptación a distintas necesidades con relación al ámbito político-institucional del momento.

Con el análisis desarrollado, se puede apreciar el uso que se les ha ido otorgando a éstas, las cuales han presentado una serie de usos diversos dependiendo la temporalidad en que fueron elaboradas, respondiendo a diferentes tipos de impulsos y motivaciones. Se realiza una aproximación a la relación que existe entre su elaboración y la distribución de poder existente, favoreciendo de esta forma la interpretación de las leyes generales como un elemento resultante de la lucha de poder político.

Titulado como Estudio de las leyes generales en su dinámica, el tercer apartado de la tesis describe y analiza cómo han sido interpretadas y entendidas estas normas desde diversas perspectivas. Resulta importante destacar el cómo han sido vistas desde la academia y la judicatura, lo que ha representado una

ausencia grave de conceptualización, generando entonces un limbo respecto a su papel en el sistema mexicano de fuentes.

La falta de elementos que permitan conocer la posición de las leyes generales en el sistema normativo, sus alcances, límites y posibilidades, es tratada bajo el término de *liminalidad* constitucional de las leyes generales, el cual permite identificar esa característica de ambigüedad y no posicionamiento dentro de las categorías normativas que son más claras e identificables dentro del sistema de fuentes.

Esta característica *-la liminalidad-* permite a las leyes generales tener distintos tipos de impacto en la legislación local, lo cual es asimilado de forma muy diversas por las entidades federativas, generando controversias y aporías a nivel normativo. Parte de esta problemática tiene un acercamiento, analizándose desde el desarrollo de la libertad de configuración legislativa. De esta forma se lleva a cabo un esfuerzo por plasmar una taxonomía de las leyes generales, permitiendo identificar características esenciales del diseño normativo de ellas que permiten distinguirlas, lo que facilita su estudio desde una óptica normativa.

Por otra parte, el cuarto capítulo comienza el acercamiento al análisis de la incidencia de las leyes generales en el ordenamiento jurídico mexicano. Este ejercicio en la memoria doctoral permite analizar el uso que se le ha dado a las leyes generales para poder dar un cumplimiento multinivel a las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos contraídas por el Estado Mexicano.

El cumplimiento de dichas obligaciones, que procuran atajar problemáticas sistemáticas y estructurales, son de difícil cumplimiento, sobre todo en un sistema Federal. Por ello, *la liminalidad* de las leyes generales ha servido para dotar al Estado mexicano de mayores estándares de protección que se adecuen a nivel nacional.

Este capítulo analiza por tanto, de manera intensa, el desempeño que tienen las leyes generales para servir como medio de recepción nacional de mandatos de cumplimiento de las obligaciones internacionales referidas, siendo un mecanismo *sui generis* que facilita dicha labor.

El quinto capítulo procurará ser una vía de estudio de las leyes generales que generan la creación de sistemas nacionales, los cuales mandatan distintos grados de uniformidad normativa dependiendo el diseño institucional-normativo, afectando así en su desempeño y recepción subnacional.

Finalmente se desarrollará un ejercicio de conclusiones que permitan verificar la hipótesis de trabajo, sus alcances y los puntos de la tesis que permitan referir un acercamiento a una teoría de las leyes generales y el desempeño que tienen.

Las conclusiones deberán ser sometidas a análisis en futuras investigaciones, sin embargo, se desarrollará un epílogo que someta a un análisis previo -bajo las conclusiones y premisas que se sostienen en la tesis- a las leyes generales emanadas desde el cierre de la investigación (2018) hasta el cierre del trabajo de tesis. Este ejercicio dará mayor frescura, vida y actualidad a la tesis, perfilando así el paso siguiente a dar en cuanto a la investigación del tema en comento.

CAPÍTULO PRIMERO

FEDERALISMO Y CONCURRENCIA COMPETENCIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

I. APROXIMACIÓN A LA IDEA DE ESTADO FEDERAL

En este primer capítulo se analizarán aspectos históricos y teóricos sobre el surgimiento y desarrollo de la idea del Estado federal y su recepción en México en una revisión historiográfica. El instrumento que se utilizará para analizar y desarrollar una introducción al federalismo serán aquellos que acercan la teoría general del derecho constitucional comparado, para así conocer qué estado guarda este concepto cuando se confronta con la actualidad y cómo se vislumbra desde un vistazo hacia al pasado.

Al tratarse de un capítulo introductorio, el principal interés y objetivo será acercar bases suficientes para que, sin tener que ahondar con mucha profundidad, se pueda hacer un acercamiento sencillamente en el *iter* de los fundamentos del federalismo, sobre todo qué recepción a tenido en México, y cómo se define el federalismo, qué elementos son los determinantes para advertir su existencia y así, llegar a nuestro objeto material y central de estudio, las leyes generales.

Se utilizarán los conceptos, principios y categorías que brinda el derecho constitucional comparado, para ser específicos, la Escuela Italiana de la Comparación Jurídica para analizar, al menos en un nivel descriptivo los conceptos fundamentales del federalismo. Se prestará especial atención en lo general a los siguientes conceptos:

1. Elementos determinantes y fungibles de su clasificación por parte de una buena parte de la doctrina.
2. Análisis bajo un criterio metodológico politético la recepción del federalismo mexicano estando atentos a la circulación de modelos.
3. Elementos de existencia de trasplantes.
4. Detección de criptotipos normativos dentro del espectro de la descentralización y de la instauración histórica del federalismo en México.

No se puede pensar en el modelo federal como concepto unívoco, es necesario hacer hincapié en que se trata de diversas premisas que permiten concebir de manera general al federalismo, no se puede decir que existe *El modelo* de estado federal, existen diversos modelos de federalismo en el mundo¹⁸.

Esto es así, debido a que es reflejo de un pensamiento sobre las taxonomías y las clasificaciones que es más coherente con la realidad del movimiento político, social e institucional de la organización gubernamental. La necesidad de clasificar el conocimiento, específicamente de crear taxonomías se debe al objetivo de comprender mejor el mundo, distinguiendo y estableciendo procesos, relaciones empíricas y valorativas sobre un techo común.¹⁹ La utilidad de las clasificaciones se configura entonces en la posibilidad de aumentar la comprensión de un universo complejo de cosas en clases y categorías sin perder rigor metodológico, con la máxima información empíricamente comprobada y sobre todo ofreciendo la mayor claridad posible.²⁰

En coincidencia con lo anterior, conocemos que la dinámica política y constitucional de cada país genera tensiones en el modelo legal y en el plano de la aplicación real, estos modelos adquieren sus especificidades al momento de aplicarse, no existiendo modelos federales idénticos, o, como bien señaló el destacado jurista Jorge Carpizo: “*no existe un sistema federal sino sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota*

¹⁸ En este sentido, Armenta López apunta que “...*no existe un concepto general y unívoco del federalismo, en virtud de la gama y la complejidad de los elementos que interactúan en esta forma de Estado*”, quien, retomando a Jellinek, sostiene que la idea de Estado Federal contiene a la soberanía, la unidad del Estado federal y la idea de la participación de los Estados miembros en el ejercicio del poder general del Estado Federal, Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2010, p. 6-11.

¹⁹ Cfr. Scarpelli, Umberto, “*Classi logiche e discriminazioni fra i sesi*”, en *Lavoro e dir.*, n.4, 1988, p. 615 y ss.

²⁰ Pegoraro, Lucio, *Derecho Constitucional Comparado. La ciencia y el método*, México, ASTREA-UNAM, 2016, pp. 198-200.

*en común: cierto grado de descentralización política*²¹, cuestión muy cierta, por lo que sistemas no considerados federales, como el autonómico español y el regionalismo italiano, son catalogados por algunos juristas como sistemas federales.

Se puede sugerir *prima facie* que el estado de cosas actual en cuanto a las clasificaciones del federalismo en el derecho constitucional comparado va progresivamente a dejar de lado las categorías monotético-aristotélicas que se basan en la lógica binaria; es decir que se basa en la categoría de verdad-falsedad debido a que se deben de cumplir los principios de exhaustividad.²² Si las clasificaciones no son, en su mayoría, monotéticas entonces la conclusión es que deben atender a un criterio politético; en otras palabras que atiende al grado de pertenencia de un grupo o familia respecto de otro, asimilando que un determinado sistema, como en nuestro caso, los sistemas de tipo federal dependiendo el caso se difuminan en grados de pertenencia, dejando de lado el valor verdad-falsedad.²³

Como señala Fernández Segado, cada modelo federal del mundo adopta una serie de particularidades que lo vuelven único:

La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente... porque el federalismo debe ser contemplado como un proceso dinámico y no como un proyecto estático, cualquier designio o modelo de competencias o jurisdicciones será meramente, como dice Friedrich, una fase, un ensayo de cierta realidad política en constante evolución²⁴.

²¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. Ed., México, Porrúa, UNAM, 2012, p. 92.

²² Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 201.

²³ Baldin, Serena, "Classifications and fuzzy logic. A comparative perspective", *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1, pp. 132.

²⁴ Fernández Segado, Francisco, "Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina", en Serna de la Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo*.

Esto es, cada Estado Federal tiene un mecanismo de ejercicio de la soberanía que es cambiante, desde la cosmovisión en el momento de su surgimiento, de la incorporación en su texto fundamental, hasta la variación de sus elementos dependiendo de la realidad jurídica y social del momento.

Es interesante advertir que dentro de las denominadas clasificaciones policéntricas (como las que tienen que ver con la descentralización y el federalismo), existen muchas críticas acerca de la definición más aceptada o conocida para delimitar semánticamente al federalismo. Lucio Pegoraro ha establecido una crítica en este sentido:

Las teorías seguidas todavía, hoy, para clasificar las modalidades organizativas del Estado policéntrico son rehechas conformes [sic] a elaboraciones clásicas, centradas prevalentemente en el estudio de viejas experiencias de federalismo. Al respecto, hay que distinguir, por un lado, entre las teorías propiamente jurídicas, fuertemente ancladas al concepto de *soberanía* y, por otro lado, las teorías basadas en elementos distintos. Las teorías estáticas reseñadas se basan principalmente en el concepto de soberanía: comprendido como la “suma capacidad de imperio” sobre un determinado territorio.²⁵

Por otra parte Juan C. Olmeda ha apuntado que:

Una definición ampliamente aceptada conceptualiza el federalismo como un principio político y constitucional que moldea la organización de un país a partir del reconocimiento de la existencia de una *soberanía dual* o, en otras palabras, el hecho de que “[...] dos niveles de gobierno mandan sobre el mismo territorio y población²⁶.

Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM et al, 2002, p. 105.

²⁵ Pegoraro, Lucio, *Teoría y modelos de la comparación. Ensayos de Derecho constitucional comparado*, Ediciones Olejnik, Santiago, 2017, p. 6. Las cursivas son nuestras.

²⁶ Olmeda, Juan C., *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*, México, COLMEX, 2021, p. 19. Las cursivas son nuestras.

Y en cambio, Mc Garry y O'Leary señalan que:

En una federación, la *soberanía* se divide entre un gobierno federal (no central) y las unidades constitutivas de la federación (provincias, estados, länders, cantones, repúblicas, entidades). Cada unidad de gobierno tiene la responsabilidad exclusiva de ciertas funciones, y la división de poderes está arraigada en una constitución escrita²⁷.

De estas referencias al federalismo, se destaca el término de soberanía dual.

Es necesario mencionar que la concepción de una soberanía dual ha sido asimilada de manera diferente por los diversos federalismos, resultando interesante la observación que una amplia gama de literatura sobre el federalismo mantiene una perspectiva de los mecanismos propios del desarrollo federal estadounidense.

En general, se puede decir que las características que definen al federalismo dual como elemento fundamental del sistema estadounidense (que más adelante analizaremos sus particularidades) es, por un lado el principio del equilibrio federal, según el cual la distribución de poderes entre el poder nacional y los Estados es esencialmente estático e inmutable y, por el otro la idea de que el orden federal se caracteriza sobre todo por la existencia de dos esferas de gobierno (la estatal y la federal) separadas e independientes entre sí.²⁸

Especialmente cobra relevancia lo relativo al paso del federalismo dual estadounidense al federalismo cooperativo,

De ese denominado federalismo dual originario donde las competencias estaban perfectamente delineadas se pasó al federalismo cooperativo, en el que se difuminaba más la idea de una separación vertical del poder entre

²⁷ Mc Garry, John y O'Leary, Brendan, "Territorial pluralism. Its forms, flaws, and virtues", en Requejo, Ferran y Caminal, Miquel (Eds.), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and cases*, New York, Routledge-Institut d'Etudis Autonomics, 2012, p. 21..

²⁸ Serra Cristobal, Rosario, "El federalismo judicial estadounidense", en *Estudios de Deusto*, España, Universidad de Deusto, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017, p. 302.

Washington y los Estados. Aunque se pensaba menos en una confrontación o en una competición entre éstas y se desarrollaba mas la idea de cooperación. En este contexto nacen las teorías del federalismo cooperativo según las cuales, la principal característica de las relaciones intergubernamentales es y debería ser la cooperación y la mutua acomodación a través de la negociación y el respeto mutuo a las atribuciones constitucionales del poder²⁹.

Pero, de ese federalismo cooperativo se pasó a un federalismo competitivo, lo anterior debido a que “El planteamiento de la superposición de competencias y la necesidad de cooperar para la gestión de estos servicios dio paso a una realidad: el poder federal y estatal, al tener materias competenciales superpuestas, también competían en prestar mejores servicios en cualquier área que Washington y los Estados tuvieran competencias:

Por tanto, se desarrollaron las teorías de que la competición entre Estados y la vertical entre los Estados y la administración de Washington también daba resultados favorables y positivos porque había provocado mayor dinamicidad e innovación. Efectivamente, los ciudadanos podían comparar y comprobar que político estatal o federal y qué poder resolvía los problemas³⁰.

México no es la excepción a esta adecuación del federalismo a su vida interna, de hecho, se puede señalar que el país ha tenido un discutido modelo federal, en términos de condiciones básicas, siempre ha existido un forzamiento del modelo constitucional que lo ha hecho mutar de momento a momento, pero es un modelo federal por mandato constitucional que tiene avances y retrocesos en cuanto a los elementos que permiten delinear un Estado que así se denomine, pero contando con grandes avances en cuanto a la adecuación del diseño institucional a la práctica cotidiana.

Se ha considerado que el federalismo es un principio jurídico-político fundamental³¹ que se adopta en diversas constituciones, pero que al momento

²⁹Roser Martínez, Manuel Ballbé, *Soberanía dual y constitución integradora*, España, Ariel, 2003, p. 30.

³⁰ Roser Martínez, Manuel Ballbé, *íbidem*, p. 32.

³¹ Cfr. Carpizo, Jorge, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana”, en Astudillo, Cesar y Carpizo, Jorge (Coords.),

de aplicarse varía de la concepción que se tiene en los modelos teóricos, generando tensiones de acuerdo con la realidad social, el imaginario colectivo, los factores reales de poder, entre otros determinantes.

En este sentido, cabe apuntar que existen discusiones sobre cuándo un Estado debe considerarse federal o no, ya que el simple nombramiento o inserción en la Constitución de ser federal, puede no ser un verdadero indicativo de la forma de Estado. Javier Ruipérez, parafraseando a Kenneth Wheare, menciona que:

Una determinada comunidad política pueda, o no, ser calificada como estado federal, no depende de que haya nacido de una concreta forma histórica, o de que se denomine como tal en su texto constitucional. Por el contrario, lo que determina la naturaleza federal o no federal de un estado es, única y exclusivamente, un criterio de carácter jurídico-político material. Elemento material que, en definitiva, se concreta en el hecho de el Poder Constituyente originario de esa comunidad Política haya consagrado en la propia Constitución el federalismo, o, si se prefiere, la autonomía, como un principio estructural del Estado, así como el que haya recogido y sancionado los caracteres estructurales básicos de esta forma política³².

Esto, como se apunta en el texto, no ha escapado a México y otros países, donde las críticas señalan que se trata no de un país federal, apuntando que solo se trata de una anotación constitucional que no tiene mayor peso en el desenvolvimiento real, pero que atendiendo a su desarrollo constitucional y la cristalización real más allá del mero mundo normativo, se puede observar que sí tiene efectos y se le puede denominar así. Por supuesto que, al hablar de federalismo, como se señaló previamente, no se puede hacer una referencia solo a un dictado o guía formal, se debe hablar de modulaciones al, a los o niveles de federalismo, que pueden ser medidos en un plano en cuanto sus adaptaciones son aplicadas de determinada manera.

Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.

³² Ruipérez, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, España, Reus, Xunta de Galicia, 2012, p. 14.

Como se ha mencionado previamente, cada Estado tiene una forma propia de adecuación del federalismo a su realidad, sin duda eso ha generado una multiplicidad de sistemas federales que en ocasiones parecieran no tener nada en común más allá de la nomenclatura, sin embargo, escudriñando más a fondo, es posible encontrar elementos que distinguen fácilmente a un estado federal de un estado regional o unitario.

Antes de mencionar lo que una parte de la academia ha establecido como los *elementos de existencia* de un Estado federal, es necesario, por metodología, hacer una breve alusión al estado que guarda esta discusión en el derecho constitucional comparado, enfocándonos en otra parte fundamental que se encuentra inmersa en el estudio de la taxonomía, clasificaciones y categorías.

En la teoría general del derecho público comparado encontramos la llamada *teoría de los elementos determinantes*, del prof. Leóntin Jean Constantinesco la cual parte de la premisa de que para comprender un ordenamiento jurídico será necesario sumar los principios, normas, instituciones y conceptos fundamentales que juegan un rol en las relaciones (jurídicas y políticas) de los diferentes grupos sociales.³³ Las cualidades esenciales de los elementos determinantes, según el conocido autor, son:

- 1) Unicidad. (Es decir no deben existir dos elementos al interior del ordenamiento estudiado que sean iguales)
- 2) Insustituible. (Ya no se trataría del mismo ordenamiento si se cambia alguno de sus elementos)
- 3) Determinante. (Que tenga la capacidad de influenciar en su naturaleza a las demás partículas)
- 4) Complementariedad. (El estrecho vínculo que une a las partículas las unas a las otras)³⁴

Como nota a lo anterior se puede advertir que existe una conexión semántica entre la teoría de los elementos determinantes y la teoría de las clasificaciones

³³ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Derecho Constitucional Comparado. Sistemas constitucionales*, Astrea, Buenos Aires, 2017, volumen A, p. 27-30.

³⁴ Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 210-211.

y taxonomías, cuando se hace referencia de principios como el de exclusividad y exhaustividad, además del criterio politético de entendimiento de las clases, que la escuela italiana de la comparación recuperaría de un ejercicio interdisciplinario, específicamente de una teoría matemática denominada *fuzzy sets theory*.³⁵

Ahora, regresando a los elementos determinantes, también en su estudio será necesario conocer cómo se interrelacionan dichas “partículas jurídicas elementales”, si existe algún criterio de jerarquía o de axiología entre ellas, y de acuerdo al tipo de ordenamiento que se está estudiando y al tipo de estudio que se realiza (macro o micro), conocer si existe algún otro subconjunto adicional de elementos que, aún cuando no cumplen con las características de los primeros (arriba mencionados), obedecen a un criterio subjetivo de valoración y de pertinencia científica; así Constantinesco llama a esto otro sector *elementos fungibles* o bien, pertinentes.³⁶

Únicamente como una anotación marginal, los profesores Pegoraro y Rinella proponen algunos elementos pertinentes para orientar la clasificación de las formas de estado, de la justicia constitucional, entre otros tópicos centrales del derecho público comparado, a su vez también han clasificado bajo la lógica *fuzzy* la dinámica estatal de la descentralización en las formas de gobierno, teniendo como *elemento fungible* central la aceptación o el repudio del concepto de plurinación.³⁷

Con lo anterior, lo que se busca es puntualizar que el derecho público comparado trae consigo un abanico de posibilidades en perspectiva que pueden orientar el criterio del observador con el fin de siempre cuestionar si la clasificación tradicional o clásica es realmente consistente con la realidad actual.

Sobre ello, diversos autores han realizado una propuesta de puntos esenciales para considerar o no federal a un Estado, sin embargo, se ha estimado propicia

³⁵ Baldin, Serena, *op. cit.*, *supra* nota 6, pp. 140 y ss.

³⁶ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Sistemas constitucionales...cit.*, *supra* nota 14, pp. 31-32.

³⁷ Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 214-216.

la propuesta de Fernández Segado, que establece como elementos de existencia de un estado federal, los siguientes³⁸:

A. La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.

B. El reconocimiento a los Estados miembro de la Federación del principio de autonomía, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución Federal.

C. La existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembro, así como de salvaguardar la primacía de la Constitución federal.

D. El diseño de un cauce de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación peculiar en la estructura bicameral del Poder Legislativo federal con la subsiguiente existencia de una cámara de los estados.

³⁸ Como nota a los elementos de existencia, como ya se comentó existen una cantidad muy diversa de elementos que pueden ser considerados para advertir la existencia de un sistema federal, sin embargo, estos son los que más se repiten; recuperamos también los elementos determinantes que la Profa. Vanessa Suelst Cock: i) la existencia de constituciones federales; ii) la autonomía constitucional y legislativa de cada estado, iii) la distribución general de competencias, iv) el control de constitucionalidad de las leyes, v) la resolución de conflictos por parte de un órgano jurisdiccional independiente, vi) la existencia de un órgano legislativo bicameral que represente los intereses de las entidades federativas frente a los intereses del nivel nacional y un sistema financiero que regule la financiación de los estados. Puede consultarse en: Suelst Cock, Vanessa, "Tendencias recientes del federalismo en América latina", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, España, Iustel, núm. 23, junio de 2018, pp. 22-38.

E. El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados Miembros.

F. La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros.

G. La intervención federal, que es una técnica específica encaminada [...] a mantener, en caso de violación, la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal³⁹.

Es posible analizar algunas de las características del Federalismo mexicano a partir de estas características, sirviendo así para exponer los principales puntos que a la postre pueden servir como guía para comparar con otras naciones que se desempeñan de forma similar o para contrastar con otros sistemas.

| A | Existencia de una Constitución | SI |
|----------|--|-----------|
| B | Reconocimiento a los Estados miembro de la federación del principio de autonomía | SI |
| C | Existencia de un órgano encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembro, así como de salvaguardar la primacía de la Constitución federal | SI |
| D | Participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal | SI |
| E | Reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados Miembros | SI |
| F | Compensación financiera (reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros). | SI |

³⁹ Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2003, p. 4.

| | | |
|----------|--|----|
| G | Intervención federal en caso de violación, para mantener la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal | SI |
|----------|--|----|

Tabla 1. *Elementos determinantes del Estado federal.* Elaboración propia.

Con relación al primer punto, existencia de una Constitución, se debe señalar que México cuenta con una Constitución formal, rígida en cuanto a su procedimiento de reforma⁴⁰; el punto B es reconocido por la Constitución Nacional en el artículo 40, señalando textualmente que:

Es 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 Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Siendo necesario señalar que la autonomía de la que gozan los Estados y la Ciudad de México es una soberanía en constante cambio, cambiando sus dimensiones conforme evoluciona el marco constitucional y legal.

El punto C es un tema interesante desde el constitucionalismo mexicano, puesto que sí existe un órgano -Suprema Corte de Justicia de la Nación- encargado de salvaguardar la supremacía constitucional y de resolver los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados miembro, sin embargo, como se señalará en los capítulos subsecuentes, la desconstitucionalización del régimen de facultades concurrentes en el caso de diversas leyes generales -sacando de la órbita constitucional el reparto competencial- genera dudas sobre la vía indicada para resolver los conflictos de invasión de esferas de competencia⁴¹. De igual forma el Senado de la República cuenta con la facultad exclusiva para dirimir cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad

⁴⁰ La supuesta rigidez de la Constitución Mexicana es sumamente cuestionada por la facilidad con la que los mecanismos de reforma son activados, dando por resultado que la Constitución de 1917 cuenta con 243 decretos de reforma que constituyen 741 cambios hasta octubre de 2020.

⁴¹ Cfr. Serna de la Garza, José María, *El Sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009. P. 25.

federativa, que si bien no se ajusta a las controversias entre federación-entidad federativa, si es una interesante disposición del federalismo mexicano.

La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal puede verse claramente representada en 1. La participación (en sentido débil) en el proceso de reforma constitucional y, 2. La representación de las entidades federativas en el Senado. Es importante señalar las críticas que hay a la participación no paritaria de las entidades federativas en la llamada Cámara alta, por el acceso a escaños mediante el método de representación proporcional por lista nacional, que sin duda alguna repercute negativamente en la integración de dicho órgano de representación federal.

El punto E de los señalados por Fernández Segado, es la materia primordial de la presente tesis, puesto que si bien existe un reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados Miembros, mediante la cláusula residual en favor de las entidades federativas, también lo es que el sistema de distribución de competencias ha tenido una exacerbada desconstitucionalización, mediante la emisión de leyes generales, esto es, que en rango constitucional determinadas competencias no son asignadas a la federación pero se hace una excepción a la cláusula residual, para dejar su distribución en manos de una ley general que emitirá el legislador ordinario por mandato constitucional.

Lo anterior, como se explicará a detalle, ha llevado a tener un sistema de distribución de competencias complejo, multinivel (constitución-ley general-leyes federales/locales) que permite la centralización de facultades en favor de quien las emite, al menos a primera vista.

En cuanto a las reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros, constitucionalmente hay varias reglas⁴², sin embargo, el funcionamiento -mayoritariamente- se da mediante la

⁴² El artículo 117 y el 118 de la Constitución Política establecen una serie de supuestos vedados a los estados, entendiéndose así que aquellas disposiciones tributarias que no sean asignadas expresamente a la Federación y no estén vedadas a

coordinación fiscal y convenios de colaboración en los cuales las entidades federativas otorgan varias de sus competencias en favor del centro, con la finalidad de recibir una prestación tributaria mediante la asignación de partidas presupuestales.

Para comprender mejor este elemento del Estado federal, la relación entre el gobierno nacional y los entes subnacionales sirve el concepto de descentralización, especialmente la descentralización fiscal⁴³.

En relación con la intervención federal en caso de violación, para mantener la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal, la Constitución nacional dispone de la facultad exclusiva del Senado para declarar la desaparición de poderes de una entidad federativa (art. 76, f. V), asimismo, existe una cláusula pétrea o de intangibilidad constitucional en su artículo 136, relativa a la inviolabilidad de la Constitución, la cual dicta:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que, por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

los Estados, operan en favor de las entidades federativas en razón de la cláusula residual del 124 constitucional.

⁴³ Para Cano Álvarez (apoyada en Norris y Schneider) existen tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política, apuntando que “el grado de descentralización fiscal existente en un país federal guarda relación con los ingresos de los gobiernos subnacionales y con los recursos de los que disponen para gastar, con la autonomía que en materia de ingresos y de egresos tiene este nivel de gobierno respecto al gobierno nacional”, en su texto hace una interesante propuesta de medición del federalismo mediante el grado de descentralización política, fiscal y administrativa. Cano Álvarez, Carla Mariana Isolda, *Federalismo y política fiscal*, México, FLACSO, 2014.

De esta forma, y aunado a la posibilidad de interpretación del dictado del artículo 40 como una cláusula de intangibilidad en relación con el establecimiento de la república federal, es posible señalar que existen los elementos necesarios para apuntar que se cuenta con los dispositivos necesarios para calificar que México y su sistema federal cuentan con esta característica.

II. BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO

Existe una innegable vinculación entre el desarrollo del constitucionalismo y la organización de las formas del Estado, prueba de ello, como ya ha señalado, es el formante doctrinal que ha consentido en su generalidad tomar como elemento determinante para comprobar la existencia del Estado federal a través del análisis constitucional.

América Latina ha sido una simbiosis en muchos sentidos, el cultural, el lingüístico, y el político-jurídico no ha sido la excepción. Por ello, la idea de un *derecho comparado latinoamericano* cada vez cobra más relevancia y aceptación, ya que el intercambio de perspectivas y experiencias enriquece sin duda al constitucionalismo.⁴⁴ No es azaroso que existan actualmente en el foro científico trabajos y estudios que resaltan la existencia de un *Ius Constitutionale Latinoamericano Commune*⁴⁵ concepto que disrumpe y dialoga con otro tipo de

⁴⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional latinoamericano y comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, UNAM, año XXXVIII, núm. 114/2005, pp. 950 y 953.

⁴⁵ El *Ius Constitutionale Commune* en Latinoamérica hace referencia a una tendencia actual del Derecho público en donde se advierte la existencia de una interconexión sensible y material entre los diferentes derechos existencias en las diversas realidades de América Latina, impulsadas por un constitucionalismo transformador, teniendo como objetivos fundamentales: el diálogo, la inclusión y el pluralismo normativo. Bogdandy, Armin Von *et. al.*, *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y retos*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 2014, pp. 3-23.

perspectivas que las teorías clásicas; en este caso sobre las clasificaciones rígidas clásicas sobre el federalismo y la descentralización política.

América Latina es también un auténtico laboratorio constitucional,⁴⁶ consecuentemente, cada vez se utiliza más la lógica de la comparación jurídica para acompañar la transformación de paradigmas constitucionales o de interpretación de los diversos formantes. Por ello, la disociación de formantes⁴⁷ es un fenómeno relativamente común, acompañada de una crisis de rechazo⁴⁸ que se advierte con facilidad en la tendencia descentralizadora en países unitarios o centralizados, y características centralizadoras en países teóricamente federales.

Existen, por ejemplo, algunos estudios que advierten que uno de los problemas con la recepción y circulación de modelos es no tomar en cuenta la presencia o

Sobre el *Ius Constitutionale Iationamericano Commune* el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas han realizado diversos estudios sobre el desarrollo de este concepto puede citarse además del anterior mencionado el siguiente: Bogdandy, Armin von et. al., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 2017.

⁴⁶ Bogdandy, Armin von et. al., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos...*, cit., *supra nota*, pp. 28 y ss.

⁴⁷ Este concepto tiene lugar cuando las normas legislativas, la aplicación jurisprudencial y la doctrina tienen entre sí un desacuerdo generalizado, por lo que no convergen hacia un mismo resultado. Puede verse en este sentido Cfr. Mattei, Ugo, Monateri, Pier, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padua, Università degli studi di Padova, 1997.

⁴⁸ La crisis de rechazo es un concepto duro del Derecho público comparado, en donde se expone que un sistema jurídico que se exponga a trasplantar una determinada figura jurídica, institución, o algún “cuerpo extraño” y lo haga sin criticidad, sin un análisis del contexto que jugará dicha figura en su contexto jurídico concreto, estará probablemente condenada al fracaso. Pegoraro, Lucio, “Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nueva época, núm. 117, julio-septiembre, 2002, p. 37.

ausencia de criptotipos normativos y culturales⁴⁹, así en Latinoamérica un generador de esta crisis puede ser el *presidencialismo exacerbado y un estatismo político generalizado*.⁵⁰

Ahora, cuando se habla del federalismo latinoamericano inevitablemente se debe hacer referencia a Argentina, Brasil, México y Venezuela; los cuatro países han recibido influencias extranjeras, principalmente en sus textos constitucionales, en relación a su *fórmula política*.⁵¹ Sin embargo, como indica

⁴⁹ Un criptotipo es un formante no verbalizado, se trata de una regla implícita no positivizada que le da estructura al derecho codificado o consensualmente reconocido, por lo que se trata de una norma que no se encuentra, generalmente, en el imaginario colectivo, sino que es como la doctrina lo dice un “derecho mudo” que indica la existencia de modelos implícitos. Para ser más exactos, citaremos textualmente Rodolfo Sacco, autor proclive del concepto de criptotipo:

The discovery of legal formants diverging from the explicit formulations of a system leads us to the identification of cryptotypes. We realize we are in the presence of a non-verbalized rule when we see a decision is made differently than the one we would envision from the rule as formulated. These implicit patterns play the fundamental role in the law of many so-called primitive societies. By careful analysis, we can see that they play an important role in developed societies as well. Sacco, Rodolfo, “Legal formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II of II)”, en *The American Journal of Comparative Law*, Cambridge, Oxford University Press, vol. 39, núm. 2, Verano de 1991, pp. 385-386.

⁵⁰ Podemos encontrar algunas críticas sobre ello en la obra de: Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

⁵¹ La *fórmula política* es un concepto creado por el profesor español Pablo Lucas Verdú en su notable obra: *Curso de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1983, vol. II, p. 428, la define como: “La expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social”. Su alumno el profesor Raúl Canosa Usera nos dice sobre la misma: “individualiza un Estado cuando se refleja en un estatuto fundamental. Gracias a aquella podremos comprender por qué y la razón última de una particular estructura institucional. La fórmula pretende totalizar todas las dimensiones presentes en la realidad constitucional, como medio para aproximarse a la misma para aprenderla, y garantizar su eficacia formal y materialmente”. *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 251.

Giorgia Pavani, no es posible identificar un solo elemento “aglutinador” ni una sola influencia extranjera, debido a que el desenlace histórico que tuvo América Latina tuvo un doble resultado: por un lado los estados federales y por el otro los estados unitarios.⁵²

No es unívoca la evidencia, sin embargo, la historia constitucional dice que hubo dos principales países que influyeron en la determinación de la *fórmula política* de esta parte del mundo, por un lado, los Estados Unidos, con su modelo federal y por el otro Francia, que era un modelo más centralista.⁵³

Independientemente de ello, la historia también nos enseña que diferentes países de América Latina tuvieron periodos, aunque fueron breves, en donde se establecieron como Estados federales.

Después de la independencia de México en 1821:⁵⁴

1. Costa Rica
2. Guatemala
3. El Salvador
4. Honduras
5. Nicaragua

En 1826:⁵⁵

1. Chile
2. Colombia
3. Perú
4. Bolivia

Sin mucho éxito estos países incursionaron brevemente en el federalismo, sin embargo, por la tradición franco-napoleónica del centralismo regresaron a ser Estados unitarios. Por otra parte, los federalistas también llegaron a tener

⁵² Pavani, Giorgia, “Mutaciones del Estado federal en América Latina. Notas metodológicas para la investigación, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, España, Iustel, núm. 23, junio de 2018, pp. 4-5.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Ibidem*, p. 6.

momentos en los que tuvieron cambios de organización y pasaron a ser Estados centralistas, como México en 1836 con las bases constitucionales encabezadas por Santa Ana.

Con relación a los estados federalistas, el derecho comparado ha identificado diferentes clases de acuerdo con su estabilidad en el tiempo, a su diseño institucional y a su resistencia al cambio político. Por un lado están las federaciones “maduras”, por otro lado las federaciones “emergentes”. Junto con otras naciones catalogadas como “emergentes”, se ha criticado al federalismo latinoamericano como federaciones “frágiles” debido a su inestabilidad política y su tendencia dictatorial y autoritaria.⁵⁶

Ahora, sería relevante mostrar cuando menos algunos datos que permitan forjar un criterio, específicamente respecto a las similitudes que pudieren guardar respecto con el modelo original “maduro” de los Estados Unidos:

Giorgia Pavani advierte los siguientes en orden ascendente (más similar) a descendente (menos similar):⁵⁷

1. La participación estatal en la formación de la voluntad federal por medio de una Cámara con la representación igualitaria (paritaria) de los Estados (o Provincias), basada en la suposición que los senadores —elegidos por sufragio universal directo— representan las unidades más que las personas.⁵⁸

⁵⁶ *Ibidem*, p. 8

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 8-9.

⁵⁸ En México según el artículo 56 constitucional, el senado está compuesto por 128 senadores, 4 por cada entidad federativa y la Ciudad de México; 2 senadores se eligen por mayoría relativa, la tercera la obtiene la primera minoría y la cuarta se elige de manera paritaria mediante el principio de representación proporcional. En Argentina el artículo 54 de la Constitución establece que existirán 3 senadores por cada Provincia y 3 en la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 46 (2) de la Constitución de Brasil establece que cada Estado y el Distrito Federal tendrán una representación con tres senadurías. Sin embargo, en Venezuela ocurre que en la Constitución no se encuentra prevista representación paritaria alguna de los Estados.

2. Reparto de competencias constitucionales relativamente amplias en favor de los Estados o Provincias (modelo residual).⁵⁹
3. División entre competencias administrativas y legislativas de acuerdo a un esquema de *federalismo dual*, lo que significa que se sigue la regla de *administration follows legislation*, en donde está implícito el principio de legalidad de los actos de la autoridad pública.
4. La existencia de un órgano jurisdiccional que resuelva las controversias entre los Estados y la Federación.⁶⁰
5. En mayor o menor medida el modelo del *advise and consent*, principalmente con el Poder Ejecutivo.⁶¹
6. La participación en el Poder Revisor de la Constitución, de acuerdo al pacto federal.

Como ya se dijo, el federalismo latinoamericano se inspira, en gran medida del estadounidense, se han mencionado algunas similitudes (más directas y menos

⁵⁹En los cuatro países hay un entendido relativamente similar sobre este punto, la única diferencia que se puede advertir en este punto, es que la repartición de las competencias puede establecerse por *lista única* (como es el caso de México, Argentina y en parte Venezuela) y por otro lado por *listas múltiples* el caso de Brasil es el único.

⁶⁰Este papel lo han tomado, en su mayoría las cortes supremas de los cuatro países, como una de sus competencias siendo tribunales constitucionales. Por ejemplo, en México existe una atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dirimir las controversias sobre invasión de esferas competenciales entre órganos de los Estados (entre otros). En Brasil el artículo 102 fracción I incisos e), f) y o) de la Constitución facultan al Supremo Tribunal Federal para que dirima las controversias que existan entre los Estados, la Unión y el Distrito Federal, así como juzgar sobre conflictos competenciales jurisdiccionales.

⁶¹Significa que, en mayor o menor medida, el Senado tiene la facultad de proponer, votar, desechar (*advise*), o bien de ratificar (*consent*), en diversas decisiones que tengan que ver con la integración del aparato político-gubernamental del Estado, en cuanto a los demás poderes se refiere, así como de definir en cuanto a decisiones de política pública. Un ejemplo sería que en la República Argentina se le da una atribución exclusiva al Senado para que el Ejecutivo Federal pueda declarar el estado de sitio en emergencias de seguridad nacional (*advise*), también se le atribuye al Senado la responsabilidad de poder elegir a los magistrados de la Corte Suprema de acuerdo a la postulación de una terna que hace el Presidente de la Nación (*consent*).

directas) que la doctrina ha observado respecto del modelo denominado “maduro” estadounidense.

Así, en América Latina el federalismo ha generado diversas críticas y perspectivas, que tendrían que acoplarse a una forma más relativista de racionalidad, lo dicho porque al devenir esta forma de Estado de un trasplante que fue, en su gran mayoría acrítico, el resultado no podría ser otro que el de un federalismo centralizado.⁶²

Jorge Carpizo, de hecho, manifiesta sobre los orígenes del federalismo en México y sobre su utilidad en la gobernabilidad: “...*el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial*”⁶³

Así, la existencia de todos estos elementos que se comentaron, aunado con las diferencias de contexto político, cultural, jurídico y social dificultan la consolidación del modelo federal latinoamericano. El hiperpresidencialismo, la dinámica de los partidos políticos hegemónicos en donde los famosos *checks and balances* son difícilmente garantizados por el control político haciendo que se concentre el poder en la federación y en la figura del Presidente, recae en un deslinde democrático generado, como lo decía Hamilton: “*Tanto por las cláusulas que de hecho limitan las competencias periféricas; como por la praxis democrática poco uniforme, debido a que precedentemente los estados de emergencia y la concentración del poder se han impuesto sobre los paréntesis democráticos*”⁶⁴.

Por su parte, la nación mexicana consolidó constitucionalmente sus directrices con la promulgación de la Constitución de 1824, la cual fue configurada bajo un sistema federalista que permitió a las entidades de la Federación ser libres y soberanas, lo cual se refleja en los primeros textos constitucionales locales.

⁶² Pavani, Giorgia, *op. cit.*, *supra* nota 64, pp. 6 y 9-11.

⁶³ *Cfr. Pegoraro, Lucio, Teoría y modelos... cit., supra* nota 8, p. 11.

⁶⁴ *Ídem.*

Esto se dio tras la independencia de México, ya que uno de los grandes retos tras -y durante- el movimiento independentista fue ver cómo debía organizarse el naciente Estado mexicano. Una de las vías que se consideraron más adecuadas fue la de mantener una centralización del poder y asimismo aprovechar la forma en que estaba concebido en todo el territorio mexicano el ejercicio de la potestad pública. Después de los primeros años, tras el episodio monárquico del país, se dieron las circunstancias para llegar a un proceso constituyente con el cual se instauró el federalismo en el país.

Es importante señalar que, contrario a lo dicho por diversos estudiosos de la historia, la política y el derecho, el federalismo mexicano no es una simple copia o réplica del federalismo estadounidense, ha sido una creación mucho más compleja, una construcción que amalgama las ideas liberales bajo las cuales se construyó la noción de la federalización, el sistema político virreinal y algunas ideas y prácticas del México prehispánico.

Al respecto, Josefina Zoraida hace notar que las ideas federalistas ya rondaban en el imaginario novohispano, como es posible rescatar de lo que señala:

“Sin duda el modelo de establecer una república federal con la fórmula del compromiso lograda en el seno de la Convención de Filadelfia entre los pequeños y grandes estados de la Confederación, de conceder representación igual a todos en el Senado y proporcional a la población en la Cámara de Diputados, era fundamental, pero hasta una revisión superficial nos permite darnos cuenta de hasta dónde la Constitución de 1824 siguió el modelo de Cádiz, lo cual era natural, dada la actuación destacada que tuvieron los diputados novohispanos en las Cortes que redactaron la Constitución. Manuel Chust, en un análisis reciente, sugiere que el diputado tlaxcalteca José Miguel Guridi y Alcocer en las Cortes de Cádiz se enfrentaba a las pretensiones de muchos peninsulares, inclinados a suprimir la diversidad dentro del Estado español, lo que en realidad era una posición claramente federalista⁶⁵.”

⁶⁵ Zoraida Vázquez, Josefina, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en Galena, Patricia (Comp), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013, p. 78.

En relación con esta noción tendiente a apartarse de las ideas simplistas de la adopción del federalismo como una mera réplica por moda de época, Serna de la Garza retoma la idea de Nattie Lee Benson, apuntando que:

Hay tres factores que explican el establecimiento del federalismo en México: a) la reforma administrativa implementada en la Nueva España por Carlos III de Borbón a finales del siglo XVIII (que dividió la colonia en 12 jurisdicciones territoriales denominadas intendencias); b) el régimen de la Constitución española de Cádiz (1812) que establecía 'diputaciones provinciales' en la Nueva España (que eran órganos representativos locales); y c) el desarrollo político-económico de regiones relevantes del país que se encontraban alejadas la capital (Ciudad de México) y eran hasta cierto punto autosuficientes. Estos procesos crearon grupos políticos dispersos por todo el país que pronto comenzaron a reclamar un aumento política autonomía dentro de sus regiones. Posteriormente, estos reclamos se transformaron en una demanda de la adopción de la forma federal⁶⁶.

Y es que el tema de las Diputaciones Provinciales jugaría un importante papel durante el proceso⁶⁷ de creación de la primera Constitución, especialmente mediante la intervención de Ramos Arizpe, debiendo atender a la “...*importancia histórica del reglamento de las provincias publicado en el Diario de las Cortes del 28 de marzo de 1811, que establece la nueva organización gubernamental del Imperio Español, en el que se crean instancias regionales de representación...*”, destacando que se le envió a Ramos Arizpe -al poco tiempo de la emisión de dicho Reglamento- a los trabajos de las Cortes que discutían ya lo que habría de ser la Constitución Gaditana.

El reglamento delineó la estructura y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, sin embargo “*esta nueva organización jurídico política se apartaba de la tradición de cerca de tres siglos de centralismo político. El jefe político, el*

⁶⁶ Serna de la Garza, José Ma., “*Medium state autonomy in a centralized federation*” en Popelier, Patricia et al. (Eds.), *Routledge Handbook of subnational Constitutions and Constitutionalism*, USA, Routledge, 2022, p. 208.

⁶⁷ Matute González, Carlos F., *El reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2007, pp. 1-2.

intendente y la diputación provincial se desligaban de la autoridad del Virrey y quedaban subordinados directamente al poder central madrileño”.

Resulta importante saber las facultades de las Diputaciones provinciales, entre las que se encuentran:

intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieran correspondido a la provincia, velar por la buena intervención de los fondos públicos, cuidar que se establecieran ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común, promover la educación de la juventud, dar parte al Gobierno de los abusos que notaren en la administración de las rentas públicas, formar el censo, cuidar que los establecimientos piadosos de beneficencia llenaran sus objetivos, dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se notaren en Provincia⁶⁸.

Siendo entonces posible considerar la importancia de esta Institución como parte importante del origen e introducción de la idea en la gente de lo que sería México. Y es que esta figura se insertó en la Constitución de 1812, y *“este ordenamiento proveyó de un gobierno representativo e independiente con respecto a las autoridades de la Nueva España, que no de las Cortes Españolas⁶⁹...”*, y sin duda resulta interesante el papel de Ramos Arizpe, ya que *“...es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos, propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución Mexicana de 1824⁷⁰”*.

Sin duda, hay una multiplicidad de ideas tendientes a explicar los orígenes del establecimiento del sistema federal en México. En este sentido, el Maestro Jorge Carpizo refirió que existen tres principales interpretaciones sobre la adopción del federalismo:

La primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española

⁶⁸ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 2.

⁶⁹ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* pp. 2-3.

⁷⁰ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 3.

fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anahuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Tetzcoaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones⁷¹.

El Maestro Carpizo consideró a la segunda de las opciones como la más certera, por lo que se aprecia su visión de un análisis más profundo, más allá de lo simplemente normativo, sino más bien considerando muchos otros factores en un proceso tan complejo de adopción de un sistema que permitió rescatar una gran diversidad cultural, lingüística, social y económica que era sumamente diferenciada en el país. Mas aún considerando las turbulencias que representó el proceso de independización.

Si bien durante varios años las ideas centralistas tuvieron un mayor peso y fueron parte nuclear del diseño constitucional, las ideas federalistas nunca se han apartado del imaginario colectivo mexicano, logrando sobreponerse al paso del tiempo y continuar como un anhelo vigente⁷².

Esta diversidad de ideas se puede apreciar de manera clara en la historia constitucional mexicana, la cual ha tenido grandes variaciones respecto a la adopción de un modelo de corte central y federal, lo cual se ha visto plasmado en los diferentes instrumentos constitucionales de distintas formas.

Una vez conseguida la independencia nacional instalado y depuesto el Constituyente, y en respuesta al ejercicio del poder de Iturbide, “*se expidió el Plan de Casa Mata, que exigía la convocatoria a un nuevo Congreso. Este*

⁷¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. Ed., México, Porrúa, UNAM, 2012, pp. 82-83.

⁷² Cfr. Lira, Andrés y Staples, Anne, “Del desastre a la reconstrucción republicana”, en Velásquez García, et al, *Nueva historia general de México*, México, COLMEX, 2019, pp. 443-486.

*documento mereció tanto respaldo político, que terminó por convertirse en el acuerdo que consiguió la reinstalación del depuesto Congreso el 7 de marzo de 1823, la abdicación del emperador el 20, y el inicio de la gestión del nuevo Congreso el 23 de mayo, integrado por legisladores electos en las diputaciones provinciales*⁷³.

Hay que considerar parte del contexto nacional, del que “...*hay que destacar que se presentaron verdaderos movimientos independentistas en Yucatán, Querétaro, Puebla, Zacatecas y Jalisco*⁷⁴...”, y es de destacar que

Jalisco fue contundente en su declaración de independencia y soberanía, casi como si se tratara de una nación dentro de otra. En otras palabras, aunque es cierto que se presentó una gran dependencia centralizadora de la metrópoli ibérica con respecto a la Nueva España, al venir la Independencia hubo un verdadero desbordamiento de autonomías, especialmente en Jalisco, Zacatecas y Yucatán⁷⁵...

Mediante el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana es que se incorporó a nivel cuasi-constitucional el principio federal. Y es que

El Segundo Congreso Constituyente, que sesionó del 5 de noviembre de 1823 hasta el 31 de enero de 1824, promulgó el acta constitutiva de 1824, en la cual se determinó la naturaleza concreta del federalismo mexicano y un intento inacabado de definir las competencias de los dos ámbitos de Gobierno. En los artículos 5, 6 y 7 se establece el régimen federal mexicano y las partes integrantes de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

⁷³ Camacho, César, “Historia del Federalismo en México y sus perspectivas”, en Palacios Alcocer, Mariano (Coord.), *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 40-41.

⁷⁴ Rabasa, Emilio O., “Análisis jurídico. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013, pp. 93-94.

⁷⁵ Rabasa, Emilio O., *Ibidem*, p. 94.

Artículo 6. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución General⁷⁶.

Es el Acta Constitutiva el documento en el cual se sientan las bases de la organización y funcionamiento del naciente país, y da vida jurídica a un nuevo estado conformado bajo la idea de ser Federal.

Posterior a la emisión del Acta, el trabajo del Congreso continuó en medio de disidencias entre federalistas y centralistas, pugna que vino a tener una gran trascendencia en la vida pública y en la cotidiana. Y Es en dichos trabajos donde se puede apreciar el papel desempeñado por Fray Servando Teresa de Mier y Ramos Arizpe en la discusión de la idea del federalismo y la soberanía. En ese sentido:

La discusión de los diputados en el Segundo Constituyente y en el Congreso posterior, versó sobre la organización gubernamental de la nueva nación. Algunos Diputados encabezados por Fray Servando y Teresa de Mier pugnaron por el centralismo o, mejor dicho, un federalismo moderado, ya que no había necesidad de desunir lo que había sido por tres siglos un cuerpo único. No era conveniente dividir artificialmente el territorio de la Nueva España.

Otros, guiados por Ramos Arizpe, defendieron la forma de organización federal integrada por estados independientes, libres y soberanos, la cual prevaleció sobre la tendencia centralista hasta la abrogación de la Constitución de 1824, el 15 de diciembre de 1835, por las bases constitucionales.

Hay que remarcar que Fray Servando Teresa de Mier votó el artículo 6° en contra debido a que era contrario a la idea, proveniente de la Confederación Norteamericana, de que los Estados fueran soberanos. Este concepto debería reservarse sólo al Estado Nacional y no atribuírsele a sus partes. De ahí que considerara adecuado un federalismo moderado⁷⁷.

Para el 4 de octubre de 1824 es expedida la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ésta representó una gran lucha de poder, los Estados

⁷⁶ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* pp. 6-7.

⁷⁷ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 9.

ejercieron una fuerte influencia para buscar el reconocimiento de autonomía respecto al poder central que se venía manejando en los asuntos públicos. Es importante destacar que esta Constitución

“...regula la integración de las dos cámaras, siendo el principio rector en la de Diputados, la población, y en la de Senadores la representación de la entidad federativa; impone obligaciones y prohibiciones a los Estados y deja la reforma de la Carta Fundamental al Congreso General, con lo que se violenta uno de los principios teóricos clásicos del régimen federal, pues las entidades federativas no participan en el constituyente permanente sino en una forma muy diluida y con poca influencia real por medio del Senado”.

Serna de la Garza menciona que “*Con este documento, las fuerzas políticas dispersas a lo largo del país dejaron en claro que la forma federal era una condición sine-qua-non para constituir el nuevo Estado*⁷⁸”, es decir, funcionó como un elemento que mantuviera cierta cohesión durante un momento de decisiones fundamentales.

El denominado desbordamiento de autonomías se ve plasmado en el texto constitucional de la siguiente forma: “4. La nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular, federal.”

Es de destacar la postura de Camacho, respecto a la Constitución de 1824:

No obstante sus méritos, la constitucionalidad que plasmó el federalismo en la Carta Magna de 1824, como ya señalamos, no lo hizo con toda amplitud ni precisión. El artículo 50 de aquel documento no fue suficientemente explícito, pues estableció con vaguedad, por ejemplo, que correspondía a la Federación ‘fomentar la prosperidad general’ y a los Estados ‘guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión’. Estas expresiones, que dejaron sin definir claramente las facultades que correspondían a cada ámbito de gobierno, en unos años mostraron sus deficiencias.

No habiendo norma alguna que distribuyera competencias entre ámbitos de gobierno y, paradójicamente, habiendo reconocido la importancia del poder

⁷⁸ Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018, p. 17.

local, el texto tampoco hizo alusión a los municipios ni a sus ayuntamientos, a pesar de ser la más antigua forma de organización política que, habiendo existido durante la colonia, seguía perdurando⁷⁹.

Lo anterior permite observar que hubo un deficiente sistema de distribución competencial, dejando en una clara condición no armónica para el ejercicio del poder.

Pasado el tiempo se continuaron dando cambios, algo normal en una nueva nación, dando paso a importantes sucesos en la vida política y constitucional:

La lucha entre federalistas y centralistas que surgió entonces no fue el único problema de la Nación. A ella se deben sumar las tentativas separatistas de varios estados de la federación, la crisis económica y las amenazas de intervención externa monárquicas, todo lo cual propició el rumbo errante de aquellos primeros gobiernos.

Durante la discontinua administración del presidente Antonio López de Santa Anna (de 1833 a 1847) el Congreso fue convocado a sesión extraordinaria para revisar el estatuto constitucional. El resultado fue la suspensión de la Constitución de 1824 y la elaboración de una nueva Carta Magna que estableciera un sistema de gobierno centralizado. La República Central, entonces, estuvo regulada por dos documentos⁸⁰

Las Leyes constitucionales de 1835-1836 vendrían a establecer un sistema centralista en el país, resultado de una lucha entre facciones que buscaban imponer su modelo y visión de Estado, que como Sordo Cedeño refiere:

Las reformas de Valentín Gómez Farías [*como Vicepresidente en funciones de Presidente. Comentario añadido*] y su grupo en el Congreso tuvieron un costo muy alto para el sistema federal: 1) desestructuraron de una forma muy rápida a una sociedad muy tradicional; 2) el movimiento liberal y el federalismo se desprestigiaron y perdieron apoyos importantes dentro del ejército; 3) causaron gran inquietud en la sociedad, por el uso de la violencia, sin ninguna protección para el ciudadano; y, 4) abrieron la posibilidad de que se intentara otra forma

⁷⁹ Camacho, César, *Ibidem*, pp. 45-46.

⁸⁰ Museo de las Constituciones, UNAM, texto disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/historia-constitucional-de-mexico/>

de organizar el poder público. Sin esta experiencia de radicalismo es impensable el movimiento por el centralismo⁸¹.

Para revocar dichas reformas, Antonio López de Santa Anna retomó la Presidencia, cooptó al Congreso e hizo integrar una nueva Legislatura, la cual “se reunió en enero de 1835 para anular todas las leyes emitidas por su antecesora; cesó al Vicepresidente y, cuatro meses después se arrogó ‘todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones considere convenientes’...⁸²”. Esta Legislatura expidió las Siete Leyes Constitucionales, las cuales le dieron un gran golpe al federalismo naciente, las cuales “...prácticamente acabaron con el orden institucional establecido en 1824⁸³.”

La Carta del 43, conocida como Bases Orgánicas de la República Mexicana, fue identificada por ser un elemento de orden y centralismo, “...los que se autonombraban notables hicieron en México [...Las] Bases orgánicas, en consonancia con su idea de conformar un cuerpo social organizado. El motor de ese movimiento fueron los militares, que ocupaban por entonces el primer papel en la disputa por el poder⁸⁴”, fortaleciendo la idea de un gobierno unitario y central, que sometía a los entes locales a las decisiones emanadas del poder central.

El Periodo de López de Santa Ana culminó tras una serie de movimientos e insurrecciones, muchos de ellos con la intención de recobrar el estado constitucional a la luz de la Constitución de 1824. Entre los actos más significativos fue que “Mariano Salas, entró victorioso a la Ciudad de México y el

⁸¹ Sordo Cedeño, Reynaldo, “El grupo centralista y la Constitución de las siete leyes, 1835-1837”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013, p.98.

⁸² Camacho, César, *Ibidem*, p. 46.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Vázquez Mantecón, María del Carmen, “Las Bases orgánicas y la danza de los caudillos en los cuarenta”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013, p.132.

22 de agosto de 1846 convocó a un Congreso Constituyente que entró en labores en diciembre⁸⁵.

Por lo tanto, los estatutos centralistas estuvieron en vigor hasta el triunfo de la facción republicana. Con la expedición del *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, se restableció la Constitución de 1824 (con algunas modificaciones). Es de resaltar que en las labores del Constituyente al seno del trabajo de Comisiones, “Mariano Otero planteó la falta de disposiciones jurídicas respecto a la distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, herencia desafortunada de la llamada Constitución del 24⁸⁶”, por lo que optó por emitir un voto particular en disidencia, en el cual señalaba “la urgencia de ‘precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades’⁸⁷”.

Sin duda esta participación de Mariano Otero, así como su operación al interior del Constituyente, fueron un gran impulso para el desarrollo y fortalecimiento del federalismo mexicano, ya que al tomar en consideración lo aportado por Otero,

Que fue incorporado al artículo 21 del Acta, se establecieron, por primera vez, reglas de distribución de competencias e incipientes mecanismos legales para dirimir los conflictos surgidos por este motivo entre los órdenes federal y estatal. De esta suerte, habría de resolver, en lo tocante al federalismo, los límites del poder general frente a los de los estados y, una vez establecidos, prever y evitar la recíproca invasión⁸⁸.

Ante lo anterior,

Él mismo propuso el remedio: ‘Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente establecidas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción’.

⁸⁵ Camacho, César, *Ibídem*, p. 47.

⁸⁶ Camacho, César, *Ibídem*, p. 47.

⁸⁷ Camacho, César, *Ibídem*, p. 47.

⁸⁸ Camacho, César, *Ibídem*, p. 48.

El Acta de reformas, que incluyó lo enmendado a partir de lo planteado por Otero, se sancionó el 18 de mayo de 1847, lo que dio paso a un gobierno federal con pocas facultades expresas, y autoridades estatales con amplios márgenes de maniobra. Éste fue el rasgo distintivo del federalismo mexicano a partir de entonces⁸⁹.

Sin embargo, la aplicación del nuevo estatuto enfrentó innumerables dificultades debido a las guerras civiles que persistían a todo lo ancho del país, y sobre todo a la intervención norteamericana de 1846-48, que culminaría con la pérdida de la mitad septentrional del territorio nacional y la consecuente crisis interna⁹⁰.

Tras varias experiencias constitucionales⁹¹ que fueron cambiando, y en el momento en que Santa Anna se encontraba en el poder, había varias opciones o líneas que se presentaban para seguir en el país. El largo debate entre ser centralistas o federalistas seguía vigente.

Pero las cosas no eran en su totalidad de dicha manera, en todo el país, y de manera especial hubo una gran lucha armada, la revolución de Ayutla, hasta lograr que el 9 de agosto de 1855 Santa Anna dejara el poder.

Tras el triunfo de la revolución de Ayutla comenzó un movimiento reformista encabezado por los liberales; se buscaba la transformación económica y social del país mediante la instauración de un modelo político republicano y federal, basado en principios democráticos que expresaran los intereses de diversos sectores de la sociedad mexicana.⁹²

⁸⁹ Camacho, César, *Ibidem*, p. 48.

⁹⁰ Vázquez Mantecón, María del Carmen, *op. cit.* p. 132.

⁹¹ Entre estas encontramos, a manera de antecedente la Constitución de Apatzingán, y de manera formal, el Acta constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Las 7 Leyes Constitucionales (1835-1836), las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

⁹² Ochoa Serrano, Álvaro y Sánchez Díaz, Gerardo, *Historia breve de Michoacán*, México, COLMEX-FCE, 2012, pp. 105-106.

Entre dichas reformas encontramos la desamortización de bienes corporativos y eclesiásticos; nacionalización de bienes clericales; la separación entre el Estado y la Iglesia; la estatalización del registro civil y; la supresión de fueros especiales,⁹³ cuestión que enardeció los ánimos entre liberales y conservadores. Dichas reformas culminaron con la elevación de las leyes de reforma a rango constitucional en 1874.⁹⁴

Una vez firmado el Plan de Ayutla, se convocó a un Congreso Constituyente, el cual vendría a reunirse en la Ciudad de México en febrero de 1856, mismo que concluiría su labor el 5 de febrero de 1857, dando nacimiento a la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, conocida coloquialmente como la Constitución de 1857.

Dicha constitución vendría a reestablecer el modelo federal en el país, plasmándose de la siguiente forma:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

⁹³*Ibidem*, p. 106.

⁹⁴*Idem*.

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Art. 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Matute González señala que, *“Estos artículos contienen la declaración de la decisión política fundamental de que la organización política del Estado Mexicano sea federal, con estados libres y soberanos, asimismo consignan la garantía jurisdiccional del pacto federal y el principio de reparto de facultades entre la Federación y los Estados⁹⁵”*, además de que hace especial referencia al Senado: *“Paradójicamente, el Senado en el constituyente de 1857 fue considerado como un obstáculo para la democracia, a pesar de ser uno de los elementos esenciales en la teoría clásica del federalismo, por lo que el cuerpo colegiado, mediante el cual intervienen las entidades federativas en la decisión sobre la organización estatal, se eliminó⁹⁶”*. El Senado no habría de restaurarse hasta el 6 de noviembre de 1874.

Durante la vigencia de la Constitución del 57 se dio la Guerra de Reforma y la intervención francesa.

Con el nombre de Estatuto Provisional del Imperio Mexicano se conoce el documento político promulgado por el emperador Maximiliano el 10 de abril de 1865, precisamente al cumplirse un año de haber aceptado el trono mexicano, y con el cual pretendió dotar al régimen imperial establecido en México gracias a la intervención francesa de una cierta y relativa base constitucional, pero sobre todo de un fundamento jurídico que le permitiera realizar una amplia tarea de reorganización política, administrativa y judicial a través de un conjunto numeroso e importante de leyes, decretos y reglamentos⁹⁷.

⁹⁵Matute González, Carlos F., *op. Cit.* pp. 14-15.

⁹⁶Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 15.

⁹⁷ Del Arenal Fenochio, Jaime, “Marco jurídico. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865.”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013, p.299.

| CONSTITUCIONES | FEDERALISTA | CENTRALISTA | OTRO |
|---|-------------|-------------|------|
| Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 | ✓ | | |
| Bases y Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836 | | ✓ | |
| Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 | | ✓ | |
| Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 | ✓ | | |
| Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 | ✓ | | |
| Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 | | | ✓ |
| Constitución Política de los EUM de 1917 | ✓ | | |

Tabla 2. *Diferencias y similitudes entre modelos en las Constituciones de México.* Elaboración propia.

III. PARTICULARIDADES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y SU SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Pasadas las luchas que permitieran que se desarrollara la etapa conocida como la República Restaurada, “...*la incorporación de las Leyes de Reforma al texto constitucional... así como la Revuelta de la Noria y el subsecuente Plan de Tuxtepec, encabezados por Porfirio Díaz reafirmaron el proyecto liberal y la vigencia formal de la Constitución de 1857*⁹⁸”. Si bien durante el Porfiriato mantuvo su vigencia y era reconocida la Constitución del 57, la realidad es que se ejerció un gobierno altamente centralizado. Una serie de actos y circunstancias dan lugar a que en 1910 estalle un movimiento revolucionario,

⁹⁸Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 16.

que transformaría radicalmente al país. Cae el Presidente Porfirio Díaz, tras tres décadas en el ejercicio del poder. Finalmente,

El jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al triunfo de la Revolución, expidió una convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyente que inició sus deliberaciones a fines de 1916 y como resultado se promulgó una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, que en su origen consistía en una reforma a la de 1857, pero que acabó incorporando los principios de justicia social derivados del movimiento revolucionario, en materias de educación, propiedad social, laboral, agraria, garantías sociales y programáticas, así como relaciones Iglesia-Estado⁹⁹.

De igual manera, resulta interesante saber que “el Constituyente revolucionario no se ocupó del federalismo, puesto que había consenso en que esa forma de régimen debía conservarse, por lo que adoptaron los mismos artículos de la Constitución de 1857 que lo consignaba”, lo que habla de un ya muy arraigada idea de relaciones y proyecciones federalistas, así como un claro destierro de las ideas de corte unitario y centralistas que tanto había persistido en las épocas decimonónicas.

La adopción de la Constitución de 1917, tras este arduo proceso de revolucionario, significó retomar el principio federal como forma de Estado y Gobierno, retomar la poco aplicada Constitución del 57 y los antecedentes federales, así como el rompimiento con un esquema de dilución del federalismo durante el régimen porfirista, que aunque normativamente era regido por el federalismo, en la práctica había una erosión de dicho esquema, funcionando bajo un marcado centralismo en la toma de decisiones.

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1917, hay un rediseño del entendimiento de la figura del federalismo y cómo han de llevarse a cabo las relaciones entre el Centro y las Entidades federativas, lo que trae consigo la emisión de nuevas constituciones locales en el país que fueron creadas con base a los lineamientos de este nuevo orden político, jurídico y social. Estas constituciones locales son, en su mayoría, creadas bajo el parámetro de la

⁹⁹Matute González, Carlos F., *ídem*.

Constitución General, perdiéndose así una gran diversidad de instituciones jurídicas que se encontraron vigentes en el siglo XIX.

Desde este corte histórico, se puede señalar que el constitucionalismo local padeció muchos años de relativa inamovilidad o dinamismo, quedando siempre a la sombra de la Constitución Federal y de decisiones en muchas ocasiones de corte más político que jurídico.

La mayoría de las modificaciones al sistema federal han sido en cuanto a la distribución de competencias, no modificándose los lineamientos constitucionales en cuanto a la forma de gobierno y Estado. Soberanes Díez refiere que *“En materia de federalismo, básicamente los cambios en los cien años posteriores se han referido a la modificación de las materias que corresponden a cada orden de gobierno. La mayoría, para aumentar las atribuciones de la Federación¹⁰⁰”*.

Cada Estado federal ha adoptado algunos elementos que lo distinguen de otro, adecuándose a la cultura jurídica propia, lo que ha permitido que exista una multiplicidad de lineamientos para el funcionamiento de los federalismos.

Estos rasgos distintivos permiten que la distribución de competencias y la coordinación entre los entes integrantes del Estado Federal funciones de mejor manera. Por supuesto que nunca será lo mismo un Estado plurilingüístico y con una población tan variada y numerosa como India o Canadá, que el federalismo instituido en suiza, con una reducida población y un territorio significativamente inferior en extensión.

Estos elementos distintivos comienzan desde una etapa temprana del diseño constitucional, insertando (o no haciéndolo) cláusulas relativas a la forma de distribución competencial, los elementos para resolver la concurrencia, el establecimiento de prohibiciones absolutas, entre otros elementos.

¹⁰⁰ Soberanes Díez, José María, *Las reformas a la constitución de 1917*, México, IJ-UNAM, 2020, p. 31.

A. Sistema de lista y cláusula residual

El sistema de distribución de competencias en el país se enmarca en el llamado modelo estadounidense, pero con una variación que será analizada a profundidad posteriormente: el abuso de la instauración de competencias concurrentes. De manera general, este sistema consta de generar un listado de atribuciones expresas al poder central-federal-ente nacional y disponer de una cláusula residual en favor de los entes federados.

En México fue adoptado hasta la Constitución de 1857 por medio de la cláusula residual en favor de los Estados. Ante esto, Armenta López señala que

tan improvisado fue el aterrizaje del federalismo en nuestro país, que ni el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana ni en la Constitución de 1824, existió una disposición análoga [...] ya que el primer antecedente constitucional se remonta hasta la expedición del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842, que en su artículo 80 establecía: "Todas las atribuciones y facultades de no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos"...¹⁰¹.

Tema de gran trascendencia e importancia en el proceso de invención de un Estado Federal, puesto que este fue uno de los fallos originales del diseño y a la postre ha repercutido directamente en la forma que se entiende el federalismo mexicano. El propio Armenta dice que

El artículo 124 está basado en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, tal como se hizo en el país estadounidense. Sólo que este criterio no ha correspondido a la realidad histórica de nuestra Nación, porque no es cierto que el Estado Federal haya nacido de un pacto en el que las entidades federativas hayan delegado las facultades

¹⁰¹ Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 112.

referidas, pues ya se vio que la forma federal les fue señalada desde el centro a las mencionadas entidades particulares.

Ahora, el espíritu de este artículo ha servido a toda la doctrina jurídica mexicana para invocar el fundamento de nuestro sistema federal, al menos en teoría, cuando la verdad es que se trata solamente de una colocación del texto constitucional que dista mucho de la forma en que se instituyó en Estado Federal en nuestro país¹⁰².

Esta cláusula, en los Estados Unidos, se encuentra en la X enmienda, señalando textualmente: *“Las facultades no delegadas a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas a los Estados, quedan reservadas a éstos respectivamente, o al pueblo¹⁰³”*, que de manera similar fue incorporada en la Constitución de México de la siguiente manera: *“artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”*.

En un tema tan importante como lo es la distribución competencial, cabe hacer la observación que el trasplante normativo, como lo fue esta cláusula, tiene una trayectoria distinta en cuanto a su interpretación y desarrollo en los diferentes países. También hay que hacer la precisión en relación a que *“el Constituyente de 1857 incluyó en el artículo 117 la palabra expresamente, sin que existiera una ratio legis que explicara su inserción. Dicho precepto fue trasladado por el Constituyente queretano de 1917 bajo el mismo texto, aunque en distinto numeral, correspondiéndole al artículo 124 su regulación¹⁰⁴”*, destacando así los autores que de *“...una interpretación conjunta, se infiere que el constituyente*

¹⁰² Armenta López, Leonel Alejandro, ídem.

¹⁰³ “The Powers not delegated to the United States by the Constitution, not prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”, Constitution of the United States, disponible en: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

¹⁰⁴ Barragán Barragán *et al*, *Teoría de la Constitución*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2019, pp. 310-311.

mexicano implementó lo que los norteamericanos trataron de evitar, la limitación más rígida al poder federal, buscando así una mayor garantía de la conservación de las facultades de las Entidades Federativas¹⁰⁵.

Este clausulado resulta clave para entender otras expresiones del federalismo, donde el balance de poder entre el órgano central y los entes sub-nacionales tienen diverso grado de actuación, como lo es el modelo austriaco de 1920, en el cual se hace una enumeración de las atribuciones a los órganos federales y locales, modelo que eventualmente, y ante los cambios tecnológicos, sociales y de internacionalización, va quedando superado, debiendo así adecuar constantemente el listado para adecuarse a las transformaciones que suceden a lo largo del tiempo,

en resumen, los sistemas federales resuelven la distribución de competencias entre la Federación y las entidades Federativas, de dos formas: 1. El sistema seguido por los Estados Unidos de América y tal vez por la mayoría de las constituciones federales mediante el cual se deja la competencia residual a las Entidades Federativas y a la Federación aquello que la Constitución Federal le faculta o, 2. La situación inversa, es decir, la competencia residual para la Federación, y a las Entidades Federativas únicamente aquello que expresamente le señale la Constitución Federal¹⁰⁶...

Por lo tanto, y “por los antecedentes descritos, es dable aseverar que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adoptó el sistema norteamericano respecto a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, es decir, la competencia de origen corresponde a las Entidades Federativas y la delegada a la Federación¹⁰⁷”

B. Competencias y prohibiciones

Como parte fundamental del sistema de distribución de competencias de México, podemos señalar a las prohibiciones absolutas, las prohibiciones salvables y el complicado entendimiento de las competencias coincidentes, coexistentes, de

¹⁰⁵ Barragán Barragán et al, *Íbidem*, p. 311.

¹⁰⁶ Barragán Barragán et al, *Íbidem*, p. 312.

¹⁰⁷ Barragán Barragán et al, *Ídem*.

auxilio y concurrentes, todas ellas integradas como excepciones a la cláusula residual establecida a nivel constitucional.

Las prohibiciones absolutas son aquellas prohibiciones que aparecen de manera expresa en la Constitución para un ente. Las prohibiciones absolutas para la Federación aparecen en diversos numerales de la Constitución, como es la prohibición de legislar o prohibir religión alguna, legislar para favorecer el desarrollo de monopolios, entre otras, encontrando así prohibiciones expresas y prohibiciones implícitas.

Por su parte, para las entidades federativas encontramos prohibiciones absolutas y relativas¹⁰⁸.

Las prohibiciones absolutas son aquellas que las entidades federativas no pueden desarrollar bajo ningún supuesto, ya sea que medié una ley, acuerdo o pacto, éstas se encuentran estipuladas en el artículo 117 constitucional:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la

¹⁰⁸ Estas prohibiciones las expone a profundidad Carpizo en su obra Estudios Constitucionales, cuando hace un sistema de reglas para resolver problemas competenciales en el Estado federal. Cfr. Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 8ª. Ed., México, Porrúa, UNAM, 2012, p. 94 y SS.

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice...

De manera diferenciada, son referidas las prohibiciones relativas o salvables, es decir, aquellas que no pueden realizar los Estados, sin la autorización del Congreso General, constituyendo así una excepción a la

regla constitucional diseñada para casos poco comunes, como una emergencia, pérdida de control territorial o guerra.

Por otra parte se encuentran las prohibiciones relativas para las entidades federativas, estas son “*aquellas inherentes a los actos que en principio están prohibidos a los Estados, pero con la autorización del Congreso Federal si los pueden realizar*¹⁰⁹”, éstas se encuentran previstas en el artículo 118 de la Constitución:

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Uno de los retos del constitucionalismo mexicano ha sido el poder categorizar las competencias que aparecen en la Constitución mexicana, labor nada fácil, que se vuelve complicada al tratar de usar la nomenclatura y experiencias de otros sistemas federales, ya que como se ha dispuesto líneas arriba, cada uno funciona de manera diferente y tiene variaciones complejas.

Carpizo realizó un orden de las competencias, describiendo a las facultades (competencias) coincidentes como aquellas en las que tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer mandato, señalando dos tipos de ellas: de manera amplia y restringida. Refiere que “*La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división*”, apuntando como ejemplo el último párrafo del artículo 18 (modificado ahora) que señalaba “*La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores*¹¹⁰”; mientras

¹⁰⁹ Barragán Barragán *et al*, *op. cit.*, p. 314.

¹¹⁰ Jorge Carpizo, *Ibidem*, p. 96.

que refiere a la facultad coincidente en forma restringida “...cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o un cierto criterio de división de esa facultad”¹¹¹, poniendo como ejemplo el caso de la educación, donde se mandata a los tres niveles de gobierno a que se imparta de determinado modo (art. 3, CPEUM), pero facultando al Congreso de la Unión a que unifique y coordine la educación en toda la República.

Posteriormente señala lo que son las facultades coexistentes, diciendo que “...son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas...”¹¹², poniendo como ejemplo la salubridad general y lo relativo a las vías generales de comunicación, que el 73 constitucional le da la facultad para legislar, reservando también el derecho para legislar a las entidades federativas sobre dichas materias.

En cuanto a las facultades de auxilio, refiere que:

Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: “corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”.

En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada”¹¹³.

Finalmente refiere que las facultades concurrentes “...son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los Estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la

¹¹¹ Jorge Carpizo, *Idem*

¹¹² Jorge Carpizo, *Idem*.

¹¹³ Jorge Carpizo, *idem*.

*federación legisla sobre estas materias, deroga la legislación local al respecto*¹¹⁴.

Esto desestima la existencia de estas facultades en el Estado mexicano. Con relación a estas competencias, Serna de la Garza señala que el fenómeno del desplazamiento no se reconoce en el Estado Mexicano, argumentando que “... *el término facultades concurrentes se utiliza en México para aludir a la situación por la cual una misma materia es compartida por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley federal*”¹¹⁵.

C. La concurrencia de competencias en México

Como se señaló líneas arriba, las facultades concurrentes escapan a la explicación de la sinonimia con la concurrencia estadounidense, “... *la realidad en el federalismo es que existen materias en que dos ámbitos de gobierno intervienen y no necesariamente por excepción al principio general establecido en el artículo 124*”¹¹⁶, y es que esta discusión se ahonda, ya que :

la coparticipación es un asunto planteado desde El Federalista y con ello se rompe el dogma de la unicidad del orden jurídico derivado del principio de soberanía clásico, en el que el ente soberano es superior a cualquier poder dentro de un territorio e igual al resto de los poderes fuera de éste. La teoría de la cosoberanía que originalmente justificó la existencia del federalismo, tanto en la explicación de Toqueville como la de Madison, planteó la necesidad de distribuir la soberanía en esta doble participación.

En lo relativo a la búsqueda de un más conciso estudio de la distribución de competencias, buscando entender su evolución y asimilación, debe partir de pasos encaminados a analizar de manera multifactorial el ámbito constitucional formal e informal:

¹¹⁴ Jorge Carpizo, *Idem*.

¹¹⁵ Serna de la Garza, José María, *op. Cit.*, p.16.

¹¹⁶ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 142.

El primer paso lógico de esta definición de facultades es una federación es la determinación de qué instancia es competente de origen. Como ya se expuso, en Estados Unidos y en México se optó porque las entidades federativas fueron las instancias competentes originarias y la Federación por excepción, es decir, que ésta tuviera las facultades residuales, en los términos del artículo 124 constitucional.

El segundo es la identificación de la instancia competente en aquellas atribuciones estatales que existían en el momento de surgimiento del federalismo o que se adicionaron durante el desarrollo de los estados federales, como los transportes, las vías de comunicación, la educación, la salud, los asentamientos humanos, la ecología, entre otras, pero que no estaban asignadas en forma expresa a la autoridad federal, que requerían un trato nacional, y que no podían atenderse a partir del principio original del reparto de facultades.

Ambos momentos necesarios en la determinación de la forma de reparto de facultades se confunden de tal forma que, en contradicción con el principio originario en el que la coincidencia era excepción, ahora la mayoría de las atribuciones son compartidas en cualquiera de las modalidades que se puedan presentar, es decir, la concurrencia es el método más extendido en el federalismo, más aún durante el siglo XX en el que la cooperación y coordinación entre las dos instancias de gobierno aumentan con una tendencia centralizadora, con el propósito de impulsar el desarrollo nacional, situación característica del Estado Social de Derecho¹¹⁷.

En la concurrencia de facultades en el plano legislativo se ha observado un crecimiento exacerbado mediante la incorporación desmesurada competencias concurrentes mediante la expedición de leyes generales, permeando el sistema jurídico mexicano, lo cual ha hecho que las excepciones a la cláusula residual sean cada vez más, lo que de alguna forma se puede considerar como una reconfiguración del modelo federal que constitucionalmente está establecido en el país.

¹¹⁷ Matute González, Carlos F., *op. Cit.* p. 143.

Como se señaló previamente la figura de las facultades concurrentes son aquellas que sirven “...para aludir a la situación por la cual una misma materia es compartida por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley federal”¹¹⁸¹¹⁹, derivadas de esta facultad concurrente o coincidente en sentido restringido, se mandata al Congreso de la Unión a que norme la concurrencia en determinadas materias, focalizándose la mayoría de éstas en el artículo 73 de la Constitución Federal, pero encontrándose dispersas, naciendo así las denominadas leyes generales.

Uno de los fenómenos observados en el desarrollo legislativo de las facultades concurrentes es la falta de claridad del contenido de las leyes generales como reguladoras de las materias concurrentes en el sistema de fuentes, haciendo de ellas una carta abierta para generar un desarrollo del contenido constitucional sin un límite establecido, lo que puede considerarse como la desconstitucionalización de la distribución de competencias a través de las facultades concurrentes¹²⁰.

¹¹⁸ Es necesario señalar que en la presente tesis nos alejamos de la idea de que las leyes generales sean denominadas leyes federales, considerando que pertenecen a otro tipo de orden jurídico, tomando en cuenta los cinco órdenes jurídicos que ha reconocido la Suprema Corte: federal, local o estatal, el municipal, el del distrito federal y el constitucional, que en este caso deberían instituirse dentro del orden constitucional en sentido laxo.

¹¹⁹ Serna de la Garza, José María, *El Sistema federal mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, p.16.

¹²⁰ Señala Serna de la Garza: “La Federación [*Congreso de la Unión. Anotación propia*] puede por medio de ellas distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de Gobierno, sin que se haya previsto, como se da en otros Estados compuestos, algún tipo de límite a la posibilidad de expedir leyes marco, como es el caso del deber de limitarse a la expedición de bases generales.

Por otro lado, el fenómeno de la desconstitucionalización de la distribución de competencias en ciertas materias que tiene lugar en México a través de las facultades concurrentes, abre una discusión conceptual que no deja de tener importantes consecuencias prácticas.”, Serna de la Garza, *El Sistema federal mexicano*, p. 25.

La concurrencia de competencias en el ámbito legislativo ha generado un proceso de centralización de facultades, al permitir que mediante el desarrollo de las competencias concurrentes vía ley general se concentren potestades y se generen mandatos, produciendo una serie de tensiones y desequilibrios que se dan entre el centro y las entidades federativas, desarrollándose así una disparidad entre el principio constitucional del federalismo y la realidad normativa. Es decir, mediante la figura de excepción a la cláusula residual se configura un nuevo sistema de distribución de competencias de manera paraconstitucional, ya que esta centralización referida se desenvuelve en el plano legal, de manera desconstitucionalizada.

Al artículo que se suele reformar para incorporar una competencia concurrente y el mandato para que sea el Congreso General el que expida la ley que lo desarrolle mediante una ley general, es el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Éste ha sufrido 85 reformas hasta mayo de 2021, siendo el artículo más modificado del texto constitucional.

Sin embargo, la Constitución hace mención de diversas materias a las cuales dota del carácter de concurrente, como lo es la materia educativa¹²¹, en cuanto a la acceso, disposición y saneamiento del agua¹²², Salud¹²³, Seguridad pública¹²⁴, entre otras.

Por tanto, se advierte que la cláusula residual del artículo 124 de la Constitución ha sido solo modificada en una ocasión (a fin de incluir a la CDMX en la fórmula de distribución de competencias), mientras que vía excepción el sistema de distribución competencial asignado por el Constituyente revolucionario, ha sido drásticamente modificado, desarrollando así un modelo de Estado Federal altamente concurrente, pero con una marcada centralización normativa. Es loable pensar que la constante reforma constitucional y legal a la que se ha

¹²¹ Como lo consigna el artículo tercero constitucional.

¹²² Artículo cuarto, párrafo sexto de la CPEUM.

¹²³ Artículo cuarto, párrafo sexto de la CPEUM.

¹²⁴ Artículo veintiuno de la CPEUM.

sometido el federalismo mexicano, genera una exigencia para delinear el rumbo que ha de seguir la Nación Mexicana y la forma en que se le dirigirá.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL RECONOCIMIENTO DE LEYES DISTRIBUTIVAS DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA MEXICANO

El objetivo de este capítulo es desarrollar la incorporación de las leyes generales en México, para lograr esto se realiza un trabajo de trazabilidad de dichas leyes y de la introducción de mecanismos de distribución y coordinación de competencias legislativas de forma concurrente. Lo anterior permitirá conocer la forma en que se llegó a tener las bases para diferenciar las leyes generales de otro tipo de normas que integran el sistema jurídico mexicano.

El análisis general que se hace, no únicamente de las leyes generales englobadas en el periodo de estudio, permite al investigador discernir la forma en que la aparición de estos instrumentos fue modificándose bajo un sistema de creación libre, sin ningún indicador, requisito o parámetro para su creación, lo cual se evidencia con las diferencias conceptuales, las confusiones que se generan del uso indistinto del vocablo *general* en el título de la legislación en análisis, indistintamente del tipo de competencias constitucionales que se desarrollan.

I. LAS LEYES GENERALES EN EL PERIODO 1917-1999

Las leyes generales, como se ha mencionado, han adquirido una muy amplia variedad de presentaciones, todas bajo la denominación de leyes generales. Como se ha expuesto, algunas -siendo la tendencia actual- tienen la característica de ser leyes marco, sin embargo, existen otros tipos de contenido que no solo establecen parámetros generales, bases de coordinación y distribución competencial.

Entre los demás tipos que se encuentran, son aquellas que establecen tipos penales, tipos administrativos, aquellas que solo atienden a competencias no concurrentes y estrictamente federales.

Esta dispersión en cuanto a su contenido primario hace complicado el poder describirlas unívocamente, es necesario partir de la idea de la equivocidad para poder adentrarnos, y después, aún teniendo un concepto que se adecuó a los

últimos tiempos (mayoritariamente), se debe atender al contenido y alcances, ya que el desarrollo de la concurrencia competencial en las leyes generales dista mucho de ser uniforme.

Desde el año de 1932, hasta el año 2018, se han emitido 68 nuevas leyes generales, sin embargo, sólo 23 de ellas fueron promulgadas antes del año 2000, es decir, su creación se dio en un contexto de partido único, con mayoría legislativa significativa en ambas Cámaras durante la mayoría del periodo.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que varias de estas normativas, aún y cuando fueron referidas como leyes generales, su contenido no hace alusión al significado asignado a una ley general en la actualidad, es decir, como una ley que incide en todos los órdenes jurídicos del Estado mexicano, distribuyendo competencias entre ellos y constituyéndose como una excepción al principio constitucional relativo a la distribución de competencias.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, se puede señalar que la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios¹²⁵ -primera ley general aprobada tras la Constitución de 1917-, así como la Ley general de sociedades mercantiles de 1932¹²⁶ y la Ley General de Sociedades Mercantiles¹²⁷, son normas que se desprendieron del Código de Comercio¹²⁸, materia que al igual que en la Constitución de 1857, fue consignada por el Constituyente al Congreso federal a efecto de que éste emitiera la legislación, por tanto, se trata de una materia exclusiva de la Federación. Situación ocurrida

¹²⁵ Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de enero de 1925.

¹²⁶ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de agosto de 1932.

¹²⁷ Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de agosto de 1934.

¹²⁸ Resulta necesario señalar que el Código de Comercio es una norma previa a la Constitución de 1917, es decir, fue promulgado durante la vigencia de la Constitución de 1857, la cual ya consignaba en su artículo 72, fracción X la facultad del Congreso General para regular la materia del comercio. Cfr. Constitución de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1857.pdf

de manera similar con la Ley General del Timbre¹²⁹, que la Constitución del 17 dispuso en su artículo 117, fracción III, la prohibición absoluta a los Estados para emitir estampillas, y que dicha ley establece expresamente en su artículo tercero que la emisión de estampillas es una facultad exclusiva de la Federación, señalando la prohibición de emitirlas para los Estados, municipios y los particulares.

La misma suerte corrió la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de 1935¹³⁰, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión mediante el “Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en materia de Ingresos, Crédito y Moneda, Deuda Pública, Seguros, Pensiones con exclusión de las militares, Bienes de Propiedad Federal y organización administrativa de los servicios públicos” publicado en el Periódico Oficial el 31 de Diciembre de 1934¹³¹. La referida ley general, en su artículo segundo, establece que “*Compete exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la adopción de todas las medidas relativas a la creación y funcionamiento de instituciones nacionales de seguros*”, no cediendo papel alguno a los Estados en la materia en el cuerpo de la ley, considerando así a la materia de seguros como federal.

¹²⁹ Ley General del Timbre, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1931.

¹³⁰ Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1935.

¹³¹ El Decreto señala “ARTÍCULO PRIMERO.- Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para que, durante el periodo comprendido del primero de enero al 31 de agosto de 1935, legisle en materia de: Ingresos, Crédito y Moneda, Deuda Pública, Seguros, Pensiones con exclusión de las militares, Bienes de Propiedad Federal y organización administrativa de los servicios públicos.”, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1934.

El 15 de febrero de 1938 se publicó la Ley General de Sociedades Cooperativas¹³², la cual legisla sobre este tipo de sociedades, siendo por tanto una norma que desarrolla la materia de comercio.

En 1941 es expedida la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares¹³³, la cual se encargó de regular a las empresas que se dedicaban a la banca y el crédito, incluidas las auxiliares, que eran aquellas en las que existía participación del Gobierno Federal o éste tuviera el derecho de nombrar la mayoría de miembros del órgano rector. Se trató de una norma de carácter estrictamente federal en cuanto a la materia que desarrolló. Con los años sería desplazada por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito¹³⁴, la cual continuó desarrollando la misma dinámica de una ley federal bajo la nomenclatura de ley general.

Después de las leyes generales que se han señalado líneas arriba, y que en realidad son leyes federales con una denominación de *general* derivado de sus efectos de aplicación en todo el país como reguladoras de una facultad de la Federación, corre un pequeño lapso hasta que se vuelve a publicar una ley general, siendo ésta la Ley General de Población de 1947¹³⁵. Ésta dispone que es competencia del Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Gobernación, la encargada de resolver los problemas demográficos nacionales, tratándose de una normativa federal que legisla sobre el aumento y distribución poblacional, la fusión étnica de grupos nacionales, la asimilación de extranjeros en territorio nacional, la protección de nacionales en diversas actividades y la preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en

¹³² Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de febrero de 1938.

¹³³ Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de mayo de 1941.

¹³⁴ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de enero de 1985.

¹³⁵ Ley General de Población, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de diciembre de 1947.

mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico¹³⁶. Es importante destacar que abre la posibilidad para que las entidades federativas apliquen y ejecuten determinados preceptos encaminados a conseguir los fines planteados en la política demográfica nacional, pero estableciendo en su artículo tercero que "...la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores [...] en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación". Se destaca que inicia un periodo en que las leyes generales empiezan a referir la coordinación para el cumplimiento de fines, aunque el desarrollo del texto deja mucho que desear en cuanto a una asignación específica de competencias para los Estados.

En 1969 fue publicada la Ley General de Bienes Nacionales¹³⁷, que al igual que la Ley General de Bienes nacionales de 1982¹³⁸ que la abrogó, son disposiciones que regulan el patrimonio nacional, tanto en el régimen de dominio público como en el privado, por lo tanto ambas son consideradas como una legislación federal, sin tener motivo para que les haya sido asignado el nombre de Ley General.

La Ley General de Población de 1947 fue sustituida por la Ley General de Población ¹³⁹de 1974, esta nueva norma no difiere demasiado de la anterior, pero sigue ocupándose de materias exclusivas de la federación y mencionando ligeras referencias al apoyo y participación que pueden tener las entidades federativas, pero manteniendo centralizada toda la configuración, desarrollo normativo y operación del contenido de la misma. Destaca que es en este instrumento donde se crea el Consejo Nacional de Población, con representación de diversas entidades de la Administración Pública Federal.

¹³⁶ *Ibidem*, artículo 2.

¹³⁷ Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de enero de 1969.

¹³⁸ Ley General de Bienes nacionales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 8 de enero de 1982.

¹³⁹ Ley General de Población, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974.

La Ley General de Crédito Rural¹⁴⁰ fue una norma enfocada en crear las instituciones y mecanismos que se encargaran de propiciar la mejora del sector rural del país mediante la creación y puesta en marcha de instituciones que lo fomentaran, respaldaran e hicieran llegar a la población destinataria. Las instituciones que se establecen en esta ley son de carácter estrictamente federal.

El 26 de mayo de 1976 fue publicada en el Diario Oficial la Ley General de Asentamientos Humanos¹⁴¹ la cual dispone la concurrencia competencial claramente:

ARTICULO 1.-Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I.-Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;...

Esta norma es derivada de la reforma constitucional del 6 de febrero de 1976¹⁴² que incorporó la fracción XXIX-C al artículo 73 de la Constitución General, señalando:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

¹⁴⁰ Ley General de Crédito Rural, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de abril de 1976.

¹⁴¹ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de mayo de 1976.

¹⁴² Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.

Esta ley fue abrogada y dio lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos¹⁴³ de 1993, aprobada durante el mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, la cual mantuvo la misma línea de distribución competencia de manera concurrente, atendiendo al mandato constitucional.

El 31 de diciembre de 1976 se publicó la Ley General de Deuda Pública¹⁴⁴, la cual tuvo por objeto regular todo lo relativo al control de los pasivos derivados de financiamientos -deuda pública- contraídos por la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, sin incorporar en ninguno de sus elementos a las entidades federativas, por lo tanto, se trató de la emisión, nuevamente, de una ley federal con la denominación de general. Esta ley sufrió una modificación a su título el día 27 de abril de 2016 en el mismo decreto en el cual se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios, estableciendo en el artículo tercero del Decreto que “Se reforman la denominación de la Ley General de Deuda Pública para quedar como “Ley Federal de Deuda Pública”, ”¹⁴⁵, estableciendo además en su transitorio vigésimo segundo que “...Las menciones que en las leyes, reglamentos, decretos y cualquier disposición administrativa, así como en contratos, convenios y cualquier instrumento jurídico se hagan a la Ley General de Deuda Pública, se entenderán referidas a la Ley Federal de Deuda Pública.¹⁴⁶”.

¹⁴³ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de julio de 1993.

¹⁴⁴ Ley General de Deuda Pública, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1976.

¹⁴⁵ Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 27 de abril de 2016.

¹⁴⁶ *Ídem*.

Derivado de la incorporación al artículo cuarto de la Constitución Mexicana del derecho a la protección de la salud¹⁴⁷, que señaló expresamente la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en cuanto a la materia de la salubridad general, se publicó la Ley General de Salud del 7 de febrero de 1984¹⁴⁸ que textualmente señala en su artículo primero:

La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Esta nueva ley -como se señala previamente- proviene de la reforma al artículo cuarto de la Constitución, publicada el 3 de febrero de 1983, la cual adicionó el artículo cuarto de la Carta Magna con la siguiente leyenda: “*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución*”¹⁴⁹

Resulta oportuno apuntar que esta ley general tiene como antecedente inmediato la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República¹⁵⁰ -abrogada por la Ley General de Salud de 1984-, norma que declaraba la salubridad general como un tema de interés público, buscando la colaboración, coordinación y unificación de los servicios sanitarios en lo que

¹⁴⁷ Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

¹⁴⁸ Ley General de Salud, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de febrero de 1984.

¹⁴⁹ Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

¹⁵⁰ Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de agosto de 1934.

podría afectar a la Federación, ley expedida con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente Substituto Abelardo L. Rodríguez por el Congreso: “Se conceden al Poder Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar en el ramo de Salubridad Pública, durante el periodo de receso, comprendido del 1° de enero al 31 de agosto de 1934¹⁵¹”.

Como se puede apreciar, las bases de la Ley General de Salud de 1984 derivan del uso de atribuciones extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, que a la postre serían reencauzadas dichas ideas e incorporadas a la Constitución, como una modalidad que facilitara el desarrollo e implementación de la materia en todo el país.

Siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid, en el año 1988, fue promulgada la Ley General de Bibliotecas¹⁵², la cual estableció “La distribución y coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales de la función educativa y cultural que se lleva a cabo mediante el establecimiento sostenimiento y organización de bibliotecas públicas¹⁵³”, creando consigo una Red Nacional de Bibliotecas Públicas y el Sistema Nacional de Bibliotecas. Este cuerpo normativo desarrolla detalladamente las competencias de cada uno de los niveles de gobierno en la materia.

Bajo la misma dinámica de la anterior ley señalada -publicada tan solo siete días después- se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹⁵⁴. Esta ley tiene sus orígenes en lo que las académicas Anglés, Rovalo y Tejado denominan la tercera etapa de estudio de la evolución de la protección jurídica del ambiente. Con relación a esto, han apuntado:

¹⁵¹ Decreto que concede facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para legislar en el Ramo de Salubridad Pública, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de enero de 1934.

¹⁵² Ley General de Bibliotecas, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de enero de 1988.

¹⁵³ *Íbidem*, artículo 1, inciso I.

¹⁵⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1988.

La tercera etapa se caracterizó por el intento de abordar, de manera integral, la política ambiental, lo cual es resultado de la modificación constitucional del 10 de agosto de 1987, que involucró al artículo 27 como sigue:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público [...]. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...]

Además, en ese mismo acto modificatorio se adicionó al artículo 73, fracción XXIX, el inciso G, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Con base en ello, y como resultado de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN [...]), se promulga la LGEEPA en 1988, base de la política ambiental del país¹⁵⁵.

En 1993 se publicó la Ley General de Educación¹⁵⁶, primera ley denominada como general de esta materia, sin embargo, la ley que derogó -denominada federal- ya establecía que se encargaba de regular la educación que impartía el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, llama la atención en su redacción que el artículo tercero anotó:

El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y

¹⁵⁵ Anglés, Marisol *et al*, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, IJ-UNAM, 2021, p. 31.

¹⁵⁶ Ley General de Educación, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de julio de 1993.

la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley¹⁵⁷.

Resulta oportuno mencionar que en la reforma constitucional del 13 de diciembre de 1934 se incorporó al artículo tercero de la Constitución un último párrafo que fijó la cláusula habilitadora al Congreso de la Unión con la finalidad de distribuir competencias y coordinar la educación en todo el país:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁵⁸

Reforma en la cual también se modificó el artículo 73, fracción XXV, la facultad del Congreso

...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Ley Federal de Educación, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de noviembre de 1973.

¹⁵⁸ Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de diciembre de 1934.

¹⁵⁹ *Ídem*.

En 1994 se publicó la Ley General de Sociedades Cooperativas¹⁶⁰, que al igual que su homónima de 1938, regula la materia de comercio, la cual es una facultad exclusiva del Congreso Federal.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segunda reforma, fue adicionado para establecer la concurrencia de la seguridad pública y el mandato de coordinación que habría de desarrollarse en ley. Siendo de interés para esta investigación su penúltimo y último párrafo, que señalaron:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública¹⁶¹.

Lo anterior dio pie a la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁶², la cual establece las bases de coordinación entre la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, incorporando en su artículo cuarto la facultad de aplicar y ejecutar

¹⁶⁰ Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de agosto de 1994.

¹⁶¹ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1994.

¹⁶² Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de diciembre de 1995.

convenios generales y específicos para aquellas materias y acciones que incidan en el ámbito competencial de las partes.

El 22 de agosto de 1996 se publica la reforma constitucional electoral¹⁶³, reforma de gran calado que impacta directamente en la justicia electoral, específicamente en los artículos 41, 60 y 99. Al artículo 41, se le agregó -entre otras disposiciones- la fracción IV, que señaló:

IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Respecto al artículo 60, los párrafos segundo y tercero apuntaron:

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

¹⁶³ Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996.

Y, finalmente, el artículo 99 fue modificado para instituir al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación y delimitó su competencia para resolver.

Estas modificaciones constitucionales dieron lugar a la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁶⁴, la cual habría de ser la última ley general emitida en el siglo XX. Esta última ley general del milenio no establece concurrencia ni bases de coordinación entre las partes integrantes de la Federación.

II. LAS LEYES GENERALES EN EL PERIODO 2000-2018

Las leyes generales elaboradas a partir del año 2000 han sido creadas en un contexto de cambio de régimen e instauración de la democracia¹⁶⁵, un esquema de alternancia política, transformación de los partidos y gobierno dividido-gobierno sin mayoría.

Si bien este periodo comparte varias características, es justo recalcar que existen elementos suficientes para establecer una serie de cortes transversales al mismo para generar una imagen más clara.

A. El Periodo de la alternancia: 2000-2012

¹⁶⁴ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de noviembre de 1996.

¹⁶⁵ En este sentido, Morlino señala que “...*hay cambio de régimen e instauración de la democracia cuando, además del colapso de las características clave del autoritarismo, todos los componentes de la definición minimalista de democracia están establecidos, aún cuando no estén arraigados...*”, diferenciándolo de una transición, ya que asevera “...*hay transición cuando el pluralismo limitado, el nivel de movilización y las instituciones del régimen se están viniendo abajo o han cambiado fundamentalmente...*”, siendo esta última más notoria en el periodo 1994-2000, con la apertura democrática, los importantes cambios político-electorales establecidos en rango constitucional y la transformación de las instituciones en la época del Presidente Zedillo. Cfr. Morlino, Ricardo, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, México, CONCYTEC, UAQ, Siglo veintiuno editores, 2019, p. 127.

Previo a este periodo, el Partido Revolucionario Institucional mantenía una hegemonía y control casi absoluto, hegemonía que si bien ya venía debilitándose y minándose, ya que “a partir de 1989 los adversarios habían aumentado (para el PRI) y las opciones ideológicas habían creado un prisma claramente fuera del PRI¹⁶⁶”, sin embargo, la situación explotó durante el mandato del Presidente Zedillo, el cual generó un rompimiento de relaciones con el Partido, el Presidente dejó de ser el líder natural de la militancia y perdió la fortaleza de la investidura presidencial que se había sostenido hasta dicho momento, señalando Hernández Rogelio que en ese punto la conducción y guía de la militancia pasó a mano de los gobernadores, manejando de esta manera de forma diferente las estructuras locales¹⁶⁷.

Lo anterior debe de entenderse como un momento clave para la comprensión del papel de las entidades federativas y sus actores en la participación política, al verse truncados los mecanismos centralizados en El Partido para el ejercicio de la política, dando lugar a una descentralización meteórica de la toma de decisiones, generando una proliferación de élites locales con mayor injerencia en los distintos niveles de gobierno, lo que a la postre vendría a generar un anhelo o ímpetu de resurrección de las relaciones propias del federalismo, incidiendo no únicamente en el campo del derecho o el papel, sino más bien teniendo efectos reales en el campo político, administrativo y financiero.

Es importante tomar en cuenta que “...el punto fundamental de la descentralización de la toma de decisiones del nivel federal al estatal y local desde que se rompió el monopolio del PRI es la distribución de los recursos fiscales¹⁶⁸”, y es que desde antes de la transición del año 2000, de manera colectiva “los gobernadores del PAN, PRI, PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) pidieron al Ejecutivo Federal -aún

¹⁶⁶ Hernández Rodríguez, Rogelio, *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*, México, COLMEX, 2021, p. 205.

¹⁶⁷ Hernández Rodríguez, Rogelio, *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*, México, COLMEX, 2016, pp. 216-236.

¹⁶⁸ Ai Camp, Roderic, *La política en México ¿Consolidación democrática o deterioro?*, trad. De Guillermina del Carmen Cuevas Mesa, México, FCE, 2018, p. 228,

*Zedillo- que reservara más fondos para los estados*¹⁶⁹, lo que repercutió en el poder financiero que adquirieron las entidades federativas, dependiendo menos del poder federal, lo que fortaleció a los legisladores locales -cada vez integrados de una manera más plural- pero también a los gobernadores, que podían ejercer cada vez más presupuestos e incluso negociando con el Ejecutivo Federal su apoyo, ya que también cada vez eran menos sujetos a un amordazamiento del Presidente en turno, ya que desde el 2000 ningún Partido ha tenido una mayoría en el Senado, haciendo más difícil ejercer coacción contra un Gobernador.

Lo anterior a diferencia del siglo XX, en el periodo de 1929 a 1979, fueron derrocados 67 gobernadores, y aun en el periodo de Carlos Salinas de Gortari se destituyó a 12 de ellos¹⁷⁰, fortaleciendo todo esto la política a nivel subnacional y despertando inquietudes de una reincorporación y fortalecimiento federal.

Dentro de las características a destacar del periodo, es que comienza con un cambio democrático, iniciando con el giro del partido único en el poder Ejecutivo, el cual recae en el Partido Acción Nacional por primera vez en la historia nacional, manteniendo dicho partido el poder por otro sexenio, para finalmente retomarlo el Partido Revolucionario Institucional.

Es importante destacar que los tres sexenios fueron caracterizados por un sistema de gobierno dividido, pero en diferente intensidad: el primer sexenio del PAN, con Vicente Fox como presidente compartió periodo con tres legislaturas diversas, con la LVIII Legislatura, con la LIX Legislatura y la LX Legislatura; Felipe Calderón Hinojosa empató con las LX, LXI y la LXII Legislaturas, mientras que el Presidente Enrique Peña Nieto empató su periodo presidencial con las legislaturas LXII, LXIII y LXIV.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Paxman, Andrew (Coord.), *Los Gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, México, Ed. Grijalbo, 2018, p. 12.

| LEGISLATURA | VFQ (1-12-00/30-11-06) | FCH (01-12-06/30-11-12) | EPN (01-12-12/30-11-18) |
|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| LVIII (1-09-00/31-08-03) | X | | |
| LIX (1-09-03/31-08-06) | X | | |
| LX (1-09-06/31-08-09) | X | X | |
| LXI (1-09-09/31-08-12) | | X | |
| LXII (1-09-12/31-08-15) | | X | X |
| LXIII (01-09-15/31-08-18) | | | X |
| LXIV (01-09-18/31-08-21) | | | X |

Las diferencias de respaldo legislativo en estos periodos no son mínimas, el análisis de las leyes generales aprobadas en este segmento de tiempo genera variaciones en cuanto al respaldo legislativo existente, el cual se debe interpretar en clave de apoyo de bancada.

Durante el periodo de once meses del año 2000 en que Ernesto Zedillo continuó siendo presidente, se promulgaron cuatro leyes generales en materia de Protección Civil¹⁷¹, Deporte¹⁷² y Vida Silvestre¹⁷³.

El periodo de Vicente Fox contó con mayoría del Partido Revolucionario Institucional en ambas cámaras durante la mayor parte de sus dos periodos,

¹⁷¹ Ley General de Protección Civil, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de mayo de 2000.

¹⁷² Ley General del Deporte, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 8 de junio de 2000 y Ley General de Cultura Física y Deporte, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de febrero de 2003.

¹⁷³ Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de julio de 2000.

contando únicamente con mayoría del PAN en ambas cámaras en el periodo final de su mandato (tres meses). En dicho periodo se aprobaron 8 leyes generales, todas aprobadas e incorporadas al sistema jurídico mexicano en un contexto de mayoría de ambas cámaras en poder del PRI, teniendo éstas mayoría dicho partido, pero sin contar con mayoría calificada.

Las leyes emanadas durante dicho sexenio fueron las siguientes: Ley General de Cultura Física y Deporte¹⁷⁴, Ley General de Desarrollo forestal sustentable¹⁷⁵, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas¹⁷⁶, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos¹⁷⁷, Ley General de Desarrollo Social¹⁷⁸, Ley General de Bienes Nacionales¹⁷⁹, Ley General de las

¹⁷⁴ Ley General de Cultura Física y Deporte, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de febrero de 2003.

¹⁷⁵ Ley General de Desarrollo Forestal sustentable, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de febrero de 2003.

¹⁷⁶ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de marzo de 2003.

¹⁷⁷ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de octubre de 2003.

¹⁷⁸ Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de enero de 2004.

¹⁷⁹ Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de mayo de 2004.

personas con Discapacidad¹⁸⁰ y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹⁸¹.

El mandato de Felipe Calderón Hinojosa estuvo acompañado de la LX, LXI y LXII legislatura, la última de ellas estando únicamente en paralelo durante tres meses. En dicho lapso fueron aprobadas catorce leyes generales, significando un incremento sustancial en cuanto al periodo anterior.

A diferencia del mandato presidencial anterior, las leyes generales aprobadas se dieron bajo un esquema de aprobación de siete leyes generales con un legislativo unificado débil, es decir, ambas cámaras contaban con una mayoría del PAN durante la LX Legislatura y siete leyes generales bajo un gobierno dividido en el cual la Cámara de Diputados mantenía una conformación mayoritaria del PRI y la Cámara de Senadores una mayoría panista.

Las primeras siete, fueron la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia¹⁸², Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables¹⁸³, Ley General de la Infraestructura Física Educativa¹⁸⁴, Ley General para el Control del

¹⁸⁰ Ley General de las Personas con Discapacidad, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2005.

¹⁸¹ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de agosto de 2006.

¹⁸² Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de febrero de 2007.

¹⁸³ Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de julio de 2007.

¹⁸⁴ Ley General de Infraestructura Física Educativa, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de febrero de 2008.

Tabaco¹⁸⁵, Ley General de Contabilidad Gubernamental¹⁸⁶, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁸⁷ y la Ley General de Turismo¹⁸⁸; mientras que las segundas siete fueron la Ley General para Prevenir los Delitos en Materia de Secuestro¹⁸⁹, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁹⁰, Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y Desarrollo Integral Infantil¹⁹¹, Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia¹⁹², Ley General de Cambio Climático¹⁹³, Ley

¹⁸⁵ Ley General para el Control del Tabaco, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de mayo de 2008.

¹⁸⁶ Ley General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 2008.

¹⁸⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de enero de 2009.

¹⁸⁸ Ley General de Turismo, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de junio de 2009.

¹⁸⁹ Ley General para Prevenir los Delitos en Materia de Secuestro, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de noviembre de 2010.

¹⁹⁰ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de mayo de 2011.

¹⁹¹ Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y Desarrollo Integral Infantil, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de octubre de 2011.

¹⁹² Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de enero 2012.

¹⁹³ Ley General de Cambio Climático, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de junio de 2012.

General de Protección Civil¹⁹⁴ y la Ley General para Prevenir, sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas¹⁹⁵.

B. El regreso del PRI y el Pacto por México

El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder en 2012 un acontecimiento que unos cuantos años atrás no se imaginaba una gran parte de la población. Y es que la alternancia duró dos periodos presidenciales del Partido Acción Nacional (PAN), después de eso el PRI logró la victoria en las elecciones presidenciales de nueva cuenta.

Uno de los factores que fincaron la estrategia del retorno del PRI, fue mantener a la militancia del partido político más numeroso y fuerte del siglo XX. Durante más de siete décadas, el PRI mantuvo un control casi absoluto sobre el país debido a medidas de alternancia ideológica interpartidista, balance de grupos internos de poder y cierta influencia sobre los sectores más representativos de la sociedad. Si bien el partido perdió la presidencia en el año 2000, mantuvo el control o fuerte injerencia en varias gubernaturas, congresos locales y en el Congreso de la Unión, de ahí que se llegue a señalar que algunas de las leyes generales puedan ser consideradas como aseguranzas políticas.

Por otra parte, el regreso del PRI ante el brote de violencia que se desató tras la llamada guerra contra el narcotráfico, la volatibilidad política, el no reconocimiento del presidente Calderón por parte de varios actores y sectores de la población, entre otras condiciones que no favorecieron al gobierno calderonista.

No se debe menospreciar tampoco que la campaña de Enrique Peña Nieto tuvo una gran aceptación por las bases del PRI, por gente de otros partidos y por muchos de los indecisos que vieron en esa elección una dualidad.

¹⁹⁴ Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de junio de 2012.

¹⁹⁵ Ley General para Prevenir, sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de junio de 2012.

Tras la victoria electoral, se destaca un periodo de reacomodo de grupos de poder ante la cada vez más notoria división política y social que se daba en el país. Esto llevó a que el PRI, PAN y PRD vislumbraran la posibilidad de generar un acuerdo político para impulsar el desarrollo del país.

Tras la presentación oficial de El Pacto por México en diciembre de 2012, se acordó trabajar de manera conjunta en los rubros de seguridad y justicia, crecimiento económico, educación de calidad, gobierno eficaz y democrático, y energía y medio ambiente.

Cada uno de estos ejes contenía una serie de medidas específicas que los líderes políticos acordaron implementar, y fue ejecutado y reconocido como una medida que superaba las barreras ideológicas y políticas en pro del país, pero otro sector de la población lo apreció como un acuerdo político negativo.

El pacto encontró un primer gran golpe al salir el PRD en 2013 por inconformidad con la reforma energética impulsada por el Ejecutivo. Tras ese hecho, en 2015, el PRI sufre considerables pérdidas electorales en las elecciones intermedias de 2015 y la relevancia del Pacto por México se difuminó ante la fragmentación y convulsión política y la expectativa de la elección presidencial de 2018.

Llama la atención que en el último trienio del presidente Peña Nieto son aprobadas 13 nuevas leyes generales, de lo cual se retoma la idea del uso de las leyes generales como aseguranza de cotos de poder ante una gran volatilidad del ámbito electoral, que conforme avanzaba ese último trienio más incierto era el panorama posterior a la jornada electoral.

Durante todo el periodo presidencial se aprobaron veinte nuevas leyes generales, las primeras nueve de ellas bajo el periodo de la LXII Legislatura y las siguientes once por la LXIII Legislatura, en ambas el PRI tuvo una mayoría en ambas Cámaras, pero no mayoría calificada. Las leyes generales aprobadas durante dicho periodo son la Ley General de Víctimas¹⁹⁶, Ley General de Cultura

¹⁹⁶ Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de enero de 2013.

Física y Deporte¹⁹⁷, Ley General del Servicio Profesional Docente¹⁹⁸, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁹⁹, Ley General de Partidos Políticos²⁰⁰, Ley General en materia de Delitos Electorales²⁰¹, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes²⁰², Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista²⁰³, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁰⁴, Ley General de Responsabilidades Administrativas²⁰⁵, Ley General del Sistema Nacional

¹⁹⁷ Ley General de Cultura Física y Deporte, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de junio de 2013.

¹⁹⁸ Ley General del Servicio Profesional Docente, Abrogada, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de septiembre de 2013.

¹⁹⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de mayo de 2014.

²⁰⁰ Ley General de Partidos Políticos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de mayo de 2014

²⁰¹ Ley General en Materia de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de mayo de 2014.

²⁰² Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de diciembre de 2014.

²⁰³ Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de abril de 2015.

²⁰⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de mayo de 2015.

²⁰⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de julio de 2016.

Anticorrupción²⁰⁶, Ley General de asentamientos Humanos²⁰⁷, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados²⁰⁸, Ley General de Cultura y Derechos Culturales²⁰⁹, Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura²¹⁰, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas²¹¹, la Ley General de Comunicación Social²¹², Ley General de Mejora Regulatoria²¹³, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable²¹⁴ y la Ley General de Archivos²¹⁵.

²⁰⁶ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de julio de 2016.

²⁰⁷ Ley General de asentamientos Humanos, Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 2016.

²⁰⁸ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de enero de 2017.

²⁰⁹ Ley General de Cultura y Derechos Culturales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de junio de 2017.

²¹⁰ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de junio de 2017.

²¹¹ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de noviembre de 2017.

²¹² Ley General de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de mayo de 2018.

²¹³ Ley General de Mejora Regulatoria, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de mayo de 2018.

²¹⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de junio de 2018.

²¹⁵ Ley General de Archivos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de junio de 2018.

III. Caracterización de las Leyes Generales

De acuerdo con las leyes generales enumeradas líneas arriba, es posible identificar diversas características que tienen en común, puesto que no todas son iguales, ni en contenido ni en estructura, por lo que se procura desarrollar un cúmulo de información que facilite la comprensión del contenido de estas y permita generar un contorno respecto al universo de leyes generales en estudio.

De estas leyes generales se pueden advertir varios elementos determinantes que posibilitan el desarrollo de una serie de características que configuran el ADN de las leyes generales. Si bien, no todas las leyes generales tienen todas las características que se expresan, son elementos que se encuentran presentes en la mayoría de éstas, formando así una red conceptual que facilita la comprensión y estudio de estas normas sui generis, estas leyes de desarrollo de la concurrencia competencial.

Estas leyes generales se estudian partiendo de la definición y limitación del universo de leyes generales, éste se integra por las leyes generales publicadas en el Diario Oficial de la Federación entre el primero de diciembre de 2000 y el 30 de noviembre de 2018 que se encontraban vigentes al día 30 de noviembre de 2018. Esta operación deja el universo a considerarse en treinta y nueve leyes generales.

En esta búsqueda de las características que le dan forma a las leyes generales, se han elegido conceptos partiendo de las descripciones que se han hecho en la literatura especializada, de los resultados de la interpretación judicial de las mismas, así como de la observación del cuerpo normativo de las leyes generales.

.....

Los conceptos que se analizan para poder llevar a cabo la caracterización de las leyes van enfocados a ubicar la fundamentación constitucional de la concurrencia de la materia sobre la que versa la ley, si incorpora tipos penales, crea o ensancha los estándares de protección en materia de Derechos Humanos, si establece bases de coordinación y distribuye competencias, también se estudia si establece un sistema nacional y si contiene un mandato de armonización para con las entidades federativas.

Fundamento constitucional de la concurrencia

Algunas leyes generales tienen un fundamento constitucional extraordinariamente claro por la forma en que se redactó por parte del constituyente. Sin embargo, hay algunas leyes de las cuales puede dejarse en entredicho la claridad de la concurrencia en el diseño constitucional.

.....

| | LEY GENERAL | CONCURRENCIA CONSTITUCIONAL EXPRESA | DISTRIBUYE COMPETENCIAS |
|---|--|---|----------------------------|
| 1 | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas | NO ²¹⁶ | NO |
| 2 | Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. | NO | SI |
| 3 | Ley General de Desarrollo Social | NO | SI |
| 4 | Ley General de Bienes Nacionales | NO ²¹⁷ | NO |
| 5 | Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres | NO | SI |
| 6 | Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia | NO ²¹⁸ | SI |
| 7 | Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables | SI ²¹⁹ | SI |

²¹⁶ El artículo segundo de la Constitución no establece una concurrencia en la materia, parece más bien desarrollar una Competencia coincidente en la materia.

²¹⁷ La Ley General de Bienes Nacionales desarrolla una competencia de la Federación, no encuentra una disposición constitucional que la sustente.

²¹⁸ La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia no tiene un fundamento constitucional que desarrolle concurrencia competencial.

²¹⁹ “XXIX-L. *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado...*”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

| | | | |
|---|--|-------------------|----|
| 8 | Ley General de la Infraestructura Física Educativa | NO ²²⁰ | NO |
|---|--|-------------------|----|

²²⁰ “Artículo 3o., [...], VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola

| | | | |
|----|---|-------------------|----|
| 9 | Ley General para el Control del Tabaco | NO ²²¹ | NO |
| 10 | Ley General de Contabilidad Gubernamental | NO ²²² | NO |

ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia. La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley. La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones”.

²²¹ No se encuentran disposiciones expresas de concurrencia competencial. En materias como la laboral y de impuestos, genera competencias exclusivas para la Federación.

²²² La fracción XXVIII del 73 de la Constitución apunta: “XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;”, por lo que se entiende como una habilitación para emitir normativa única.

| | | | |
|----|---|-------------------|-------------------|
| 11 | Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública | SI ²²³ | SI ²²⁴ |
|----|---|-------------------|-------------------|

²²³ El artículo 73 de la Constitución dispone: “*XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;...*”

²²⁴ Artículo 21: [...] “*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: (REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016) a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”, CPEUM.*

| | | | |
|----|---|-------------------|-------------------|
| 12 | Ley General de Turismo | SI ²²⁵ | SI |
| 13 | Ley General para Prevenir los Delitos en Materia de Secuestro | SI ²²⁶ | SI |
| 14 | Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad | NO | NO |
| 15 | Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y Desarrollo Integral Infantil | NO | SI |
| 16 | Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia | NO | SI ²²⁷ |
| 17 | Ley General de Cambio Climático | NO ²²⁸ | SI |

²²⁵ Artículo 73, fracción “XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado”, CPEUM.

²²⁶ Artículo 73, XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;”.

²²⁷ “Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

²²⁸ Llama de manera especial la atención esta Ley, puesto que es una Ley que establece concurrencia sin mención constitucional expresa, pero a su vez está sustentando su contenido en la naturaleza de otra ley general que desarrolla competencias concurrentes: “Artículo 1o. La presente ley es de orden público, interés

| | | | |
|----|--|-------------------|----|
| 18 | Ley General de Protección Civil | SI ²²⁹ | SI |
| 19 | Ley General para Prevenir, sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas | SI ²³⁰ | SI |
| 20 | Ley General de Víctimas | SI ²³¹ | SI |
| 21 | Ley General de Cultura Física y Deporte | SI ²³² | SI |

general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico...”

²²⁹ Es un mandato de elaboración de bases de coordinación: Artículo 73: “XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil”, CPEUM.

²³⁰ Artículo 73, XXI. *Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.”.*

²³¹ Artículo 73 de la CPEUM, fracción “XXIX-X. *Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas”*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³² Artículo 73, “XXIX-J. *Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado”*, CPEUM.

| | | | |
|----|---|-------------------|----|
| 22 | Ley General del Servicio Profesional Docente | SI ²³³ | SI |
| 23 | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales | SI ²³⁴ | SI |
| 24 | Ley General de Partidos Políticos | SI | SI |
| 25 | Ley General en materia de Delitos Electorales | SI ²³⁵ | SI |

²³³ Artículo tercero constitucional, fracción “III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción 11, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;” y “Artículo 73, fracción XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución”, CPEUM.

²³⁴ Artículo 73, fracción: “XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”, CPEUM.

²³⁵ Artículo 73, XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de

| | | | |
|----|--|-------------------|-------------------|
| 26 | Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes | SI ²³⁶ | SI |
| 27 | Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista | NO | NO ²³⁷ |
| 28 | Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública | SI ²³⁸ | SI |
| 29 | Ley General de Responsabilidades Administrativas | SI ²³⁹ | SI |
| | | | |

personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.”.

²³⁶ Artículo 73, fracción: “XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte”.

²³⁷ No desarrolla distribución de competencias, pero si sirve para generar un mandato de armonización.

²³⁸ Artículo 73, fracción “XXIX-S. *Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.”.*

²³⁹ Artículo 73, fracción XXIX-V. *Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación², Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

| | | | |
|----|---|-------------------|----|
| 30 | Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción | SI ²⁴⁰ | SI |
|----|---|-------------------|----|

²⁴⁰ Artículo 113 “Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana; II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley: a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.” y 73, fracción “XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y

| | | | |
|----|--|-------------------|----|
| 31 | Ley General de asentamientos Humanos | SI ²⁴¹ | SI |
| 32 | Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados | SI | SI |
| 33 | Ley General de Cultura y Derechos Culturales | SI ²⁴² | SI |

facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca.”

²⁴¹ artículos 27, párrafo tercero: *“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”* y 73, fracción XXIX-C): *“ Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*.

²⁴² *“Artículo 4°. Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el*

| | | | |
|----|--|-------------------|----|
| 34 | Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura | SI ²⁴³ | SI |
| 35 | Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas | SI ²⁴⁴ | SI |
| 36 | Ley General de Comunicación Social | SI ²⁴⁵ | SI |

acceso y participación a cualquier manifestación cultural.” Y Artículo 73, fracción: “XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución”, CPEUM.

²⁴³ Artículo 73, XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.”.

²⁴⁴ Artículo 73, XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.”.

²⁴⁵ Octavo párrafo, artículo 134, “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”, CPEUM.

| | | | |
|----|--|-------------------|----|
| 37 | Ley General de Mejora Regulatoria | SI ²⁴⁶ | SI |
| 38 | Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable | SI ²⁴⁷ | SI |
| 39 | Ley General de Archivos | SI ²⁴⁸ | SI |

Es importante pensar si hay posibilidad de desarrollar una ley de concurrencia si la Constitución no genera expresamente esta concurrencia o lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación –como es el caso de la definición de Derechos Humanos y los principios relativos a éstos²⁴⁹- por vía de la interpretación, si es posible concurrir una materia que de entrada pertenece a las entidades federativas de acuerdo a la cláusula residual o, el legislador federal ordinario puede desplegar este tipo de atribuciones asimiladas que trastocan el sistema constitucional de distribución de competencias.

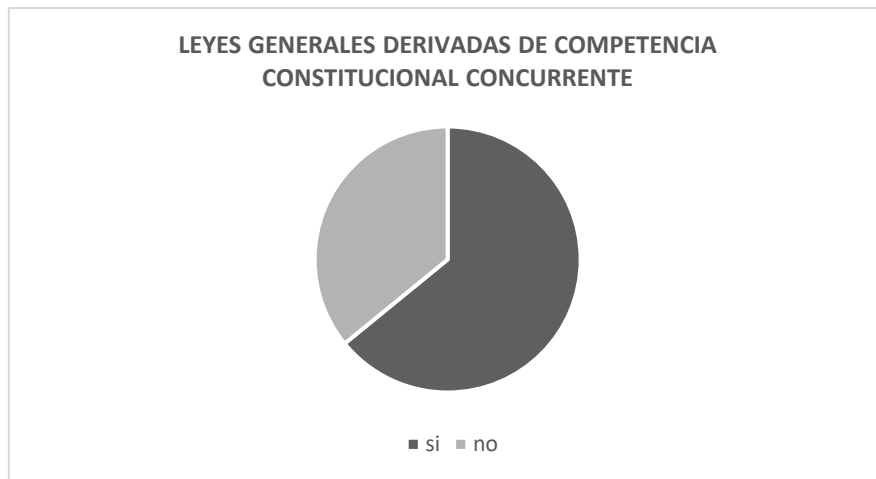
El resultado es que veinticinco leyes generales, es decir que solo el 64.1% del total, cuentan con un fundamento constitucional expreso. De las treinta y nueve leyes del estudio, 14 no son normas que desarrollen una competencia concurrente, sino se trata de leyes con título inadecuado por desarrollar otro tipo de competencia, lo que genera una confusión dentro del sistema de fuentes.

²⁴⁶ Artículo 73, fracción: “XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.”.

²⁴⁷ Artículo 73, fracción “XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

²⁴⁸ Artículo 73, fracción “XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

²⁴⁹ Cfr. Astudillo, César, *Derecho Procesal Constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Tirant lo Blanch, México, 2019.

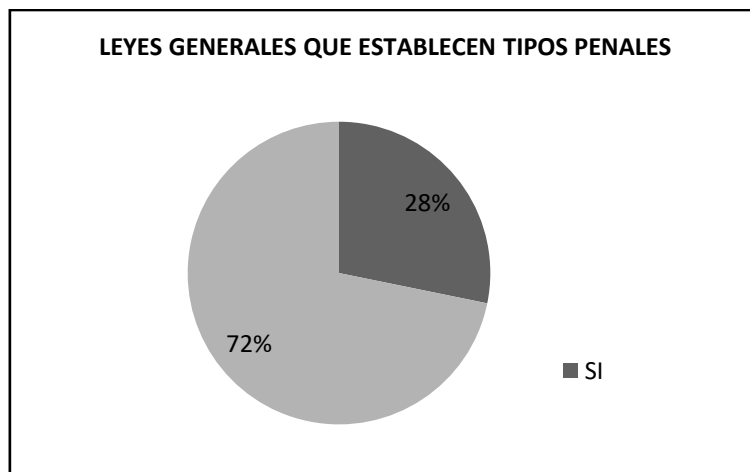


Llama la atención que treinta y dos leyes generales si distribuyen competencias, mientras que siete no lo hacen.

Uno de los supuestos que resulta anómalo, es el de las leyes generales que, si distribuyen competencias, pero carecen de fundamento constitucional de la concurrencia. Este grupo lo integran siete leyes generales: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Desarrollo Social, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, Ley General para la Prevención social de la Violencia y la Delincuencia y la Ley General de Cambio Climático.

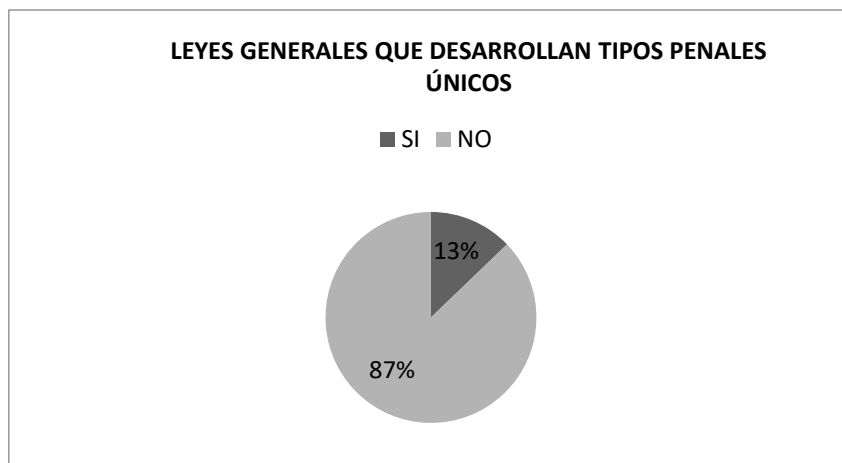
El delineado de tipos penales

Existen once leyes generales que establecen tipos penales: Ley General de Cultura Física y Deporte, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General para el control del Tabaco, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas y la Ley General de Archivos.



De las anteriores, solo cinco encuentran un mandato constitucional claro para incluir tipos penales, siendo estipulado dicho mandato en el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I-XX... XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.*

Siendo de esta forma, el origen para la elaboración de las siguientes leyes generales que contienen tipos penales derivados de mandato constitucional directo: Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas y Ley General en Materia de Delitos Electorales.



Lo anterior permite señalar que once leyes generales de treinta y nueve incluyen tipos penales, representando el 28.2%, de las cuales solo cinco tienen un mandato expreso de creación de legislación penal única, lo que infiere que el 12.8% de las leyes generales desarrollan delitos por mandato constitucional expreso.

Establecimiento de Sistemas nacionales

Las leyes generales que establecen sistemas nacionales.

Establece estándares de protección de Derechos Humanos

Es posible observar que existen estándares de protección en materia de derechos humanos en algunas leyes generales que superan incluso a los propios estándares constitucionales o convencionales, o bien, desarrollan directrices generales que permiten confeccionar estándares con mayor amplitud, y sean considerados como la base para el desarrollo secundario de la normatividad concurrente.

Como ejemplo es posible apuntar a lo señalado por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece en su artículo segundo:

Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley.

Para tal efecto, deberán:

.....

I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Legislatura de la Ciudad de México, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley²⁵⁰.

En el ejemplo anterior se puede observar que el estándar de protección para la protección de menores se ensancha más allá de lo prescrito en la Constitución General, incorporando definiciones más amplias, la obligación de atender a los

²⁵⁰Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

principios que establece la ley general e, incluso, desarrolla obligaciones en materia presupuestal tanto para la Federación como para las Entidades federativas, así como también incorpora una obligación *ex ante* en relación a la evaluación de impacto en toda decisión que involucre a niñas, niños y adolescentes, por lo cual genera una obligación para todos los órganos del Estado que se diferencia de otras materias. También se aprecia el respaldo presupuestal en rango constitucional.

Otro supuesto es el establecido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la cual señala:

Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, o un trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable.

Las medidas contra la discriminación consisten en la prohibición de conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posee.

Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

Para efectos del párrafo anterior, la Administración Pública, de conformidad con su ámbito de competencia, impulsará el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, el pleno desarrollo, adelanto y empoderamiento de las mujeres, a través del establecimiento de medidas contra la discriminación y acciones afirmativas positivas que permitan la inclusión social de las personas con discapacidad. Será prioridad de la Administración Pública adoptar medidas de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de

discriminación, como son las mujeres, las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse a sí mismas²⁵¹.

Este parámetro genera un espectro de medidas protectoras contra la discriminación muy elevado, que es el punto de partida para poder desarrollar la legislación federal y subnacional en la materia, generando un estándar de protección que incluye prohibiciones, acciones afirmativas y nociones que limitan la posibilidad de desarrollar normativa local que haga nugatorios los derechos constitucionales y los establecidos en la ley general.

A manera de un tercer ejemplo, es necesario atender a lo establecido en la Ley General de Desarrollo, la cual menciona en su artículo sexto que “*Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación*²⁵²...”, al igual que estable

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

, ampliando de esta manera las dimensiones del Desarrollo Social que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como estableciendo el principio de no regresión presupuestal, con la salvedad estipulada.

Los tres ejemplos anteriores sirven para exponer algunos de los elementos de las leyes generales que invariablemente vienen a modificar de manera directa o indirecta a las constituciones locales, ya que la propia ley general ya establece criterios que no pueden ser contrariados por las Constituciones subnacionales,

²⁵¹ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011.

²⁵² Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

las leyes locales podrían únicamente “*aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta*”²⁵³, y si bien no se ha establecido un criterio hasta el momento que indique que el mismo destino sufrirán las constituciones locales, es posible pensar analógicamente que una norma fundamental subnacional no podría generar un parámetro de control o estándar de protección más reducido, ya que estaría entrando en contradicción o aporía con la ley general, que como se ha señalado, es una norma de desarrollo constitucional.

Se considera que 29 de 34 leyes generales establecen y desarrollan estándares de protección de Derechos humanos de manera directa, cinco más (Pesca y Acuicultura sustentables, Control del Tabaco, Contabilidad gubernamental, Cambio climático y de Desarrollo Forestal Sustentable) brindan la oportunidad de ampliación o reconocimiento de derechos difusos, de la naturaleza y otras cosmovisiones.

IV. LA LÓGICA DEL ASIMILAMIENTO DE LAS LEYES GENERALES

Si bien se observan algunas disparidades en el análisis y caracterización de las leyes generales, lo cierto es que se aprecia una evolución en el diseño constitucional y legal que parece ir delineando un canon para el desarrollo de leyes generales.

En el último trienio de estudio (2015-2018) se encuentran en impoluta coincidencia el que las leyes generales emitidas deriven de un sustento constitucional de la concurrencia, y que las citadas leyes si distribuyan competencias.

Esto da la posibilidad de ir dimensionado categorías necesarias para establecer un marco constitucional de parámetros de contenido, alcances y límites y, a partir de ese punto, poder valorar otro tipo de diseño normativo, que encuentre su

²⁵³ LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES, Jurisprudencia, Registro digital: 165224, Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322.

diferenciación plena de otro tipo de ordenamientos, ya sea en tipos de votación para su aprobación, condicionantes para su emisión, valoraciones previas, referéndum u otro tipo de dispositivos.

CAPITULO TERCERO

ESTUDIO DE LAS LEYES GENERALES EN SU DINÁMICA

I. SOBRE LA LEGISLACIÓN CONCURRENTES

Las leyes generales han generado una constante problemática entre los órdenes federal y local, puesto que en el proceso de creación de estas leyes -que desarrollan una porción constitucional- hay una pérdida implícita de facultades de las entidades federativas, debido a que es el órgano legislativo federal quien tiene el poder exclusivo de dirección en la distribución de competencias y en la definición de relaciones de coordinación o colaboración, lo que genera una aprobación de las mismas sin la participación de los entes legislativos locales, lo cual permite presumir una afectación al principio federal establecido en la Constitución mexicana. Sin duda, esto genera un desequilibrio en los elementos señalados por Fernández Segado para considerar a un Estado Federal, por lo que esta eliminación parcial del papel de las entidades federales para participar en la formación de la voluntad general se debe considerar como un presupuesto que daña la calidad del federalismo mexicano.

Resulta necesario analizar el papel que desempeñan las leyes generales como normas jurídicas derivadas de la Constitución Federal, que en principio deben de normar las bases y principios para la distribución de competencias de aquellas materias de las cuales el Constituyente –originario o permanente- ha decidido declinar expresamente respecto a su facultad de distribución de atribuciones entre los órganos legislativos ordinarios, así como lograr desarrollar su especial naturaleza, que las distingue de otro tipo de normas como las leyes federales, puesto que a su carácter de leyes de desarrollo constitucional también debe de brindársele el de *leyes base reguladoras*, las cuales no agotan la regulación de la materia que se trata, y sobre las cuales han de desenvolverse las leyes locales en materia concurrente, las cuales tienen la amplitud suficiente para que cada

entidad federativa adecuó la normativa atendiendo a su realidad social, pudiendo aumentar las prohibiciones y los deberes previstos en las leyes generales²⁵⁴.

.....

En relación con lo señalado previamente, la jurista Silvia Bagni remarca la importancia de la asignación y articulación de un sistema de distribución competencial legislativa como elemento clave para el control de la soberanía dentro del propio federalismo, que se equipara puntualmente con la función que desempeñan las leyes generales en el sistema federal mexicano, lo anterior al señalar que:

“Los *federalising processes* realizan una forma de articulación a escala territorial, distribuyendo el poder de producción normativa entre varios centros de decisión política. En la variante “externa”, la soberanía está unificada con el fin de que el Estado central (nacional o federal) ejerza la coordinación pertinente; en la variante “interna”, aquella se distribuye en varios niveles de gobierno, cada uno de los cuales opera respetando las atribuciones conferidas por las disposiciones de rango constitucional. La bibliografía designa el reparto territorial del poder político con la expresión tipo de Estado. La soberanía interna es, así, diferente de la noción tradicional de forma de Estado, que mira, en cambio, a las relaciones entre autoridad y libertad. Dado que formas de articulación territorial del poder político se dan también en otras formas de Estado, el “tipo” viene a sobreponerse a las varias “formas” de Estado. Esto aconseja un tratamiento separado del control de Soberanía federal respecto al control sobre el ejercicio de la soberanía interna.

El Estado compuesto (federal o regional del tipo que sea) se caracteriza por un reparto de las competencias entre los sujetos del pluralismo confiado a un texto constitucional no modificable unilateralmente por el centro y/o por las periferias. La garantía de las esferas de atribución corresponde a la <<*conclusive interpretation o fan independiente and tenured judiciary*>>; la justicia constitucional <<*covers all aspects of the federal arrangement*>>, pudiendo

²⁵⁴ Tesis: P./J. 5/2010, Jurisprudencia, Novena Época, Registro 165224, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, Constitucional, Pág. 2322.

invalidad <<*legislation and executive action compelling the fulfilment of constitutional obligations*>>.

El control de soberanía es también una garantía del principio de jerarquía normativa. El bien tutelado sigue siendo siempre la supremacía de la constitución, justiciable respecto a la actividad de los poderes públicos²⁵⁵.”

Sin embargo, como se desarrolla en los párrafos siguientes, el tipo de reparto de competencias legislativas mediante la figura de las leyes generales no es un mecanismo de control de la soberanía eficiente, puesto que, al tener una gran dispersión respecto a sus alcances y límites, genera una excesiva concentración de posibilidades de configuración de las citadas leyes generales.

Como ejemplo de estas leyes que al promulgarse, si bien con una base constitucional sólida, son desarrolladas por el legislativo federal ordinario, lo cual le cede al Congreso de la Unión la facultad de legislar los supuestos mínimos, la distribución de competencias y, como se observa en la práctica, predisponer no solo los mínimos, sino señalar con una precisión preocupante los contenidos, las instituciones y los procedimientos que han de reproducir –ya no adecuar- las leyes locales derivadas de la ley general primaria, lo que genera un temor y un incentivo para que los congresos locales de México se limiten a replicar en lo posible la ley general.

Cabe destacar, llegado este punto, que las leyes generales no tienen un contenido claro de su alcance y límites normativos, concibiéndose, así como una carta abierta para que el legislador ordinario sobre regule cada detalle de la participación que debería darse de forma concurrente.

Por citar un ejemplo positivo, en el Estado Italiano, las competencias concurrentes del Estado y de las regiones (enunciado por el tercer párrafo del artículo 117 de la Constitución) se regula mediante la estipulación de materias definidas en la Constitución²⁵⁶, de las cuales el Estado tiene la potestad de

²⁵⁵ Bagni, Silvia y Nicolini, Matteo, *Justicia constitucional comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021, pp. 287-288.

²⁵⁶ La cláusula mencionada señala que “*En las materias de legislación concurrente corresponderá a las Regiones la potestad legislativa, excepto para la*

aprobar leyes marco que generan directrices generales o principios fundamentales, a partir de las cuales las regiones pueden desarrollar la legislación correspondiente, señalan Zagrebelsky *et al*: “La legislación concurrente asegura que las veinte legislaciones regionales diferentes sean reconducibles a principios comunes, es decir, que tengan un único hilo conductor en garantía de la unidad del ordenamiento²⁵⁷”.

Resulta interesante para la presente investigación que

La ley n°.131 de 2003 establece un método especial para la identificación de los principios fundamentales de las materias de legislación concurrente. El gobierno fue delegado a adoptar, dentro de un año, uno o más decretos legislativos recogitivos de los principios fundamentales que se extraen de las leyes vigentes. En espera de que el Gobierno intervenga, será el intérprete quien deberá identificar del conjunto de la disciplina estatal vigente los principios fundamentales, separando lo que es *principio esencial* (inmodificable de las regiones) de lo que es *disciplina específica* (modificable). En la práctica, el Gobierno se ha limitado a indicar los principios esenciales en pocas materias, dejando a los intérpretes la tarea de hacer lo propio en las restantes²⁵⁸...

Es por demás llamativo este ejercicio que intenta regular los límites que pueden alcanzar las regiones al desarrollar las competencias concurrentes con base a una ley marco que a nivel Estado se elabora, pudiendo diferenciar los elementos esenciales o principios fundamentales, encontrando una diferencia entre aquello que puede ser sujeto a modificación y aquellos lineamientos intocables, por ser considerados como principio esencial. En la citada ley, se establece:

determinación de los principios fundamentales, que se reserva a la legislación del Estado.”, “*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allà legislazione dello Stato*”, Costituzione della Repubblica Italiana, disponible en: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

²⁵⁷ Zagrebelsky, Gustavo *et al*, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. De César E. Moreno More, Perú, Zela, 2020, p. 796.

²⁵⁸ *Íbidem*, p. 797.

3. En materia de legislación concurrente, las Regiones ejercen el poder legislativo en el marco de los principios fundamentales expresamente determinados por el Estado o, en su defecto, inferibles de las leyes estatales vigentes.

4. Durante la primera aplicación, con el fin de orientar la iniciativa legislativa del Estado y de las Regiones hasta la entrada en vigor de las leyes con las que el Parlamento definirá los nuevos principios fundamentales, se delega en el Gobierno la adopción, en el plazo de un año desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con los Ministros interesados, uno o varios decretos legislativos reconociendo únicamente los principios fundamentales que se derivan de las leyes vigentes, en las materias previstas en el artículo 117, párrafo tercero, del Constitución, adhiriéndose a los principios de exclusividad, adecuación, claridad, proporcionalidad y homogeneidad...

...

6. En la elaboración de los decretos legislativos a que se refiere el párrafo 4, el Gobierno cumple con los siguientes criterios rectores:

a) la identificación de los principios fundamentales por sectores orgánicos de la materia con base en criterios objetivos deducibles del conjunto de funciones y relacionados, presupuestos, instrumentales y complementarios, y con el fin de salvaguardar el poder legislativo reconocido a las Regiones conforme al artículo 117, tercer párrafo, de la Constitución;

b) consideración prioritaria, con el propósito de identificar los principios fundamentales, de las disposiciones estatales relevantes para garantizar la unidad jurídica y económica, la protección de los niveles esenciales de servicios en materia de derechos civiles y sociales, el cumplimiento de las normas y tratados internacionales y Legislación comunitaria, protección de la seguridad y protección pública, así como el cumplimiento de los principios generales en materia de trámites administrativos y actos de concesión o autorización;

Aunque no se ha realizado lo mandado por la Ley N°.131 de 2003 a cabalidad, el abrir la puerta a que sean revisables vía jurisdiccional, lo que poco a poco se traducirá en una seguridad jurídica de los alcances legislativos regionales. Si

²⁵⁹ “3. Nelle materia appartenentiall a legislazione concorrente, le Regioniesercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali de sumibili dalle leggi vigenti.

4. In sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le qualiil Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, ilGoverno è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità.

...

6. Nellapredisposizionedeidecretilegislativi di cui al comma 4, il Governo si atiene ai seguenti criterio direttivi:

a) individuazione dei principifondamentali per settori organici della materia in base a criterio oggettivi de sumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi del l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, aifini dell’individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni stata lirilevanti per garantire l’unità giuridica ed economica, la tutela deilivelliessenzialidelleprestazioniconcernenti i diritticivili e sociali, ilrispettodelle norme e de t rattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell’incolumità e della sicurezza pubblica, non ché i Irispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atticoncessori o autorizzatori;”, Legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l’adeguamentodell’ordinamentodellaRepubblicaallaleggecostituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003, disponibile en: <https://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm>

bien los trasplantes normativos no son una figura adecuada, si deben servir como un elemento guía para la determinación de acciones futuras en el diseño del sistema de fuentes mexicano.

Desde 1932 se empezó a utilizar el calificativo de Ley General en el sistema de fuentes mexicano, sin tener una distinción clara de las leyes federales, lo cual ha complicado verificar su estatus jurídico, llevando a confusiones en los órganos legislativos locales y el federal.

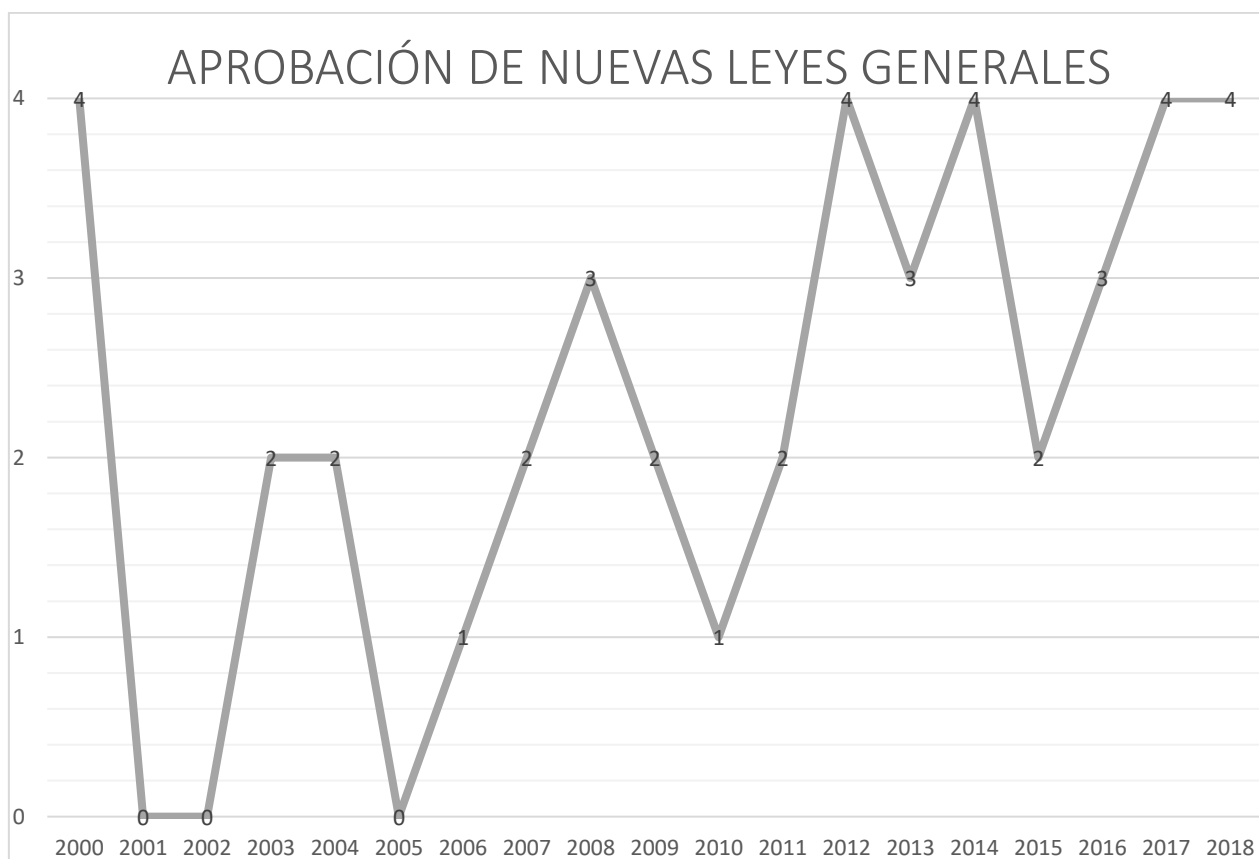
Fue hasta el año 2007 en que la Suprema Corte diferenció a las leyes generales de las leyes federales, aunque en la forma de tesis aislada, de la siguiente manera:

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales²⁶⁰.

²⁶⁰ Tesis: P. VII/2007, Novena Época, Registro: 172739, Pleno, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Página: 5.

Teniendo entonces claro que este tipo de leyes, si bien encontraron en 2007 un punto de definición, lo cierto es que siguen siendo un modelo de legislación *sui generis*, que da lugar a amplias confusiones, aún entre los mismos legisladores federales.

Resulta preocupante, y por tanto debe ser materia de estudio de manera apremiante, la permeabilidad que han tenido en México, principalmente desde el año 2000. Tan solo hace falta verificar algunos datos para darse cuenta del tamaño del problema que representan las leyes generales en México, y que se deben de considerar un problema de carácter constitucional permanente y sistemático, debido a las afectaciones que hace padecer en la realidad legislativa, confrontando instituciones, sometiéndolas, dejándolas en un estado de inseguridad sobre sus atribuciones, lo cual constituye en sí mismo una constante contrariedad a las bases del federalismo.



Fuente: Elaboración propia

Desde el año 2000, se han presentado 387 iniciativas de creación de nuevas leyes generales, muchas repetidas, inoperantes por tratarse de contenido de

materias reservadas, contrarias a disposiciones constitucionales, entre otras anomalías.

Lo anterior lleva a concluir que las citadas leyes generales, desarrolladas mayoritariamente en un ámbito político de partido único, comenzaron como una denominación sinonímica de las leyes federales, principalmente. Desde la alternancia política en el país, teniendo al año 2000, como un momento de cambio formal de régimen y del paradigma para el estudio de la Constitución²⁶¹, cuando deja de dirigir el partido hegemónico y comienza a tener contrapesos reales en el Congreso de la Unión, las leyes generales fueron mutando, para convertirse en un mecanismo centralizador de competencias bajo el auspicio de la concurrencia.

El Constituyente permanente mexicano, debe realizar un razonamiento jurídico, que permita adscribir un significado oportuno –y de ahí delimitar sus alcances- a las leyes generales, para así poder confrontar su adecuación con el principio constitucional del Estado federal como un límite material²⁶², no dejando de lado la posibilidad de generar un mecanismo especial de creación que las diferencie de las actividad legislativa ordinaria del Congreso de la Unión, como es posible encontrar ejemplos en el derecho comparado.

II. LA CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL DE LAS LEYES GENERALES

Como se desprende del capítulo anterior y se ha referido en múltiples ocasiones en la presente investigación, las leyes generales no han tenido una concepción uniforme durante todo el periodo en que han sido insertadas en el sistema jurídico mexicano. Aún más, la aproximación a su caracterización refleja que no existen elementos comunes que permitan englobar a todas ellas bajo una misma

²⁶¹ Cfr. Cossio, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 3ª. ed., México, Fontamara, 2016, p. 11.

²⁶² Guastini, Ricardo, “La Constitución como límite a la legislación” en CARBONELL, Miguel (Comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª. ed., México, Porrúa, UNAM, 2016 y GUASTINI, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. Jordi Ferrer i Beltrán, México, Gedisa, 2016.

denominación, lo cual se ve reflejado en las aproximaciones que se hacen desde la doctrina jurídica.

No obstante lo anterior, la doctrina, la jurisprudencia y el propio contenido de la mayoría de las leyes generales de creación en el periodo estudiado, se aproximan a formar un concepto de acercamiento a las mismas a través del entendimiento de ellas como parte del desarrollo de la concurrencia constitucional de competencias, sin embargo, dicha labor deja incompleta cualquier forma de interpretación del papel de las leyes generales dentro del sistema de fuentes de México, puesto que resulta más compleja su realidad.

Una especie de despeje, por medio de la delimitación del universo de leyes por medio de periodos y un ejercicio clasificatorio, facilita poder hacer un acercamiento a un concepto que permita comprender *grosso modo* su funcionamiento, los mecanismos e identidades que adoptan.

En la Constitución Mexicana se encuentran diversas referencias a este tipo de leyes, pero como se ha señalado no hay criterios que permitan diferenciarlas claramente de otros tipos de normas.

Un error muy común es el simple y llanamente equipararlas con las leyes marco españolas. Este tipo de equiparación, al hacerlo de forma laxa, supone una comparación sin mayor sustento, una comparación o acercamiento al formante legal, sin tomar en cuenta el contexto en el que se desarrollan²⁶³, siendo aún peor, dejarse llevar únicamente por una idea reproducida sin analizar más a fondo el papel de dicha figura en la maquinaria constitucional de España.

Dicha equiparación, no puede concederse *a priori*, resulta fundamental entender que el sistema de distribución de competencias en España se realiza de forma diferente al mexicano, ya que no se trata de un sistema federal. Este país funciona bajo un sistema autonómico, mediante el cual éstas asumen determinadas competencias en su estatuto autonómico²⁶⁴, teniendo por tanto

²⁶³ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, Derecho Constitucional Comparado, tomo I, p. 135.

²⁶⁴ El artículo segundo de su Constitución reconoce la “...*indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y*

una asignación competencia no únicamente en la Constitución, debiendo así “...tener en cuenta otras normas para saber, en cada momento, qué competencias corresponden al Estado y qué otras a las Comunidades Autónomas²⁶⁵”

El sistema de fuentes autonómico se ve complementado por un sistema de leyes cuasi-constitucionales previstas por el artículo 150 de la Constitución Española, incorporando mecanismos de atribución de competencias diferentes a la vía de los estatutos autonómicos, artículo que señala:

Artículo 150.

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija

garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...”, por otra parte, el artículo 143 y 144 manifiestan el mecanismo previsto para la constitución de las autonomías y su aprobación por las Cortes Generales (legislativo nacional), mientras que el numeral 146 y 147 prevén la forma de creación del estatuto de autonomía y, de manera importante, el artículo 148 hace un listado de las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas y el mecanismo para ampliarlas. Constitución Española.

²⁶⁵ Arroyo Gil, Antonio, *Distribución y delimitación de competencias*, España, Marcial Pons, 2019, p. 100.

el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Éstas, de manera acorde a los incisos del artículo, son: las leyes marco, las leyes orgánicas de transferencia y las leyes de armonización.

Las primeras de ellas, las leyes marco, ... *atribuyen a todos o a algún Parlamento autonómico la facultad de dictar leyes sobre alguna materia de competencia estatal, siempre que lo hagan en el marco de los principios, bases y directrices que esta ley estatal les fija... Su sentido y dirección, por tanto, es el de trasladar competencias legislativas, que son estatales, a las Comunidades, ampliando así la competencia normativa de éstas*²⁶⁶.

La principal diferencia que se encuentra entre las leyes de bases y las leyes generales radica en que las leyes de bases son una especie de cesión o préstamo de facultades cuya titularidad radica en el órgano estatal en el caso de las primeras, mientras que las leyes generales, suelen ser normas que se basan en competencias concurrentes, que como se ha señalado, no pertenecen a un órgano en particular, ya que el legislador ordinario o reformador de la Constitución ha decidido no ejercer su potestad distribuidora de competencias, para mantener la concurrencia entre los diversos niveles de gobierno.

Lo anterior contrasta con las vías de desenvolvimiento de las leyes de bases, ya que se trata de una delegación únicamente para emitir legislación y sometida a un régimen que prevé exigencias de control, como se puede observar de la siguiente apreciación:

La exigencia de que la atribución se haga estableciendo el marco dentro del cual puedan legislar las Comunidades Autónomas significa que el Estado debe mantener una base normativa uniforme y que, por tanto, no es lícita una

²⁶⁶ Garrorena Morales, Ángel, *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 2ª. Ed., España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 230.

delegación que permita una diversificación absoluta de la regulación, como ocurriría con una completa libertad de las Comunidades Autónomas.²⁶⁷

Este diseño de las leyes de bases como *préstamo* de competencias legislativas hace pensar que no es equiparable con la figura de las leyes generales en México, hacerlo constituye una comparación inadecuada que, de no contextualizar, genera una confusión que aleja al lector de la comprensión de una idea mínima sobre las leyes generales.

En relación con el segundo tipo de leyes prevista por el artículo 150 de la Constitución de España, las leyes orgánicas de transferencias, se puede apuntar que éstas “...se refieren a un supuesto mas incisivo que el de las leyes marco, ya que con ellas las Cortes Generales transfieren a la Comunidad o Comunidades beneficiarias del traspaso determinadas competencias que pertenecen al Estado, pero -a diferencia de aquel otro tipo de leyes- lo hacen de modo incondicionado [...] y de manera más intensa (no trasladando solo facultades legislativas, sino también de ejecución)²⁶⁸...”, este tipo de transferencia de facultades no encuentra un mecanismo similar en México, ya que el sistema de distribución competencial no prevé este tipo de cesión integral.

De tratar de hacer una comparación de las leyes generales con los tipos especiales de normas que se analizan, sería más factible hacerlo con las llamadas leyes de armonización previstas en el artículo 150.3, que prevé: “*El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.*”

Se señala un mayor acercamiento no derivado de la confrontación textual de los textos constitucionales, sino en relación con las causas y efectos, ya que las leyes de armonización

²⁶⁷ De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 7ª. Reimp., España, Ariel, 1999, p. 270.

²⁶⁸ Garrorena Morales, Ángel, *ibidem*, p. 231.

“... no amplían, sino que recortan o, al menos, condicionan el ejercicio de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, obligándolas a atenerse a aquellos principios homogeneizadores que les fija esta ley estatal... aquí las invadidas son las competencias regionales, y de ahí la delicadeza de este supuesto para la suerte del Estado autonómico²⁶⁹.”

Por supuesto que no se puede afirmar que haya una correlación entre éstas y las leyes generales, solo se menciona que existen puntos mayores de coincidencia que con los dos supuestos anteriores, especialmente con las leyes de bases. Esto, partiendo de la idea de que la emisión de las leyes generales suele estar relacionada con una intervención del poder central en contra de las competencias asignadas a las entidades federativas, utilizando la normativa general, la concurrencia, como un supuesto para desprender determinada competencia de la esfera de atribuciones subnacional para llevarla a un esquema que, como se ha dicho, suele modificarse desde el poder central y con una clara inclinación de la balanza hacía su favor.

Sin embargo, como se puede apreciar, las leyes generales tienen ciertos matices que hacen asemejarseles en cierta forma a estas normas citadas, finalmente los usos han variado y tienen cierta relación, puesto que también éstas parten de ideas federalistas que se han usado en otras latitudes y son mecanismos que circulan en diversos países, acoplándose las nociones en distintas latitudes, no siendo siempre posible identificar los lugares que podrían considerarse como punto emisor y lugares de recepción, son concepciones que circulan y sirven para delinear los usos.

No obstante, el acoplar al sistema jurídico las nociones circulantes no es tampoco de manera idéntica, menos aún el estipularlas y dotarlas de delimitaciones claras que permitan ubicar un sistema de jerarquía y, en general, funcionamiento entre los entes que compartirán funciones o asimilarán competencias.

El problema principal con esto, es que una modificación constitucional que incorpora una facultad concurrente -regularmente eliminando una competencia exclusiva de las entidades federativas , genera una modificación al principio

²⁶⁹ Garrorena Morales, Ángel, *ibidem*, p. 232-233.

federal, al que en nivel constitucional no se le conceden mayores lineamientos para la transmisión de dicho poder, no previendo que las normas que se han de elaborar en sede legislativa federal, traerán aparejada una modificación fundamental a la *sala de máquinas* de la Constitución, a lo cual Gargarella apunta:

...dejar de lado, directamente, la pregunta acerca de cómo va a responder la «sala de máquinas» constitucional frente a los demás cambios constitucionales que introduzcamos [...] es dejar de lado lo más importante. En aquella «sala de máquinas» se ubica –allí reside– justamente, el corazón de la Constitución: no puede operarse sobre la Constitución dándole la espalda al modo en que la organización del poder reacciona (o, previsiblemente, va a reaccionar) frente a las modificaciones que le introducimos²⁷⁰.

Es precisamente la generación de nuevas facultades concurrentes -a costa de las locales- sin tomar en consideración otro tipo de decisiones jurídico-fundamentales²⁷¹ las que terminan por dar apertura a un proceso de desconstitucionalización²⁷² del sistema competencial mexicano que termina por generar importantes aporías en el sistema jurídico mexicano.

²⁷⁰ Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas*, Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad No 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552, https://uabierta.uchile.cl/asset1:Universidad_de_Chile+CA_1+2020+type@asset+block@TE_XT1M2.pdf

²⁷¹ Cfr. Carpizo, Jorge, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana”, en Astudillo, Cesar y Carpizo, Jorge (Coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.

²⁷² Serna de la Garza, al referirse a las facultades concurrentes, señala que “...han abierto la puerta a una especie de desconstitucionalización de la distribución de competencias en ciertas materias. La Federación puede por medio de ellas distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de gobierno, sin que se haya previsto, como se da en otros Estados compuestos, algún tipo de límite a la posibilidad de expedir leyes marco, como es el caso del deber de limitarse a la expedición de bases generales”, en Serna de la Garza, José María, *El Sistema*

En la enseñanza del Derecho Constitucional en las facultades de Derecho, diversos manuales y tratados e inclusive en documentos que forman parte del acervo emanado de órganos legislativos, se puede advertir una ausencia importante con relación al nombramiento, explicación e indagación respecto a las leyes generales. Esta ausencia va de la mano con la falta de una delimitación clara de ellas, pero no justifica su ausencia ya que son nombradas y se les asigna un papel fundamental en la organización constitucional del Estado.

Sin embargo, en los últimos años la literatura jurídica ha hecho cada vez más hincapié en el papel que desempeñan las leyes generales dentro del entramado normativo mexicano.

Diversos autores han desarrollado estudios donde se incorpora el estudio de dichas normas, entre ellos se puede citar a Cárdenas Gracia, quien realiza un análisis de las reformas a la Constitución a partir de 1995, formulando a la par una crítica velada a las reformas que dan origen a múltiples leyes generales, generando una afección a la competencia de las entidades federativas, así como también realiza una propuesta de reformulación de claridad de asignación competencial y enfoque del federalismo en el país, identificando varios de los aspectos que podrían mejorarse²⁷³.

De igual forma, el Doctor Daniel Barceló -como experto en Derecho Constitucional local- ha generado un análisis de dichas leyes desde el entendimiento de las competencias concurrentes y sus efectos en los Estados, haciendo énfasis en que las leyes generales no siempre exigen un mandato de generar legislaciones ad hoc en cada legislatura²⁷⁴, toda vez que *La Constitución no determina qué parte de la materia debe ser atendida por los poderes federales y cuál por los estados porque la Constitución asume que el fiel de la balanza*

federal mexicano. Un análisis jurídico, 2ª. edición, México, Porrúa-UNAM, México, 2009, p. 25.

²⁷³ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª. Ed., México, UNAM, 2012, pp. XIX-XCII, 211-241.

²⁷⁴ Barceló Rojas, Daniel *et al*, *Manual de Derecho Constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, México, FCE, 2018, p. 240.

para cada materia lo calibran las Cámaras del Congreso de la Unión²⁷⁵, abundando en la materia al otorgar un voto de confianza al Legislativo Federal derivado de los mecanismo electorales y de representación para su conformación al señalar que “Al ejercer la potestad de aprobar leyes generales, el Congreso de la Unión y el Presidente deben velar por mantener la potestad legislativa de los Estados -la autonomía- pues un exceso por parte de ellos puede desapoderar a los estados de su poder de legislar en las materias concurrentes²⁷⁶”.

Sin duda, uno de los autores que más ha aportado para clarificar que es una ley general y ha ensanchado el campo de estudio con un riguroso análisis de las leyes generales en el constitucionalismo mexicano es José María Serna de la Garza. Este jurista -entre muchos aportes- incorporó la figura de la desconstitucionalización para hacer referencia fenómeno de la potestad del Congreso de la Unión para emitir las leyes que regulan la concurrencia competencial, apuntando la semejanza que hay entre la figura de las leyes generales y otras figuras similares dentro del derecho comparado²⁷⁷, las cuales son regidas mediante el establecimiento de una ley federal que fija las reglas de dicha concurrencia²⁷⁸, pero no encontrando un límite constitucional -al menos expreso- sobre cómo ha de desarrollarse dicha competencia legislativa por parte

²⁷⁵ Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, 2016, p. 67.

²⁷⁶ En este punto señala además, que “*El sistema electoral del federalismo, que se caracteriza por tener a los estados como circunscripción territorial electoral básica, es precisamente la garantía estructural para el equilibrio entre el gobierno de la nación y los gobiernos de los estados...*”, lo que a todas luces parece quedar como un deseo dentro de un sistema de pesos y contrapesos que no atiende a la garantía referida o al interés por sostener un Estado Federal con un equilibrio en sus sistema de distribución de competencias. *Ibidem*, pp. 68-69.

²⁷⁷ Serna de la Garza, José María, *El Sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009. P. 25

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 16.

del legislativo federal²⁷⁹, lo que desemboca en una multiplicidad de posibilidades con importantes efectos dentro del sistema federal de distribución competencial, es decir, se da un desarrollo de la propia Constitución en la legislación secundaria.

En cuanto a la evolución de las leyes generales y su desenvolvimiento en la judicatura mexicana, es necesario mencionar la obra de Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, quienes han elaborado una importante indagación sobre la evolución de las leyes generales y las formas en que se desempeñan, advirtiendo *que el uso de las leyes generales se ha hecho prevalente, en particular con aquellas materias en las que se busca una rectoría de la Federación y la incidencia en el ámbito local por una necesidad de coordinación o una evidente falta de eficacia de la misma*²⁸⁰.

Lo cual lleva al estudio de las leyes generales al campo del estudio particular de las mismas, no viéndolas como un conjunto de normas uniformes, si no como una respuesta a diversos impulsos de índole político, jurídico y social, que atienden a diversas naturalezas, pero que *la proliferación de estas leyes nos hace evidente que no hay una idea clara de cuál debe ser o cuáles son los límites de su función y contenido. No puede entenderse que el mero hecho de usar el término y calificar la ley como general es lo que condiciona el tipo de concurrencia, sino que es el tipo de concurrencia definida directamente en la Constitución la que debe determinar los límites al contenido, la función y la capacidad de configuración de la ley general*²⁸¹.

De hecho, han sido pocos los estudios de las leyes generales que retoman de forma particular casos, como el realizado por Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, siendo aún un área poco explorada por la literatura especializada.

²⁷⁹ Serna de la Garza, José María, *Derecho Constitucional Mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018, pp. 388-389.

²⁸⁰ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018, pp. 199-200.

²⁸¹ *Ídem*.

En cuanto a la clasificación o una aproximación a la taxonomía de las leyes generales, se puede señalar que el análisis más completo es el realizado por Gutiérrez Parada, quien realiza una especie de vivisección de las normas jurídicas que regulan las competencias concurrentes²⁸², el cual ayuda a comprender globalmente las características de las leyes en análisis.

Sin embargo, el mecanismo que ha sido ápice del análisis de las leyes generales, aún cuando poco o nada se mencione a las leyes generales de manera directa, lo constituye la indagación en el sistema de facultades y competencias dentro del sistema jurídico mexicano y de su federalismo, ya que ha sido la base para el desarrollo de la distribución competencial, destacando en este punto la obra del Doctor Jorge Carpizo²⁸³, quien oportunamente introdujo la cuestión de las facultades coincidentes -que sería debatida a la postre por otros juristas para denominarles concurrentes-, denominando como facultades coincidentes en sentido restringido a aquella facultad que *se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad*²⁸⁴, lo cual ha constituido un punto de partida para el análisis de dicha función o figura, pero ahora aceptada mayoritariamente bajo la denominación de facultad o competencia concurrente. Si bien otros juristas ya habían analizado la figura, es necesario recalcar que la obra del maestro Carpizo fue un parteaguas en la forma de analizarse, en parte por su conocimiento, por otra por su temporalidad y por la influencia que tuvo en los estudios jurídicos por su participación en la vida académica, política y jurisdiccional.

En este punto resulta imposible dejar de mencionar a autores como Jacinto Faya Viesca, Miguel Carbonell, Leonel Alejandro Armenta López, Arturo Centeno Valencia, Carlos F. Matute González, Máximo N. Gámiz Parral, José Barragán Barragán, quienes han hecho una multiplicidad de aportes a la comprensión del federalismo mexicano y el diseño de su sistema de distribución de competencias.

²⁸² Cfr.

²⁸³ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª., ed. Porrúa, México, Porrúa-UNAM, 2012.

²⁸⁴ Ídem, p. 96.

A. Radiografía de las leyes generales en el sistema de fuentes

Es necesario hacer una distinción -como forma de aclaración- entre las leyes generales y otros tipos de normas. Uno de los autores que más desarrolló las bases para emitir una teoría de la ley mexicana lo fue el insigne jurista Jacinto Faya Viesca, quien identifica a las leyes orgánicas y reglamentarias como grupos de normas a las que la Constitución hace continuos señalamientos, y además un tercero, relativo a las leyes ordinarias que se prevén en el artículo 73 de la Constitución²⁸⁵.

Las primeras de ellas, las orgánicas, se encuentran orientadas “a la creación y regulación de un Órgano del Estado²⁸⁶”, por su parte, las reglamentarias tienen como rasgo de distinción el “completar y extender algún artículo constitucional, que no tenga relación con la creación o regulación de un Órgano del Estado²⁸⁷”, finalmente, las leyes ordinarias son aquellas que no se corresponden con ninguno de los dos supuestos referidos previamente.

En la actualidad, es necesario ser más precisos al momento de hacer una tipología de estas normas, puesto que en el rubro de las leyes ordinarias tendrían cabida -al menos- las leyes nacionales y las leyes generales.

Las leyes nacionales han surgido de un impulso centralizador, con el cual comparten algunos rasgos con las leyes generales, solo que en lugar de sentar las bases para el desarrollo de una materia -como la mayoría de las leyes generales-, las leyes nacionales son de aplicación única, sin posibilidad de ser complementadas o adecuadas mediante otras normas. Esto, es un símil a algunas de las leyes generales que no aceptan o dan lugar a un margen de configuración legislativa local.

En este orden de ideas, en relación con las leyes nacionales, resulta necesario apuntar que:

²⁸⁵ Faya Viesca, Jacinto, *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 2000, p. 97.

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ *Idem.*

Las leyes nacionales [...] son aquellas que tienen aplicación directa en todo el territorio nacional con independencia del orden de gobierno de que se trate, pero se ciñe al ámbito de competencia establecido en la Constitución. Si bien una ley nacional puede establecer la competencia correspondiente a los distintos órdenes de gobierno, a diferencia de una ley general, a ésta no corresponde realizar la distribución de competencias, sino solamente desdoblar la distribución que de la misma se hace en la Constitución; es decir, mientras que la ley general es la fuente de la distribución de competencias, la ley nacional se limita a desarrollar la distribución de competencias dada previamente por la Constitución u otros ordenamientos.

Así que la diferencia fundamental entre ley nacional y ley general, lo es que mientras ésta última se enfoca en distribuir competencias y uniformar criterios que las legislaturas locales habrán de desarrollar para su aplicación en su respectivo orden jurídico, la ley nacional contiene normas que habrán de aplicarse de forma directa y sin necesidad de la expedición de una legislación menor que la desarrolle, en todos los órdenes que se comprenden en el territorio nacional.

En otras palabras, la ley nacional se sustituye en la legislación federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, no dejando campo alguno para el desarrollo de los aspectos normados en ella. Es una ley que se aplica de forma directa y completa por las autoridades pertenecientes a cada orden jurídico, en los asuntos de su competencia, determinada esta por la Constitución, la propia ley nacional y otras leyes que incidan en la materia²⁸⁸.

De esta aportación, hay que remarcar el hecho de que una ley nacional desarrolla una competencia ya asignada, la cual habrá de aplicarse directamente, sin necesidad de desarrollarse en otro orden normativo. Se destaca, puesto que hay leyes generales que caen casi íntegramente en este supuesto, por lo que la confusión de alcances se hace patente.

Sin embargo, la existencia de las leyes nacionales permite concebir un elemento que no se encontraba presente en el pasado, y es el de desarrollo de una ley

²⁸⁸Morán Navarro, Sergio Arnoldo, *El nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales en México. Alcances y perspectivas desde la doctrina*, Tirant Lo Blanch-UAN, México, 2020, pp. 178-179.

que no deja resquicios para el desenvolvimiento o desdoblamiento en sede local -al igual que las leyes federales de competencia exclusiva- lo que permite tomarlo como punto de referencia de los parámetros que puede abarcar una ley local para su interacción con otras fuentes.

Por otra parte, la naturaleza y desarrollo de las leyes generales es uno de los objetivos perseguidos en el presente documento, por lo que se continúa con su análisis en las líneas posteriores. Sin embargo hay que señalar que aunque el procedimiento para la elaboración de una ley general es el mismo que para el desarrollo de una ley federal ordinaria, no puede ser considerada como igual, puesto que el mandato de elaboración de una ley general proviene del diseño constitucional para la confección de una norma que regula competencias concurrentes, lo que a criterio de quien investiga, debería considerar mayores requisitos y un procedimiento reforzado para su elaboración, a fin de identificar una anomalía constitucional en el sistema de distribución de competencias, que deriva de la omisión de cumplimiento de la cláusula residual mediante una excepción.

B. Aspectos constitucionales

Las leyes generales, encuentran un asidero constitucional, sobre todo tratándose de aquellas más nuevas, sin embargo, previamente la gran mayoría no encontraba un respaldo de su creación en la Carta Magna.

Sin embargo, en la actualidad, y notándose un claro desarrollo de una tendencia hacía crear los mecanismos principales para delimitar el campo de acción de una ley general, se ha establecido como paso previo a la creación de una ley general, el llevar a cabo una reforma constitucional que agregue una facultad del Congreso de la Unión para desarrollarla.

El mecanismo más socorrido ha sido el de reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -el cual es por cierto el más modificado de la Constitución- para agregar la facultad de expedir ley general en determinada materia.

El Doctor Soberanes Díez hace una muy adecuada observación en relación a la evolución de las materias concurrentes,

En el texto original se determinó que la educación sería un servicio público a cargo de los estados. Ante el fracaso educativo, fue necesario federalizar la materia en la primera reforma constitucional, en 1921. Con motivo de la reforma que estableció la educación socialista, se estableció una fórmula innovadora, que buscaba una posición intermedia entre la opción local y la federal: determinar que la educación correspondía a la Federación, a los estados y a los municipios.

Con ello se inauguró una nueva posibilidad del federalismo en México. Son las materias concurrentes, que corresponden a más de un orden de gobierno, en las que una ley del Congreso es la que especifica qué aspecto de cada materia corresponde a cada orden.

Tuvieron que pasar más de treinta años para que se le diera ese carácter a otra materia, que fue la de asentamientos humanos.

En el siglo XXI ha sido constante darles ese carácter a las materias, con el ánimo de unificar la manera en que se regulan diversos aspectos. Catorce materias han sido declaradas concurrentes: turismo; pesca; sociedades cooperativas; contabilidad gubernamental; cultura; cultura física; derechos de niños, niñas y adolescentes; registros públicos inmobiliarios y de personas morales; transparencia y acceso a la información; archivos públicos; partidos políticos, órganos electorales y procesos electorales; responsabilidad hacendaria; responsabilidades administrativas; derechos de víctimas, así como métodos alternativos de solución de controversias, registros civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante²⁸⁹.

²⁸⁹ Soberanes Díez, José María, *Las reformas a la Constitución de 1917*, México, IJ-UNAM, 2020, pp. 38-39.

Esto se ha traducido en una contribución considerable al crecimiento del denominado hiper reformismo²⁹⁰, que hace de la Constitución Mexicana una de las más reformadas en el mundo, con 737 reformas²⁹¹ hasta enero de 2021.

Es indispensable señalar que estas reformas constitucionales, para generar la concurrencia competencial, suelen implicar una pérdida de competencias de las entidades federativas y una excepción a la cláusula residual, en cuanto a pilar fundamental del diseño constitucional federal mexicano.

Es por lo anterior, que debe replantearse bajo qué condiciones es posible desarrollar la competencia concurrente, y más aún, detallar un mecanismo reforzado para el desarrollo de las leyes generales, a efecto de no ser consideradas como una ley federal más, al estar fungiendo como una ley de desarrollo constitucional.

C. Construcción jurisprudencial de las leyes generales

Un punto por demás importante es entender cómo se han asimilado las leyes generales desde la interpretación constitucional mexicana.

Posiblemente el primer gran acercamiento de la Corte al tema, sea el derivado de la controversia constitucional 29/2010, en esta tesis se hace un desarrollo de lo que implican las facultades concurrentes y reconoce a las leyes generales como un tipo de leyes que las desarrollan y son una excepción a la cláusula residual, dotando al congreso de la unión la facultad de desarrollar la distribución competencial:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.
SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

²⁹⁰ Cfr. Pozas Loyo, Andrea et al, "When More Leads to More: Constitutional Amendments and Interpretation in Mexico 1917-2020", *Article accepted for its publication in Law and Social Inquiry*, 2020.

²⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones), Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general²⁹².

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las leyes generales son el tipo especial de leyes que fungen como una excepción a la potestad de distribución de competencias directas y también como una excepción a la cláusula residual, esto al emitir el criterio aislado que apuntó:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a

²⁹² Jurisprudencia, Registro digital 187982, Instancia: Pleno, novena Época, Constitucional, Tesis: P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, p. 1042.

determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales²⁹³.

Este criterio ha resultado ser de suma importancia para ir dando un papel y parámetros de comportamiento de las leyes generales, favoreciendo en gran parte a su asimilación como un tipo especial de leyes diferente a las federales y también a las nacionales, derivando precisamente de un análisis interpretativo sobre la ubicación de esta figura en el sistema mexicano de fuentes.

Por otra parte, en el año 2007, bajo la tesitura de la jerarquía normativa de corte piramidal, la Suprema Corte interpreto que aquellas leyes referidas en el 133 constitucional eran las leyes generales:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución general de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los *tratados* internacionales que estén de acuerdo

²⁹³ Registro digital: 172739, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P. VII/2007, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 5, Tipo: Aislada.

con ella, constituyen la "ley suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los *tratados* internacionales y las leyes generales²⁹⁴.

Eso quiere decir que en aquel lejano 2007, comenzaba a hacer una diferenciación interesante entre las leyes generales y otras leyes federales -de competencia federal exclusiva o de competencia federal coincidente- asignándoles una superioridad jerárquica respecto a las otras señaladas.

De igual manera, la Corte Suprema ha ido dando pequeños pasos para delimitar el campo de acción de las leyes generales, lo cual, además de ubicar su lugar en el sistema de fuentes, ha permitido delinear su margen de acción.

En relación con lo anterior, la Corte ha apuntado que las leyes locales de concurrencia pueden incidir en el contenido de aquellas, pudiendo agravar las prohibiciones y los deberes que aparecen en las leyes generales, dando así un sentido más amplio y razón de ser al desarrollo local del contenido de las materias concurrentes:

LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo

²⁹⁴ Novena época, instancia: pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. VIII/2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta²⁹⁵.

Dicha interpretación vino a ampliar el campo de libertad de configuración legislativa de los congresos locales, al no verse restringidos totalmente a ceñirse a las leyes generales de las materias regulados por este tipo de normas. Sin embargo, en la práctica sigue siendo bastante oscura esta libertad, sobre todo tratándose de materias que colindan con los derechos humanos y su ejercicio. Esto debido a un cada vez más estrecho campo de competencias en materia de derechos humanos por parte de los legisladores locales.

Un pendiente, como se ha mencionado, es que desde la interpretación constitucional se fijen determinados límites y alcances a las leyes generales, con lo cual se estaría dotando de contenido esencial a estas particulares normas.

III. COMPONENTES DE LAS LEYES GENERALES EN LA DINÁMICA FEDERAL

A. Su evolución tiene una trayectoria en el tiempo que atiende a factores de distribución y equilibrio del ejercicio del poder

La aparición de estas leyes comenzó como un proceso de excepción o como resultado de una falta de técnica y claridad constitucional respecto al diseño normativo de la concurrencia.

La evolución de las leyes generales les ha ido matizando, teniendo algunos elementos que posibilitan establecer lineamientos de diseño de normas que desarrollan concurrencia constitucional, sin embargo, su exacerbado crecimiento tiene lugar en un contexto de gobiernos divididos, en un contexto *post* régimen de partido único.

En parte, esto atiende a la idea de que las relaciones de poder en el federalismo se basan en una tensión constante entre el poder central y las entidades

²⁹⁵ Registro digital: 165224, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 5/2010, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, Tipo: Jurisprudencia.

federativas. Lujambio argumentó que el federalismo es un mecanismo que permite una distribución del poder más equitativa y eficiente, facilitando la toma de determinaciones de forma más cercana a las necesidades, imaginarios y realidades locales. Sin embargo, también apunta que esta distribución del poder puede generar conflictos y tensiones, especialmente cuando el poder central intenta imponer su voluntad sobre los entes subnacionales.

En este sentido, Lujambio también analiza algunas de las formas en que se han hecho presentes estas tensiones en la historia nacional. Desde la época de la independencia hasta la actualidad, el federalismo mexicano ha estado marcado por conflictos entre el poder central y los poderes locales, así como por debates sobre la autonomía y la descentralización.

Como ejemplo de lo anterior, e identificándola como la tensión más importante en relación con el binomio federalismo-leyes generales, es la transición política, la cual se ha abordado previamente en esta tesis, pero que claramente se puede señalar que no se da de manera espontánea, ni aparece de un día a otro, más bien, *“la transición mexicana se inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) [...] Las críticas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un break point...²⁹⁶”*, lo que dio lugar a una cada vez más acelerada participación y búsqueda de acceso del poder de distintos actores y partidos políticos, lo que a la postre derivó en una mayor repartición de cotos de poder.

Para Lujambio, la clave para lograr un federalismo efectivo es encontrar un equilibrio entre la autonomía local y la coordinación nacional. Es decir, los poderes locales deben tener la capacidad de tomar decisiones que afecten directamente a sus comunidades, pero también deben estar dispuestos a trabajar en conjunto con el gobierno central para lograr objetivos nacionales comunes.

En resumen, desde la perspectiva de Alonso Lujambio, las relaciones de poder en el federalismo se basan en una tensión constante entre el poder central y los poderes locales. Para lograr un federalismo efectivo, es necesario encontrar un

²⁹⁶ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2ª. Ed., México, UNAM-IIJ, 2018, pp. 29-30.

equilibrio entre la autonomía local y la coordinación nacional, derivando en la necesidad de desarrollar instrumentos legales que favorecieran dicho equilibrio.

Sin embargo, también es necesario señalar que no únicamente son actores los partidos políticos nacionales y locales, y otras autoridades electas: cada vez existe una mayor incidencia de los organismos constitucionales autónomos, de *think tanks*, universidades, exfuncionarios, organizaciones civiles, asociaciones de empresarios como Mexicanos contra la Corrupción y el Instituto Mexicano por la Competividad (IMCO), entre otros, que buscan incidir en esta distribución de poder, toda vez que el legislativo no es un órgano que desarrolle las leyes a las que está obligado de manera aislada, ya que el legislador nunca ha “...*asumido a plenitud la potestad de elaborar normas. Esto nunca ha ocurrido así de manera permanente y sistemática*²⁹⁷”, existiendo una incidencia del Ejecutivo, así como de otros grupos, intereses y apremios.

B. Las leyes generales no tienden a la uniformidad

Las leyes generales, en su mayoría, dejan un remanente de potestad local o de configuración legislativa subnacional, aunque algunas se han caracterizado por no dar un amplio margen de actuación legislativa local.

Las menos, son aquellas que por cuestión de nombre erróneo desarrollan una competencia no concurrente, por lo que pueden ser expulsadas o señaladas como leyes generales con nombre equivocado.

La mera existencia de las competencias concurrentes es un mecanismo que permite limitar la uniformidad legislativa, aunque en determinados momentos puedan existir ciertas tendencias excesivas. La mayoría de los mecanismos de concurrencia, organización y coordinación dejan espacios que permitan la innovación normativa subnacional, sin embargo, eso sigue estando como una potestad autocontrolada por el propio Congreso de la Unión, lo cual no da certidumbre para los legisladores de las entidades federativas.

De cualquier manera, la concurrencia competencial, así como el establecimiento de limitantes y directrices para el ejercicio de la libertad de configuración

²⁹⁷ Valadés, Diego, *El Control del Poder*, Buenos Aires, UNAM-EDIAR, 2005, p. 97.

legislativa subnacional debe ir encaminada a evitar situaciones de desigualdad o discriminación entre las diferentes entidades, los grupos sociales, regiones e imaginarios colectivos.

Esta capacidad compartida para legislar debe orientarse, sin duda alguna a favorecer el pluralismo legislativo, permitiendo que se desarrollen diferentes enfoques y soluciones a los problemas nacionales y regionales; a facilitar la adaptabilidad del sistema jurídico a las necesidades regionales que favorezcan el crecimiento comunitario; a favorecer los esquemas de participación ciudadana efectiva.

También se debe favorecer al desarrollo de la experimentación e innovación normativa local, que como se ha visto, impulsa la riqueza institucional, el desarrollo de los derechos y libertades de las y los mexicanos y la generación de estándares más altos de protección. Finalmente, la riqueza y diversidad legislativa fortalecen la distribución y control del poder, así como los esquemas democráticos que representan más a la población.

C. Las leyes generales tienen una vocación de armonización en diseño de instituciones, reglas de funcionamiento de organismos estatales e incluso en tipos penales y administrativos, más no de agotar la materia.

Se ha apuntado que, avanzando hacia la reconceptualización de las leyes generales, éstas no agotan la materia, pero si fijan los estándares para el desarrollo de la concurrencia, cooperación y coordinación.

Como excepción a esto se encuentra el establecimiento de lineamientos constitucionales rígidos o mandatos específicos, como lo es el mandato de diseño de tipos penales únicos en determinadas materias, en las cuales la uniformidad es el objetivo del texto constitucional.

Esto se ve claramente en el mandato para que se elaboren leyes generales *“...que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de*

*privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral*²⁹⁸.”

D. Su ubicación en el sistema de fuentes e impacto en el orden jurídico

El diseño que se les ha dado en sede legislativa es el de ordenar-normar allí donde la Constitución no lo hace, con el fin de normar la concurrencia de estas materias.

La gran interrogante es si tienen una posición específica en el sistema de fuentes o realmente su apertura les da una posición poco visible o clara dentro del complicado diseño constitucional.

En este sentido, y como se ha señalado, la ausencia de una posición clara dentro del sistema de fuentes mexicano les ha permitido desarrollarse de una manera poco clara, que da lugar al debilitamiento de la claridad y coherencia en el diseño, la interpretación y la aplicación de ellas, generando una multiplicidad de esquemas normativos, dependiendo de la materia, los derechos y las situaciones que estén en juego.

En definitiva, la claridad de la posición de las leyes generales en el sistema de fuentes es fundamental para la gestión de la concurrencia competencial en un sistema federal como el mexicano, y la existencia de mecanismos adecuados de coordinación y colaboración, son elementos clave para evitar conflictos y tensiones entre los diferentes niveles de gobierno, y para garantizar una gestión adecuada de las competencias compartidas, por lo que es menester definir dicha posición.

E. La liminalidad constitucional de las leyes generales y su apertura como fuente de incertidumbre competencial

La capacidad que poseen las leyes generales -como normas de diseño desconstitucionalizado del sistema de distribución de competencias- para poder tener una amplia maleabilidad y capacidad de adecuación a diversas circunstancias de acuerdo con los requerimientos del momento, es decir, funcionan con una discrecionalidad en sentido amplio, no encontrando una

²⁹⁸ Artículo 73, XXI, a), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

limitación clara de su contenido ni en la Constitución, ni en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema.

En este sentido, la liminalidad constitucional hace referencia a una situación de incertidumbre o transición en el ámbito constitucional. Se puede entender como un momento en el que se cuestiona el significado y el alcance de las normas constitucionales, lo que puede llevar a un cambio en la interpretación o aplicación de la Constitución.

Esta puede darse por el surgimiento de situaciones que no son contempladas por el texto constitucional, y que más allá de eso, dan apertura a situaciones inesperadas, de indefinición, que favorecen la aparición de crisis constitucionales. La liminalidad constitucional permite el escape de la regulación del poder por el derecho, da apertura a una llave que favorece la discrecionalidad y debilita a las instituciones.

El concepto de liminalidad es retomado de la antropología, el cual ha sido aplicable [...] a los estudios de rituales que marquen el proceso de un estado a otro, o bien a la aplicación de procesos transitorios aunque éstos no estén ritualizados”, identificándose por tres principales características: la ambigüedad, la invisibilidad y la carencia²⁹⁹.

El desarrollo de un concepto que permita identificar de manera precisa a esta indeterminación del contenido y alcance de las leyes generales permite identificar tanto la historia trazada, su amplitud de contenido en referencia a elementos clave, así como su uso semántico diverso.

la liminalidad constitucional puede generar tensiones y conflictos entre los poderes del Estado, la sociedad civil y los ciudadanos en general, ya que se ponen en juego valores fundamentales como la legalidad, la democracia y los derechos humanos.

²⁹⁹ Cfr. Del Valle Murga, María Teresa, “La liminalidad y su aplicación al Estudio de la Cultura Vasca”, *Kobie. Antropología cultural*, N°. 2, 1985-1987, págs. 13-22; Turner, Víctor, *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*, trad. De Ramón Valdés del Toro, México, Siglo XXI, 1980; Van Gennep, Arnold, *Los ritos de paso*, trad. De Juan Aranzadi, España, Alianza ed., 2008.

Es importante tener en cuenta que la liminalidad constitucional no necesariamente implica una situación caótica, sino que puede ser un momento adecuado para el diálogo democrático y la deliberación enfocada a fortalecer el Estado de derecho, la democracia, la cultura de la paz y el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos, pero para ello se hace necesario que existan directrices que permitan aprovechar esta apertura de las leyes generales para una finalidad positiva, no para la restricción de los derechos y libertades de la ciudadanía, ni para generar esquemas de ejercicio centralizado del poder.

Por ello, esta característica de las leyes generales es fundamental, y debe de ser aprovechada para el fortalecimiento del sistema jurídico, que ha pasado de un ostracismo nacionalista a un sistema de interacción multidireccional en cuanto al reconocimiento y protección de Derechos Humanos.

F. Desconstitucionalización y la exclusión de los legislativos locales

Como se señaló previamente, hay una gran tendencia a establecer la concurrencia en determinados campos y materias, sin embargo su desarrollo se lleva a cabo en leyes que norman la concurrencia competencial, lo que convierte al legislador ordinario federal ser “juez y parte” en el proceso de desconstitucionalización del sistema de distribución de competencias.

La desconstitucionalización se refiere al proceso de eliminar o reducir la presencia de ciertas disposiciones constitucionales que regulan aspectos específicos de la organización del Estado, de las relaciones entre los diferentes poderes y de los derechos fundamentales. En este sentido, la desconstitucionalización puede tener implicaciones importantes para la organización y funcionamiento del Estado, como es el atribuir facultades de diseño de la regulación de la concurrencia al Congreso de la Unión, trayendo consigo una tentación de acaparamiento de poder no limitado.

Esta dinámica puede implicar la exclusión de los legislativos locales en la toma de decisiones sobre ciertas materias, sobre todo cuando esta capacidad se traduce en la reducción de atribuciones o potestades previamente asignada a los entes subnacionales.

La exclusión de los legisladores locales puede derivar en consecuencias negativas para la democracia, la percepción de la legalidad y el Estado de derecho, toda vez que puede significar limitantes para que los organismos locales puedan adecuar la participación de la entidad y su población con la dinámica nacional, que puede ser diferenciada. Además, puede disminuir la capacidad de estos legisladores para contribuir a la elaboración de leyes y políticas que sean relevantes y efectivas para su territorio, cuestión que año con año es mencionada en la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL).

Sin embargo, es importante destacar que la desconstitucionalización no siempre implica la exclusión de los legisladores locales, también es necesario que se piense en diseños y esquemas que involucren en estos procesos a los representantes locales, favoreciendo un diálogo democrático cada vez más amplio.

G. Su función en pro de la cohesión ante la diversidad

La concurrencia competencial en el federalismo mexicano es una decisión política-jurídica fundamental que debe ir encaminada a mantener una unidad entre las partes integrantes de la federación basada en elementos comunes, historia, cultura, pero salvaguardando la riqueza y diversidad cultural, lingüística y social de los entes federados.

Las leyes generales pueden ser vistas como elementos tendientes a salvaguardar la diversidad, promover la colaboración y cooperación.

Pensando en clave del desarrollo de un canon para el diseño de las leyes generales, debe de preverse como parte de sus directrices el que dispongan de la amplitud suficiente para que cada entidad federativa pueda plasmar en la legislación derivada los elementos que, de acuerdo al imaginario colectivo, las condiciones geográficas, climáticas, sociales, lingüísticas y culturales de cada entidad federativa, requieran de un reconocimiento o establecimiento de medidas para salvaguardar la diversidad.

H. Su impacto en las Constituciones locales y la reglamentación de la concurrencia competencial

El desarrollo de las leyes generales, sobre todo a partir del año 2000, ha generado un cada vez mayor número de obligaciones y mandatos para las entidades federativas, lo cual genera la posibilidad de la confrontación del contenido de leyes generales con las constituciones de las Entidades federativas.

Se han identificado una multiplicidad de disparidades en tipos penales, tipos administrativos, estructuras de sistemas y mecanismos de coordinación, es necesario realizar un estudio más a fondo, que permita dilucidar de manera más específica las directrices que se toman en este sentido.

Existe una amplitud de posibilidades de configuración de una Ley General, sobre todo por la falta de un régimen claro de las posibilidades de elaboración, como son las posibles restricciones y alcances.

Un aspecto que debe considerarse de las leyes generales es la capacidad que han mostrado para marcar o delimitar las acciones, políticas, legislación subnacional y tendencias en su desarrollo, por lo que pueden ser consideradas como centralizadoras de competencias legislativas.

Si se quiere ver de otra forma, podría considerarse como que existe una función pedagógica de las leyes generales para con las legislaturas locales, es decir, que estas sirven como ley modelo mediante la creación de tipos penales y administrativos, figuras procesales y otras instituciones jurídicas, lo cual no deja de ser un mecanismo de intromisión en la capacidad regulatoria local.

Claro que debe atenderse a una idea de las leyes generales como modelos normativos con una tendencia a evitar la dispersión local, que es uno de los elementos a los que probablemente más responden muchas de las leyes generales, pero surge la interrogante ¿Qué no acaso las competencias concurrentes en un Estado Federal están para reconocer la diversidad? de otra manera, no tendría razón de ser un Estado Federal.

¿Qué pasa entonces cuando existe una aporía entre una ley general y una Constitución estatal? ¿Acaso es necesario renunciar a una potestad legislativa

que dota a un constituyente local para enmarcar sus diferencias con otras entidades federativas?

Sin duda, esto representa una merma al sistema de distribución de competencias, y es una afrenta a las capacidades de cada Estado y la Ciudad de México para imponerse en su calidad de entes federados ante la Federación-centro.

Es precisamente este punto el que debe llamar más la atención a un país de naturaleza federalista como México el futuro que se le quiere imprimir a su régimen federal mediante las amplias posibilidades que existen en las leyes generales.

Más allá de hacer una crítica irracional al desgaste competencial local o de vanagloriar la capacidad articuladora del sistema de normativo mediante la uniformidad y ordenamiento de competencias mediante leyes generales, se debe pensar en las posibilidades que dan éstas para poder abonar al desarrollo de un federalismo más sano.

Como uno de los grandes retos es poder desarrollar la certeza para las entidades federativas en relación con su papel ante las leyes generales. Ésta ha ido cambiando, pasando por diferentes etapas, sobre todo ceñidas por la interpretación constitucional, no desarrollándose en sede constituyente nuevos mecanismos que faciliten estas delicadas relaciones en el federalismo mexicano. En este sentido, Astudillo Reyes ha señalado:

En función de su relevancia, este tipo de legislación ha tenido una importante presencia en los últimos años, dentro de un federalismo que evoluciona en sentido contrario, pues al margen de ampliar las potestades decisorias de los estados y de la Ciudad de México, ha utilizado las leyes generales para auspiciar una uniformidad en el ejercicio de derechos, lo cual permite advertir que contrario al posicionamiento de nuestro máximo tribunal, dentro de las dos maneras de concebir el ejercicio de los derechos y las dos visiones en torno al significado del federalismo, empieza a primar aquella que ante la exigencia de igualdad formal se orienta a la estandarización de reglas, la igualación de procedimientos y la homologación de instituciones, concibiendo al federalismo como una fórmula política cada vez menos proclive a la proyección normativa de las especificidades históricas, geográficas, étnicas, sociales, culturales,

lingüísticas e, incluso, democráticas y más orientada a la uniformidad nacional. Tal parece que con ellas se busca una “rectoría de la Federación y la incidencia en el ámbito local por una necesidad de coordinación o una evidente falta de eficacia de la misma³⁰⁰.

Y de aquí parten otras problemáticas, como la relativa a una centralización de competencias de manera camuflada, una retención discrecional y excesiva de competencias en la autoridad central, ya que

...No solamente se están utilizando [las leyes generales] como instrumentos para la uniformidad nacional, sino que también se están empleando para que la federación retenga las competencias más relevantes y los recursos necesarios para hacerlas efectivas. Es así, porque al margen de una distribución equilibrada de ámbitos de actuación, se ha empleado un esquema rígido en el que las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno se definen “con un título de exclusividad” que termina por hacerlas excluyentes a la participación de los demás³⁰¹.

Y es que el impacto de las leyes generales en la libertad de configuración legislativa de los Congresos Locales es cada vez mayor, cercenando sus capacidades, amputando sus libertades de adecuación de las figuras sujetas a la concurrencia, como es el caso de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Esto se puede analizar de manera clara en las líneas siguientes:

A una interpretación que termina por cercenar las competencias de las entidades federativas en la materia ha contribuido recientemente la SCJN, pues al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas, precisó que al haberse facultado constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, en una ley general, los tipos y penas en materia de delitos electorales, se privó expresamente a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en esta materia; manteniendo, sin embargo, facultades para

³⁰⁰ Astudillo, César y Saucedo Martínez, Ángel, “Transitorios. Artículo Cuarto. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del distrito Federal...”, en Astudillo, César y De Hoyos Koloffon, Gilberto Pablo, *Ley General en Materia de Delitos electorales. Comentada*, México, FEDE NL-Tirant lo Blanch, 2021, p. 628-629.

³⁰¹ Astudillo, César y Saucedo Martínez, Ángel, *Ibidem*, p. 629.

prevenir, investigar y castigar los referidos delitos. De esta manera, desde la óptica de la SCJN, el establecer diversos tipos penales para los delitos electorales de las entidades federativas, “implica una violación a lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, en tanto que, por la materia de regulación, se traduce en un acto legislativo emitido por una autoridad incompetente, dado que carece de competencia para legislar sobre tipos penales que corresponden al Congreso de la Unión³⁰².”

De esta forma es posible advertir una restricción competencial cada vez mayor para con los legislativos locales, lo que cercena las posibilidades reales de pensar en un federalismo que remarque las diferencias existentes en el país, alejando a México mas de la posibilidad de pensar en un modelo federal que permita reconocer diferencias y generar especificidades, tal como fue el modelo de reconfiguración del Estado autonómico Español -que se abordó previamente- el cual “*se rige por el llamado <<principio dispositivo>> o también llamado de <<voluntariedad>>, según el cual el proceso de reestructuración territorial no debe ser dirigido desde el centro, sino por la voluntad de los territorios y sus representantes, a quienes la Constitución ofrece distintas posibilidades de acceder a la autonomía*³⁰³”.

Y es que pensar en un Estado Federal donde las normas desarrollan la uniformidad que pretenden incorporar en muchos supuestos las leyes generales, son contrarios a algunas posibilidades que el propio abanico federal ha mostrado. Tal es el caso de los federalismos asimétricos y las propias configuraciones del Estado Autonómico y el Regionalista, que permiten guardar algunas diferencias, para salvaguardar la diversidad, siendo un mecanismo de cuidado de la soberanía.

De tal manera, Enric Fossas sostiene que:

³⁰² Astudillo, César y Saucedo Martínez, Ángel, *Ibidem*, pp. 629 y 630.

³⁰³ Fossas, Enric, “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonómico”, en Fosas, Enric y Requejo, Ferrán (Eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, p. 283.

...en las fórmulas federales (o cuasifederales) desplegadas en sociedades diferenciales coexisten dos principios contrapuestos: el de identidad y el de eficacia pública. De acuerdo con el primero, la constitución de entes territoriales autónomos responde a la necesidad de proteger las peculiaridades propias de colectividades dotadas de una identidad política diferenciada. De acuerdo con el segundo, la organización compleja se justifica en virtud de su mayor efectividad para llevar a cabo las funciones públicas y acercar a los ciudadanos los centros de decisión política. En los Estados con minorías nacionales en los que se adoptan estructuras complejas, ambos principios están presentes y, normalmente, generan lógicas contrapuestas, cuando no incompatibles.

Por un lado, la lógica de las minorías nacionales, que reclaman un reconocimiento político y constitucional de su identidad diferenciada, y un autogobierno suficiente para su mantenimiento y desarrollo; por el otro, la lógica de las mayorías nacionales, que ven en el federalismo un factor de reforzamiento democrático y una técnica de descentralización³⁰⁴.

No se deben dejar de lado los hechos recientes de la vida política y constitucional de México que acerca al país a una reconfiguración del sistema de distribución de competencias: Primero, la conversión del antiguo Distrito Federal en una Entidad Federativa con un régimen constitucional diferenciado; segundo, la emisión de “nuevas” constituciones en los Estados; tercero, el llamado pacto federalista entre algunos gobernadores y; cuarto, la lucha y los logros de los pueblos y comunidades indígenas a lo largo y ancho del país.

Estos cuatro temas citados ponen en riesgo el mecanismo que se tiene para el ejercicio de las materias concurrentes, al hacer que se deban estirar y forzar los mecanismos de un federalismo igualitario, y en otras, crear esferas de excepción que atentan contra ese igualitarismo normativo que parece desarrollarse en el país.

³⁰⁴ Fossas, Enric, “Asimetría y plurinacionalidad...”, *Ibidem*, p. 288.

I. La existencia de una competencia concurrente en la Constitución y/o en ley no genera estabilidad y armonía legislativa per se

La variación en la recepción subnacional de las leyes generales deja un campo abierto para la configuración de diversos escenarios, formas de asimilar, diseño del marco regulador y del diseño institucional.

En un escenario ideal, una competencia legislativa concurrente puede generar estabilidad y armonía en la medida en que los distintos órdenes de gobierno trabajen de manera coordinada y cooperativa para tomar decisiones y elaborar leyes que sean coherentes y efectivas para la gestión de una competencia de esta índole. Sin embargo, en la práctica, la competencia legislativa concurrente puede ser un factor que contribuye a la inestabilidad y la falta de armonía en la gestión normativa, en la percepción de igualdad y unidad nacional.

Uno de los motivos de lo anterior, es que las competencias legislativas concurrentes pueden generar conflictos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno, especialmente si no se establecen adecuados mecanismos de coordinación, así como la seguridad y estabilidad competencial y su adecuado reflejo presupuestal. Esto puede dar lugar a situaciones en las que se generen contradicciones, controversias o lagunas legales, lo que puede afectar negativamente la eficacia y eficiencia del actuar público, así como sobrecargar a la Suprema Corte y dejar a la sociedad en un alto grado de incertidumbre con relación a la normativa que atender.

Además, se pueden generar esquemas de competencia desleal entre los distintos niveles de gobierno, especialmente si alguno de ellos adopta medidas o políticas que afecten negativamente los intereses de los otros niveles. Esto puede generar tensiones y conflictos entre los distintos niveles de gobierno, y afectar la estabilidad y la armonía en la gestión pública. Basta ver los desfases en materia ecológica y ambiental, ya que el esquema normativo multinivel no puede ser capaz de prever todos los escenarios.

La concurrencia competencial es un elemento útil para la descentralización del poder. Sin embargo, para que esta competencia genere estabilidad y armonía, es necesario establecer claramente los mecanismos de coordinación y

participación de los diversos órdenes de gobierno, y garantizar la coherencia y eficacia de la normativa que regula una determinada materia.

Este amplio espectro de posibilidades de desarrollo normativo puede generar un efecto aún más desestabilizador o diferenciador en el entendimiento de las leyes generales. Es necesario también tener claridad en relación con que la existencia de determinada norma general no modifica la realidad, así como no siempre encaja dentro de las prácticas normalizadas.

J. La ductilidad

Resulta sumamente interesante la visión de la ductibilidad del federalismo, propuesta por Rodrigo Espeleta Alandro y Francisco Vázquez Gómez en su obra denominada, precisamente, *Federalismo Dúctil*. Al hacer un análisis sobre la forma en que las leyes generales se desempeñan, apuntan dos visiones a saber: uno, el papel que tomar en la lógica del federalismo cooperativo puro o de colaboración extensa, haciendo una referencia a aquellas leyes generales que dejan abierto un mayor campo de actuación y de colaboración, señalando que

“...cuando se habla de federalismo puro o de colaboración extensa se quiere destacar que la colaboración en la materia que ha sido definida como concurrente, podrá ser amplia, al punto de que, de las leyes generales que emita el Congreso de la Unión, se seguirá la expedición de un sinnúmero de leyes locales y, en su caso, reglamentos municipales -en aquellas materias que involucren ayuntamientos-, que concretarán esa colaboración³⁰⁵.

Mientras que por otra parte, se habla de las leyes generales en la lógica del federalismo cooperativo de concurrencia limitada y operativa, que es justo donde explican o denominan la densidad de las leyes generales, apuntando a una categoría de leyes generales que

por mandato constitucional, las leyes generales [pertenecientes a esta categoría], regulan una materia concurrente, pero entendida dicha concurrencia solo en el ámbito operativo, reservando la potestad legislativa al Congreso de la Unión, órgano el cual ha sido habilitado por el poder constituyente constituido para realizar dicha función: la de establecer tipos

³⁰⁵ Espeleta Alandro, Rodrigo y Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *Federalismo Dúctil*, Tirant lo Blanch alternativa-Universidad Panamericana, 2023, p. 137.

penales y sus sanciones en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como electoral³⁰⁶.

De este último punto, los autores concluyen que lo anterior

...deja abierta la posibilidad de que las entidades federativas si puedan legislar en aquello que el propio Congreso de la Unión conceda o habilite a través de la ley general correspondiente, con lo cual se actualiza lo que prescribe el segundo párrafo del inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, en el sentido de que el Congreso, a través de las leyes generales, distribuirá las competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Es por ello que [...] las entidades federativas mantienen facultades para prevenir, investigar y castigar los referidos delitos, porque así lo establecen las leyes generales respectivas³⁰⁷.

De este último tipo de leyes generales, los autores fijan una postura importante respecto a la centralización que se da, sobre todo en relación a estos tipos penales que se centralizan mediante mandato constitucional directo, apuntando que *“el devenir centralizador, no significa un quiebre o ruptura del federalismo mexicano, sino que, por el contrario, deja ver la necesidad de imprimirle ductilidad atendiendo al contexto concreto de nuestro sistema a efecto de darle viabilidad³⁰⁸”*.

Esta distinción que realizan los autores puede ser de mucha utilidad, sin embargo puede ser poco práctica si se realiza desde una visión general de las leyes generales, puesto que la centralización en los tipos penales señalados líneas arriba, ha sido un modelo adoptado muy recientemente, el cual no es aplicable para el análisis de las leyes generales en su conjunto.

Sin embargo, los razonamientos que se hacen de este análisis parecen muy pertinentes en cuanto a la introducción de la ductilidad como un elemento de las leyes generales.

³⁰⁶ Espeleta Alandro, Rodrigo y Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *ibidem*, p. 140.

³⁰⁷ Espeleta Alandro, Rodrigo y Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *ibidem*, p. 141.

³⁰⁸ Espeleta Alandro, Rodrigo y Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *ibidem*, p. 143.

Y se considera sumamente adecuado integrar la ductilidad -que sin duda va de la mano con la *liminalidad*- al análisis de las leyes generales, ya que, como lo señala Zagrebelsky, "*La coexistencia de valores y principios, sobre la que hoy debe basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales valores y principios se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que debe convivir*³⁰⁹", lo que se hace latente al asumir que el federalismo es un principio jurídico-político fundamental, que si bien es un principio-directriz, no es absoluto y su aplicación debe modularse de acuerdo a la realidad jurídica, política y social del país en un momento determinado.

Señala el italiano, que

A falta de una expresión mejor, he defendido en otro lugar la exigencia de una dogmática jurídica líquida o fluida que pueda contener los elementos del derecho constitucional de nuestra época, aunque sean heterogéneos, agrupándolos en una construcción necesariamente no rígida que de cabida a las combinaciones que deriven no ya del derecho constitucional, sino de la política constitucional. Se trata de lo que podría llamarse la inestabilidad de las relaciones entre los conceptos, consecuencia de la inestabilidad resultante del juego pluralista entre las partes que se desarrolla en la vida constitucional concreta³¹⁰.

Abundando,

La dogmática constitucional debe ser como el líquido donde las sustancias que se vierten -los conceptos- mantienen su individualidad y coexisten sin choques destructivos, aunque con ciertos movimientos de oscilación, y, en todo caso, sin que jamás un solo componente pueda imponerse o eliminar a los demás. Puesto que no puede haber superación en una síntesis conceptual que fije de una vez por todas las relaciones entre las partes, degradándolas a simples elementos constitutivos de una realidad conceptual que las englobe con

³⁰⁹ Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, trad. De Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011, p. 14.

³¹⁰ Zagrebelsky, Gustavo, *Ibidem*, p. 17.

absoluta fijeza, la formulación de una dogmática rígida no puede ser el objetivo de la ciencia constitucional³¹¹”

Partiendo de esta idea, el federalismo con principio no es absoluto, y estará en constante imbricación con otros principios, siendo objeto de una modulación y acoplamiento en sede legislativo -y judicial-, por ello es necesario siempre pensar en que “el único contenido “solido” que la ciencia de una constitución pluralista debería defender rigurosa y decididamente contra las agresiones de sus enemigos es el de la pluralidad de valores y principios³¹²”.

De aquí que las leyes generales hayan podido ser utilizadas como un vehículo para adoptar estándares y mandatos internacionales en materia de derechos humanos en los diversos órdenes jurídicos nacionales, teniendo que llevar a cabo un ejercicio de alquimia normativa para evitar, precisamente, violentar principios constitucionales.

Sin embargo, en más de una ocasión, estos ejercicios realizados en sede legislativa, se han traducido en un proceso excesivamente centralizador, por lo que se advierte de nueva cuenta que la ausencia de límites y alcances del contenido de una ley general, por lo que valdría la pena rescatar esta ductilidad de las referidas normas, pero a su vez poner ciertos candados que no permitan la actuación en detrimento de toda libertad de configuración legislativa local, o - al menos- una mayor participación en su proceso de adopción.

³¹¹ *Ídem.*

³¹² *Ídem.*

CAPÍTULO CUARTO

LAS LEYES GENERALES COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

I. La Constitución convencionalizada

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos trajo consigo un nuevo paradigma constitucional, mediante el cual se incorpora una

...cláusula de apertura constitucional que establece como plenos derechos además de los contenidos explícitamente en el texto de la Carta fundamental a los provenientes de los tratados internacionales en que nuestro país sea parte, fortaleciendo así su estatus como límites no negociables frente a la actuación del Estado. Dicha cláusula [...] favorece, desde la perspectiva del Derecho interno, el reconocimiento y defensa de los derechos provenientes de fuente internacional³¹³

Dando por resultado un nuevo entendimiento de la Constitución y de sus interacciones, es decir, se da un proceso de convencionalización del Derecho constitucional, ampliando sus fuentes, recibiendo nuevos mandatos, permeando la supremacía constitucional y favoreciendo el reconocimiento -ya no otorgamiento- y el establecimiento de medidas para el cumplimiento y optimización de los Derechos Humanos.

Dicha reforma, marcó la transición en México de tener una Constitución nacional a contar con una Constitución convencionalizada, implicando, de acuerdo con Néstor Pedro Sagües:

...que algunos de sus tramos, absolutamente incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos, no se aplican y quedan jurídicamente bloqueados; que los demás segmentos de la Constitución nacional conservan operatividad, pero deben conformarse y hacerse funcionar, mediante procesos de selección, de interpretaciones, o de reinterpretaciones mutativas por adición,

³¹³De la Torre Torres, Rosa María, *El nuevo paradigma constitucional*, UMSNH, Morevalladolid, 2013, pp. 77-78.

sustracción o incluso mixtas, de acuerdo al referido derecho internacional de los derechos humanos.

La constitución convencionalizada puede, por ello, resultar -según las cláusulas a que hagamos referencia, con relación a la constitución nacional-, ampliada o restringida, y también variada en el contenido material de sus preceptos³¹⁴.

El concepto de constitución convencionalizada se basa en cuatro conceptos principales, que señalan que se trata de una nueva etapa del derecho de los derechos humanos; Que existe una primacía del bien común internacional sobre el bien común nacional; un reajuste (en el fondo, rescate) del genuino concepto de soberanía y su instrumento jurídico, la supremacía constitucional y; en el advertir que ya nos hallamos ante el Estado constitucional y convencional de derecho³¹⁵.

Dicha reforma, se delineó, matizó -y restringió el concepto de constitución convencionalizada- mediante el ejercicio jurisprudencial, que fue dando forma al control de convencionalidad, delimitando del papel que podrían tener los jueces -y las autoridades- en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Siendo la interpretación que más vino a impactar al sistema jurídico mexicano la contradicción de tesis 293/2011, con la cual “*la Corte definió un parámetro de regularidad constitucional que incluye los derechos humanos constitucionales y los de fuente internacional*”³¹⁶...”, ensanchando el abrevadero de fuentes con las cuales el sistema jurídico mexicano interactúa y se transforma en todos los niveles.

De dicho ejercicio emergieron tres elementos fundamentales: a. La integración de los Derechos Humanos de fuente internacional al “parámetro de regularidad convencional”, b. La prevalencia de las “restricciones expresas” de la

³¹⁴ Sagües, Néstor Pedro, “El concepto de Constitución convencionalizada. Su fisionomía actual, fundamentos y topes”, en Ferrer Mac-Gregor et Al (Coords.), *La Constitución Convencionalizada. A 40 años de la vigencia del Pacto de San José*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 23.

³¹⁵ Sagües, Néstor Pedro, *ibidem*, pp. 24-28.

³¹⁶ Zaldívar, Arturo, *10 años de derechos. Autobiografía jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2022, p. 41.

Constitución a los derechos fundamentales y c. El carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en tanto sea más favorable a la persona³¹⁷.

Respecto a esto, Edgar Caballero ha señalado:

El primer punto, señaló expresamente que los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales [...] forman parte del parámetro de control de regularidad, en estricta lógica con la reforma del 10 de junio de 2011, que amplió en términos generales los alcances de todo procedimiento de defensa constitucional.

El segundo aspecto de la decisión se refiere a la relación entre los derechos constitucionales y los de origen internacional, señalando una salvedad:

“Cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los Derechos Humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material”

El tercer punto, constituye una cuestión relevante, que es el valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recordemos que en el expediente varios 912/2010, nuestra corte había dicho que solamente eran obligatorias las sentencias interamericanas que se hubieran dictado en casos en los que México hubiera sido la parte demandada. Ahora ese criterio cambia y se señala que todas las sentencias interamericanas son obligatorias para los jueces mexicanos, de modo que deben aplicar los criterios en ellas contenidos a menos que encuentren un criterio jurisprudencial de carácter nacional que resulte más protector³¹⁸.

Haciendo énfasis en el papel que comenzó a desempeñar la jurisprudencia interamericana en general, se debe señalar que esta ampliación de convencionalización del derecho interno vino a sumar un gran cúmulo de

³¹⁷ Caballero González, Edgar S., *El diálogo jurisprudencial de la Suprema corte de Justicia de la Nación con los Tribunales constitucionales y regionales*, México, Porrúa, IMDPC, 2019, p. 83.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 83-84.

responsabilidades para con la Convención Americana y labor interpretativa de la Corte Interamericana, ya que al disponer la Suprema Corte de Justicia de la Nación la obligatoriedad de la jurisprudencia interamericana, engrosó el derecho interno, dotando al sistema jurídico mexicano de muchas más fuentes vinculantes que aquellas con las que estaba obligado.

La jurisprudencia interamericana ha abordado una amplia variedad de temas, los cuales perfila y desarrolla con mayor profundidad que la Convención, conjugando así necesidades más específicas de reconocimiento de derechos, cumplimiento de obligaciones y mandatos de adecuación normativa interna, lo que genera más retos en relación con la recepción en sede nacional.

Como parte de este proceso, la Corte Interamericana ha adquirido un cúmulo de funciones que le asignan una función especial y de trascendencia, al posicionarla *“...en el concierto internacional, con una triple autoridad, asumiéndole como un tribunal de derechos humanos, una corte de las autoridades nacionales y, de una manera por demás relevante, como un tribunal del derecho nacional”*³¹⁹.

Es importante señalar que la CT 293/2011 deja abierto el debate, así como numerosas dificultades y retos, puesto que la resolución tiene algunas problemáticas, que, bajo la mirada de Pou Giménez, el criterio es incompleto, vago, inestable y juristocéntrico³²⁰, además de ser contemporizador, criterio último que se explica de la siguiente manera:

³¹⁹ Astudillo, César, *El dilema de la última palabra. Mandato, autoridad y funcionamiento de las altas cortes de derechos*, México, Tirant lo Blanch, 2022, p. 36.

³²⁰ Pou Giménez señala que “El criterio es incompleto porque precisa la posición de las fuentes primarias y secundarias de derecho interamericano -y no todas ellas, pues nada dice de las resoluciones de la comisión, ni de las opiniones consultivas de la Corte- sin proporcionarnos guía alguna acerca del valor jurídico de muchos otros documentos y actos jurídicos de DIDH. El criterio es vago porque se construye sobre la noción de “restricción expresa” a los derechos, cuando – como ha señalado acertadamente Sánchez Gil- esta noción remite a un universo de previsiones amplísimo, algunas de las cuales no admiten el tipo de aplicación automática que la Corte parece tener en mente cuando enuncia el criterio, ni parecen estar en el centro de ningún problema de disparidad entre fuentes internas y externas. El criterio es, además,

...con la buena intención de hacer una interpretación sistemática, integradora, y de mostrar así lealtad a la Constitución [...] la Corte acaba legitimando lo que no debería prestarse a legitimar: la existencia de contradicciones e incoherencias flagrantes dentro del conjunto de fuentes y previsiones que hacen parte de nuestra Constitución de los derechos y que generan innumerables distorsiones, entorpeciendo diariamente su aplicación efectiva³²¹,

Muchos son los problemas y vacíos que deben llenarse para asegurar el cumplimiento de las obligaciones interamericanas, en todas sus vertientes, se van avizorando en el día a día, y deben buscarse los mecanismos más efectivos para tal efecto. Tal es el caso de dos supuestos relativos a las sentencias de la Corte IDH: en primer lugar, el cumplimiento de las sentencias de la Corte en contra del Estado mexicano cuando estas obligan a que se realicen modificaciones legislativas³²² y, por otra parte, la recepción y adopción de la

inestable porque abriga agudas tensiones internas que hacen probable lo que en teoría se quería a toda costa evitar: la reapertura en un futuro cercano de la discusión de fondo sobre la composición del “parámetro de regularidad constitucional”; hay una tensión abierta entre el imperativo de hacer prevalecer las restricciones expresas y el de dar carácter vinculante a toda la jurisprudencia de la Corte IDH, y una relación muy complicada entre el criterio que declara que las fuentes internas y externas están en la misma posición jerárquica y deben seleccionarse con vistas al beneficio mayor de la persona, y el que estipula que las restricciones expresas de la Constitución “tradicional” en todo caso prevalecerán. Y el criterio es adicionalmente juristocéntrico porque nos hace depender intensivamente de lo que en cada caso la Corte determine que resulta de combinar, con el ojo puesto tanto en el pro persona como en el pro restricción expresa, el texto de la constitución con el de un número indeterminado de tratados y la jurisprudencia de la Corte IDH, ofreciendo un grado de orientación ex ante exiguo acerca de la identidad y la extensión de la lista de derechos que van a contar para la resolución de casos concretos”. Pou Giménez, Francisca, “Lo que quisiera que la Corte hiciera por mí”, en Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (Coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 598-599.

³²¹ *Ibíd.*, pp. 599-600.

³²² Quiñones Andrade advierte que, del análisis del universo de sentencias dictadas contra México, “...se pueden percibir principalmente tres tareas pendientes en la protección de los derechos humanos de fuente convencional [...las cuales] son: a)

jurisprudencia interamericana -en la cual México no fue el Estado demandado- en el ámbito interno

II. La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y su incidencia en las leyes generales

A. Obligaciones generales de los Estados con los Derechos Humanos.

La reforma en materia de Derechos Humanos en la Constitución Política Mexicana del 10 de junio de 2011 constituyó el resultado y consecuencia de diferentes propósitos, objetivos y obligaciones internacionales. Proceso que empezó a cocinarse en la novena época judicial a través de la circulación del formante jurisprudencial con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³²³ Desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a partir de la famosa sentencia condenatoria del caso Radilla Pacheco vs. México³²⁴ existieron cambios institucionales y normativos que tuvieron/tienen una inferencia continua en las políticas de Estado, en las jurisdiccionales, administrativas y en las legislativas.³²⁵

En México se instaura al fin el llamado bloque de constitucionalidad, es decir, un modelo de interpretación conforme al Derecho Internacional de los Derechos

Acceso a la justicia y protección judicial; b) Compatibilización del Derecho nacional con el internacional para darle efectividad a los derechos convencionales, y c) eliminación de la impunidad, lo que a su vez genere mayor seguridad". Quiñones Andrade, Rocío Guadalupe, Implementación de las sentencias internacionales sobre derechos humanos. De la ejecución al impacto, México, Porrúa-IMDPC, 2022, pp. 534-535.

³²³ Caballero González, Edgar S., *El diálogo jurisprudencial de la suprema corte de justicia de la nación con los tribunales constitucionales y regionales*, Ciudad de México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2019, pp. 87-92.

³²⁴ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs México*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2009. Serie C no. 115.

³²⁵ Salazar, Pedro et al. (coordinador), *La reforma constitucional sobre derechos humanos, una guía conceptual*, Ciudad de México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 143.

Humanos.³²⁶ A su vez, la interpretación de todo el sistema normativo cambió estructuralmente, debido a que la lógica material del proceso legislativo dejó de verse desde una óptica verticalista, la fuente ya no era determinante para el reconocimiento y garantía de un derecho fundamental.³²⁷

Las leyes generales, como parte esencial del sistema jurídico mexicano, sufrieron un impacto con el cambio de paradigma en el entendimiento y en la interpretación de las normas fundamentales, con la llegada del bloque de constitucionalidad y con los rebotes de la jurisprudencia interamericana e internacional. Por ello, es necesario conocer de manera general, los principios generales sobre las obligaciones estatales con los Derechos Humanos, los principios fundamentales de su interpretación y cómo estos dos rubros generaron cambios, no sólo en la morfología legislativa de las leyes generales, sino también en su misma justiciabilidad.

El tema de las obligaciones generales que tiene el Estado frente a los Derechos Humanos es un tema relativamente pacífico en la doctrina y en la jurisprudencia³²⁸, sin embargo, habrá que ser muy claros en precisar las que se consideran indispensables, independientemente del desarrollo constitucional y reglamentario que puedan tener en los diferentes sistemas jurídicos.

Primero se propusieron dos niveles de obligación de los Derechos Humanos; las obligaciones positivas por un lado y las obligaciones negativas, sin embargo de ellas se hablará más adelante. La doctrina desarrolló otro tipo de variantes para medir y supervisar el nivel de cumplimiento de un determinado derecho; así como

³²⁶ *Ibidem*, pp. 19 – 20.

³²⁷ Pleno, SCJN, número de tesis: P./J. 20/2014 (10a.), registro digital: 2006224.

³²⁸ Véase en: Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013. O bien en la jurisprudencia de la Corte: Primera Sala, SCJN, número de tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), registro digital: 160073. Pleno, SCJN, número de tesis: P./J. 5/2016 (10a.), registro digital: 2012228.

también establecer el estándar de exigibilidad en virtud de judicializar y hacer justiciable un derecho; los mencionados son cuatro niveles de obligaciones³²⁹:

1. Respetar.

Las obligaciones de respetar son las ya mencionadas negativas, las que tienen que ver con la abstención y limitación del Estado de vulnerar los derechos fundamentales.

2. Proteger.

Las obligaciones de proteger son las de evitar la obstaculización de los derechos por parte de agentes extraños o terceros.

3. Asegurar.

Las obligaciones de asegurar pretenden que el Estado actúe y ayude a la persona o grupo de personas a acceder al derecho fundamental cuando éste o éstos no puedan por sí solos.

4. Promover.

Las obligaciones de promover son las ya mencionadas positivas. Las que se caracterizan por generar las mejores condiciones para que se acceda a los derechos. Por un lado tenemos las obligaciones negativas que califican a los derechos civiles y políticos y las obligaciones positivas que categorizan a los sociales, sin embargo es también ocioso pensar estrictamente en eso; ya que todos los derechos del que se exija reconocimiento, respeto, protección y garantía necesitan forzosamente el elemento económico para su ejecución. La diferencia práctica del proceso para cumplir con los estándares de protección de uno o de otro difieren teóricamente, en las definiciones que el Estado deberá tomar en cuanto a sus acciones y omisiones. Existen diversos derechos, salud

³²⁹ *Cfr.* Van Hoof, G. H. J., "The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views", en Alston, P. y Tomasevski, K. (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Utrecht, 1984, pp. 97-110.

por ejemplo, cuya entrada y eficacia deberán ser las políticas públicas, los programas sociales, en sí de medidas afirmativas.³³⁰

B. Principios de interpretación de los Derechos Humanos.

Por otro lado tenemos los principios de interpretación de los Derechos Humanos aunque en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentran reconocidos desde hace tiempo, sin embargo la Constitución mexicana en la cláusula de apertura están los dos principales:

1) Principio pro persona.

Para poder hablar del principio *pro persona* es necesario primero hablar del objeto de los Derechos Humanos, a grandes rasgos el objeto/fin de los Derechos Humanos es reconocer la calidad humana y dotarla de significantes que le den sentido. La calidad humana entendida como aquella característica que inherentemente poseen todas las personas humanas y que es imposible despojarse ya que forma parte de su naturaleza; no hablamos de otra característica que no sea la dignidad.

El principio *pro personae* se puede entender como... la personificación de la interpretación que las autoridades hacen a las porciones normativas otorgándoles a las personas la protección más amplia; misma que debe de estar en concordancia con otros principios constitucionales enunciados en el mismo artículo primero: interdependencia, universalidad, progresividad e indivisibilidad. También podemos partir de la siguiente definición:

El principio pro persona es un criterio hermenéutico que informa a todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más

³³⁰ Courtis, Christian & Abramovich, Víctor, “apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales”, en Courtis, Christian (coord. et. al.), *la protección judicial de los derechos sociales*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – ONU, Quito, 2009, pp. 3 –10.

restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria

Sin embargo, el principio pro persona no debe ser analizado en su individualidad, ya que su aplicación está condicionada a otros principios constitucionales, como el de interpretación conforme. Tampoco debe cometerse el error de pensar que el principio pro persona o el principio de interpretación conforme son únicamente utilizados por los tribunales o juzgadores en casos en estricto sentido de Derechos Humanos, si bien es cierto que a raíz de la lectura del artículo primero constitucional, se habla de una interpretación conforme a la constitución en materia de dichos Derechos humanos, ya se detectaban precedentes en donde se interpretaban las leyes conforme a la constitución en casos no estrictamente de Derechos Humanos, incluso en momentos previos a la reforma.

2) Principio de interpretación conforme.

Según la academia, (conociéndose que puede ser definido de muy diversas maneras sin que estén, al menos, lejanamente encontradas), el principio de interpretación conforme es definido como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales es resaltable que el autor se refería al canon interpretativo que se tiene en el control de convencionalidad de las reglas, normas, derechos y libertades que se establecen en el *ius commune*, sin embargo, también resaltar que los principios sine qua non dicho canon interpretativo no puede operar es el de aquellos que están en principio, en la Constitución nacional.³³¹

III. Consideraciones de las obligaciones derivadas de la Convención Americana.

A. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

³³¹ García de Enterría, Eduardo, la constitución como norma y el tribunal constitucional, Madrid, Civitas, 3ª ed., 1983, p. 95.

En la programación de los trabajos para la construcción de la Convención Americana en 1969 no estaba contemplada la obligación general de adoptar medidas de derecho interno. Esto fue debido a que principalmente Estados Unidos planteaba que la misma era una subsunción de la obligación general encontrada en el artículo primero de respetar y garantizar los derechos contenidos en el pacto. *Are notself-executing*, alegaban acerca de los primeros 32 artículos, que era evidente que los Estados estarían obligados a generar cambios conforme al Derecho Internacional y al Pacto en lo individual. Fue Chile quien acercó la propuesta de conformar a la Convención con los recientes pactos de Nueva York (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), bajo la lógica de no dejar lugar a la improbable excusa de los Estados parte de no adoptar medidas legislativas o de cualquier tipo para desarrollar los derechos que en el ámbito internacional sí tienen un reconocimiento autónomo y que en el derecho interno son imprecisos.³³²

La expresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cecilia Medina Quiroga, hace un par de reflexiones al respecto de las consecuencias de la existencia de esta cláusula en la Convención para el Derecho interno de los Estados: 1) Los Estados parte están obligados a modificar y adecuar su legislación interna para precisar los derechos humanos de sede constitucional y legal, con aquellos de fuente internacional, y 2) que no existe limitación alguna para desarrollar los derechos humanos en los Estados máxime que existen en la Convención principios coadyuvantes para ello.³³³

En estricto sentido, la doctrina interamericana del control de convencionalidad se encuentra de manera implícita en los artículos 1°, 2° y 29 de la CADH, sin

³³² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Ciudad de México, UNAM, CNDH, 2017, pp. 74-79.

³³³ *Cfr.*, Medina Quiroga, Cecilia. *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2005, pp. 24-25.

embargo la idea fue transformándose desde el célebre voto del juez interamericano Sergio García Ramírez “*una especie de control de convencionalidad*”, hasta que la obligación convencional se fortaleció a tal grado de que ya es en sí misma una línea jurisprudencial de la Corte IDH.³³⁴

La lectura conjunta de estas disposiciones convencionales da como resultado una obligación general que subyace a la idea del SIDH de ejercer un control de convencionalidad para hacer un juicio de abstracción, comparación, de adecuación en unos casos, y de separación o expulsión en otros.³³⁵

Encontramos en la generalidad de la Convención Americana una pauta interpretativa muy marcada acerca de la obligación de los Estados parte de adecuar su derecho interno a los estándares de las convenciones, en todas las convenciones de Derechos Humanos del SIDH contienen en sí mismas estándares interpretativos, normas de interpretación que limitan la capacidad interpretativa de los Estados parte para apartar de cualquier supuesto la posibilidad de restringir derechos sin escrutinios altos de análisis, respetando el principio de reserva de ley, la no regresividad; en fin; en el panorama interamericano, de la lectura sincera y franca de las convenciones podemos encontrar una clara obligación internacional de hacer algo más que solamente adoptar la normativa interna, sino que también hay que interpretarla, adecuarla, confrontarla y armonizarla respecto al parámetro de validez

Fortaleciendo lo anterior, la Corte IDH ha construido en su doctrina jurisprudencial sobre el control de convencionalidad que los Estados parte de la Convención tienen la infranqueable obligación de adecuar su sistema legislativo interno para que sea conforme a los derechos contenidos en la Convención. De hecho, ha manifestado que el control de convencionalidad tiene principalmente dos vertientes: 1) la expulsión de normas por ser contrarias al *corpus iuris*

³³⁴ Corte IDH, Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la Sentencia Mack Chang vs Guatemala, 25 de noviembre de 2003, § 27.

³³⁵ Corte IDH, “Control de Convencionalidad”, en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana, San José, núm. 7, 2019, p. 6.

interamericano, y 2) generar una interpretación conforme (su eficacia interpretativa).³³⁶

En el primer supuesto, al invalidar normas por ser contrarias a la Convención o al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, generalmente, mediante una sentencia exhortativa o monitoria la Corte establecería en términos generales en qué versa la inconvencionalidad y cómo deberá el Estado adoptar medidas de reparación, para que las consecuencias de la violación de derechos humanos cesen.³³⁷ Por ejemplo un *leading case* de la Corte IDH sobre este elemento del control de convencionalidad es: *Almonacid Arellano y otros vs Chile* en el que se determinó:

121. El Estado [Chile], desde que ratificó la Convención Americana el 21 de agosto de 1990, ha mantenido vigente el Decreto Ley No. 2.191 por 16 años, en inobservancia de las obligaciones consagradas en aquella. Que tal Decreto Ley no esté siendo aplicado por el Poder Judicial chileno en varios casos a partir de 1998, si bien es un adelanto significativo y la Corte lo valora, no es suficiente para satisfacer las exigencias del artículo 2 de la Convención en el presente caso. En primer lugar porque, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, el artículo 2 impone una obligación legislativa de suprimir toda norma violatoria a la Convención y, en segundo lugar, porque el criterio de las cortes internas puede cambiar, decidiéndose aplicar nuevamente una disposición que para el ordenamiento interno permanece vigente.³³⁸

La jurisprudencia de la Corte IDH ha sido consistente y además ha ido fortaleciendo su posición respecto a la obligación de los Estados parte de construir gobiernos que apliquen medidas compatibles con los estándares y

³³⁶ *Ibidem*, p. 22.

³³⁷ Figueroa Mejía, Giovanni A., *Estudios sobre control de constitucionalidad y convencionalidad*, Ciudad de México, Editorial Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2020, p. 363.

³³⁸ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, §121.

niveles de protección que tiene la Convención y la interpretación del *corpus iuris interamericano*,³³⁹ lo dicho:

La Corte considera que los jueces en Argentina deben seguir ejerciendo un control de convencionalidad a fin de garantizar el derecho de recurrir del fallo conforme al artículo 8.2. h) de la Convención Americana y a la jurisprudencia de este Tribunal. No obstante, la Corte se remite a lo señalado sobre las obligaciones que se derivan de los artículos 2 y 8.2. h) de la Convención Americana [...] y considera que, dentro de un plazo razonable, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno de conformidad con los parámetros establecidos en esta Sentencia.³⁴⁰

Respecto a la comentada eficacia interpretativa, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad en varias ocasiones de manifestar que la responsabilidad internacional por violaciones al Pacto se da cuando los Estados admiten prácticas nocivas o contrarias al ejercicio efectivos de los Derechos Humanos o bien son omisos en erradicarlas como parte de su legítimo actuar en políticas de Estado:

La responsabilidad internacional del Estado en virtud del artículo 2 de la Convención Americana, se genera no sólo por una norma interna violatoria de la Convención, sino también cuando funcionarios estatales, al aplicar una norma interna, la interpretan de una forma violatoria de los derechos protegidos en la Convención. Esto implica que la norma o práctica violatoria de la Convención debe ser modificada, derogada, o anulada, o reformada, según corresponda.³⁴¹

En general, la Corte IDH ha sido consistente en relación a la constante tensión que se tienen la Constitución y el ordenamiento jurídico interno en relación con

³³⁹ Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, §221.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 332.

³⁴¹ Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, p. 411, Corte IDH. Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 338, § 152.

el bloque de Convencionalidad, a sabiendas de que *prima facie* bajo la lógica de la eficacia interpretativa y del efecto útil de la normativa convencional en el caso concreto, no debería expulsarse ninguna norma que tenga alguna interpretación conforme a la Convención, debido a las consecuencias del llamado *horror vacui*.³⁴²

Sin embargo, debido a la misma tensión aludida anteriormente también la Corte IDH y la academia han manifestado que la obligación convencional de los Estados a adoptar medidas de derecho interno no puede verse comprometida a ningún tipo de factor social, cultural o económico, deben ser de carácter inmediato y no se limitan a las de tipo legislativo, debido a que el artículo segundo establece: *las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la misma*.³⁴³

La Corte IDH ha precisado que la obligación debe partir de una máxima urgencia que tiene el Estado parte para resarcir en la medida de lo posible los daños y consecuencias de la violación a los derechos humanos a las víctimas, por lo que, una medida general reparadora del daño debe ser acatada y ejecutada con precisión, pero también con celeridad y velocidad. La Corte ha hablado de “*un tiempo razonable*” lo que significa que la consideración concreta de adoptar medidas de derecho interno debe pasar por test de proporcionalidad.³⁴⁴

La Corte IDH ha desarrollado sistemáticamente el contenido *prima facie* de la obligación convencional de adoptar medidas de derecho interno para materializar los derechos y libertades de la Convención, dicha sistematización se define de acuerdo a las líneas jurisprudenciales, por lo tanto se dimensiona a

³⁴² Figueroa Mejía, Giovanni A., Voz “horror vacui”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Figueroa Mejía, Giovanni, Martínez, Fabiola y Flores, Rogelio, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, t. II, 3ª ed., Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021, pp. 1174-1175.

³⁴³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *op. cit.*, pp. 79-80.

³⁴⁴ Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, pp. 108 y 109.

través de los casos concretos, pero podemos advertir de manera enunciativa los principales rubros de la siguiente manera:

1. Obligación de adecuar.

Dentro de la obligación de adecuar en diversos precedentes la Corte IDH ha manifestado lo siguiente respecto al contenido *prima facie* de dicha obligación:

El deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención [o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio]. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.³⁴⁵

En ése mismo sentido se señalan los principales rubros en donde la Corte IDH advirtió necesario declarar la inconvencionalidad de normas, prácticas o actos de las autoridades estatales y ordenó se generarán adecuaciones en el derecho interno:

- a. Acceso a la justicia.
- b. Tipificación penal.
- c. Derechos humanos de los pueblos indígenas.
- d. Libertad de expresión, libertad personal e integridad personal.
- e. Derechos humanos de los menores.

³⁴⁵ Véase entre otros: Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, § 124, Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, § 213, Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, p. 410, Corte IDH. Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, § 96, Corte IDH. Caso Gorioitía Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, p. 54, Corte IDH.

2. Obligación de suprimir o erradicar.

En relación a la otra vertiente interpretativa del artículo segundo de la Convención, respecto a la obligación de ejercer el control de convencionalidad la Corte IDH ha sido consistente en manifestar lo siguiente:

Según la base de datos de la Corte IDH debe ser el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú* cuando por primera vez la Corte esgrimió este argumento, en el que señala el deber general del los Estados a realizar “la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención”³⁴⁶

Debido al contexto latinoamericano en el que se ha desenvuelto el Sistema Interamericano, es que las líneas jurisprudenciales han dejado ver las heridas abiertas que se reflejan en las múltiples realidades de los diferentes países de esta parte del mundo.

Por ejemplo, los primeros casos en los que la Corte IDH determinó la responsabilidad internacional de los Estados y ordenó la supresión de normas por inconventionalidad fueron los casos de las leyes de amnistía; casos como *Castillo Páez vs Perú*, *Comunidad Moiwana vs Surinam* y *Almonacid Arellano vs Chile* son ejemplos en donde la Corte IDH fincó responsabilidad en los Estados por ser omisos de abrogar las leyes de amnistía o bien de “caducidad”, de obstruir investigaciones y de dificultar el acceso a la justicia. Todo ello en la lógica de la obligación legislativa del artículo segundo.³⁴⁷

De manera reiterada la Corte IDH ha manifestado que las maneras en las que un Estado puede violar un tratado internacional pueden ser muy diversas,

³⁴⁶ Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, § 207.

³⁴⁷ Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, §§ 105 y 118. Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, § 207. Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, § 121.

pero que la que es quizá la más típica es aquella que tiene que ver con el proceso legislativo, con el proceso de creación del sistema jurídico interno. Las leyes pueden violentar el contenido del Derecho Internacional de los Derechos Humanos debido a que son las leyes internas las que ejecutan y delimitan el actuar institucional del Estado de manera más específica y concreta. Un ejemplo muy emblemático puede ser *Atala Riffo vs Chile* en donde el Estado realizó una serie de discriminaciones por razones de sexo y de orientación sexual, se generaron estereotipos y roles predeterminados sobre la función social del hombre, de la mujer y de las infancias en sociedad, sesgadamente se edificó un modelo “típico de familia”, lo que llevó a restringir irracional e injustificadamente los derechos fundamentales de Atala y de sus hijas. A lo cual el Estado manifestó:

Los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen.³⁴⁸

3. Obligación de efectividad.

La efectividad ha sido definida por la Corte IDH de la siguiente manera:

Esta obligación del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas. Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ella.³⁴⁹

El principio del *effet utile* (efecto útil) es esencial para validar la efectividad y eficacia de una medida legislativa, judicial o administrativa en razón de dar

³⁴⁸ Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, § 279.

³⁴⁹ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, § 214.

cumplimiento a los estándares de protección internacionales de los Derechos Humanos. Sobre lo anterior, los Estados tienen, generalmente, una libre determinación para explorar las diferentes medidas para hacer efectivo un derecho fundamental. La Corte IDH ha estudiado en sus líneas jurisprudenciales los siguientes supuestos:

- 1) Normas constitucionales.³⁵⁰
- 2) Normas administrativas.³⁵¹
- 3) Normas reglamentarias.³⁵²
- 4) Políticas públicas.³⁵³
- 5) Diseño institucional.³⁵⁴
- 6) Control de convencionalidad.³⁵⁵

³⁵⁰ Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, § 98.

³⁵¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, Pp. 115, 174 y 194,

³⁵² Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, § 65, Corte IDH. Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, § 286.

³⁵³ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, § 502.

³⁵⁴ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, § 337.

³⁵⁵ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, § 66.

IV. LA LEY GENERAL COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO

A. La cláusula federal en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La denominada Cláusula federal, inserta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece:

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

3. Cuando dos o más Estados Parte acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención³⁵⁶.

Esta cláusula está destinada a evitar que los diferentes modelos de distribución competencial al interior de los Estados Federales puedan servir como excusa para el incumplimiento de obligaciones internacionales³⁵⁷.

En relación con la interpretación de la cláusula federal, la Corte Interamericana se ha pronunciado de la siguiente manera:

³⁵⁶Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

³⁵⁷Orígenes y discusión sobre la cláusula en Dulitzky, Ariel, Derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano. Modelos para (des)armar, México, IECEQ, 2017, pp. 504-507.

46. El artículo 28 de la Convención prevé la hipótesis de que un Estado federal, en el cual la competencia en materia de derechos humanos corresponde a los Estados miembros, quiera ser parte en ella. Al respecto, dado que desde el momento de la aprobación y de la ratificación de la Convención la Argentina se comportó como si dicha competencia en materia de derechos humanos correspondiera al Estado federal, no puede ahora alegar lo contrario pues ello implicaría violar la regla del *estoppel*. En cuanto a las “dificultades” invocadas por el Estado en la audiencia de 20 de enero de 1998, la Corte estima conveniente recordar que, según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional (Cfr. sentencia arbitral de 26.VII.1875 en el caso del Montijo, LA PRADELLE-POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, 1954, t. III, p. 675; decisión de la Comisión de reclamaciones franco-mexicana del 7.VI.1929 en el caso de la sucesión de Hyacinthe Pellat, U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V, p. 536)³⁵⁸.

Así como también se pronunció al respecto en el Caso Escher y otros vs. Brasil:

219. En lo que respecta a la denominada “cláusula federal” establecida en el artículo 28 de la Convención Americana, en ocasiones anteriores la Corte ha tenido oportunidad de referirse al alcance de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados federales. En su competencia contenciosa el Tribunal ha establecido claramente que “según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”. Esta cuestión también fue abordada en su competencia consultiva, estableciendo que “las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, [...] deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria”. De tal manera, la Corte considera que los Estados partes deben asegurar el respeto y la garantía de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana a todas las personas que estén bajo su jurisdicción, sin limitación ni excepción alguna con base en dicha organización interna. El sistema normativo y las

³⁵⁸ Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39.

prácticas de las entidades que forman un estado federal parte de la Convención deben conformarse a la Convención Americana.

220. La Corte estima que el alegato sobre la eventual inobservancia de las obligaciones emanadas del artículo 28 de la Convención debe referirse a un hecho con entidad suficiente para ser considerado como un verdadero incumplimiento. En el presente caso, la manifestación del Estado en una reunión de trabajo, que ni siquiera estaría programada con antelación, y en un escrito sobre las dificultades en la comunicación con una entidad componente del estado federal, no significa ni acarrea por sí misma un incumplimiento a dicha norma. La Corte advierte que durante el trámite ante ella el Estado no opuso su estructura federal como excusa para incumplir una obligación internacional. Según lo afirmado por el Estado, y que fue no desvirtuado por la Comisión ni por los representantes, esas expresiones constituyeron una explicación sobre la marcha de la implementación de las recomendaciones del Informe de Fondo de la Comisión. Ese es el sentido que se desprende, incluso, de las transcripciones que los representantes realizaron de las manifestaciones del Estado. Con base en lo anterior, el Tribunal no encuentra que el Estado haya incumplido las obligaciones emergentes del artículo 28 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1 y 2 del mismo tratado³⁵⁹.

B. Mandatos y cumplimiento multinivel en el federalismo mexicano

El cumplimiento de sentencias interamericanas en estados federales es un tema complejo debido a la estructura política y jurídica de estos sistemas. En los estados federales, el poder se divide entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, lo que significa que el cumplimiento de las sentencias interamericanas puede depender tanto de las autoridades federales como de las estatales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados parte deben garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En los estados federales, el gobierno federal es el principal responsable de garantizar el cumplimiento de estas sentencias a nivel nacional. Sin embargo, los gobiernos estatales también

³⁵⁹ Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

tienen la responsabilidad de cumplir con las sentencias que afectan a su jurisdicción.

En este sentido, el cumplimiento de las sentencias interamericanas en estados federales implica la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre ellos. Además, puede ser necesario realizar ajustes en la legislación estatal para garantizar que se cumpla con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El cumplimiento de sentencias interamericanas en estados federales requiere una estrecha cooperación y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, así como la implementación de medidas efectivas para garantizar que se cumplan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en todos los niveles de gobierno.

Es en este punto donde cobra gran importancia el diseño y ejecución de la legislación en escenarios multinivel, propios de los Estados federales, como México.

Es posible encontrarlos sistemas multinivel en diferentes escenarios, de los cuales Patricia Popelier y Felix Uhlmann apuntan cuatro con diferentes esquemas de participación: 1. Las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades locales; 2. Las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, pudiendo añadir las autoridades locales a la ecuación; 3. Las relaciones entre el derecho internacional y los estados nacionales (añadiendo aquí también a los gobiernos subnacionales) y, 4. La relación entre las organizaciones supranacionales y sus estados miembro, que se complejiza al añadir a todas las demás autoridades³⁶⁰.

Y es que aquí el problema radica en la forma de interacción, en este caso de cumplimiento de obligaciones internacionales derivadas (o no) de sentencias contra el Estado Mexicano, pero que su cumplimiento a cabalidad no sería

³⁶⁰ Uhlmann, Felix y Popelier, Patricia, "Multi-level Lawmaking. Form, arrangement and Design in Theory and Practice", en Popelier, Patricia et al (Eds.), *Lawmaking in multi-level settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Alemania, Hart-Nomos, 2019, pp. 17-41.

posible con un escenario de competencias compartidas, pero en un Estado Federal como el mexicano sería poco adecuado optar por la centralización plena de competencias en determinada materia a fin de asegurar el cumplimiento.

Como parte del análisis relativo a los mandatos realizados desde la Corte Interamericana a México, que tienen que ver con un cumplimiento multinivel, sirven para ejemplificar los casos que condenan al Estado Mexicano por violaciones a los derechos humanos relacionados con tortura, desaparición forzada, trata de personas y violencia contra las mujeres, siendo los precursores e impulsores de una modificación en las materias tratadas

Caso Radilla Pacheco Vs. México

El caso Radilla Pacheco vs. México es un ejemplo paradigmático de la violencia y la impunidad que ha prevalecido en México en décadas pasadas. La desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, líder social y político en el estado de Guerrero, es un caso emblemático de las graves violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante la llamada "guerra sucia" en México. La ColDH determinó que el Estado mexicano era responsable por la desaparición forzada de Radilla Pacheco y criticó duramente la falta de investigación y sanción de los responsables.

En los puntos resolutivos de la sentencia se señaló: “11. *El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia*³⁶¹.”

El caso Radilla Pacheco revolucionó el sistema jurídico mexicano, ya que evidenció la falta de voluntad política del Estado para investigar y sancionar los crímenes cometidos durante la denominada Guerra sucia y haciendo patente la impunidad. La ausencia de justicia y de reparación del daño ha revictimizado a

³⁶¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO RADILLA PACHECO VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2009, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

la familia de Radilla Pacheco y deja una sensación de injusticia e incumplimiento de las obligaciones estatales.

Este caso también ha puesto sobre la mesa la necesidad de contar con un marco normativo internacional que garantice la protección de los derechos humanos y la justicia para las víctimas cuando se trata de este tipo de delitos, que no solo incumben en el plano nacional.

Fernández Ortega y otros Vs. México

El Caso Fernández Ortega y otros Vs. México es un caso emblemático resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2018, que se refiere a la violación de derechos humanos de dos personas que fueron detenidas arbitrariamente en México en 2009 y sometidas a tortura y maltrato.

En su sentencia, la Corte estableció que México violó varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal y el derecho a un juicio justo. La Corte también señaló que la tortura y otros malos tratos fueron utilizados como forma de obtener confesiones de los detenidos, lo que constituyó una violación adicional de sus derechos humanos.

La Corte ordenó a México tomar medidas para reparar los daños sufridos por los demandantes y garantizar que se realicen investigaciones efectivas y se sancione a los responsables de las violaciones de derechos humanos. Además, la Corte señaló la necesidad de tomar medidas para prevenir la tortura y otros malos tratos en el futuro, incluyendo la implementación de mecanismos de supervisión independientes y la capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley.

Este caso es significativo porque ilustra la persistencia de la tortura y otros malos tratos en México y la importancia de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos en el contexto de la aplicación de la ley. Además, destaca la importancia del papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los derechos humanos y en la promoción de la justicia y la reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México

El Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México fue resuelto en 2018, hace alusión a la violación de los derechos humanos de mujeres que fueron víctimas de tortura sexual en Atenco, México, en 2006.

En esta resolución la Corte Interamericana resolvió que México violó varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal y el derecho a un juicio justo. La Corte también señaló que la tortura y otros malos tratos fueron utilizados como forma de intimidación y represión en contra de las mujeres y de otros manifestantes.

La Corte ordenó a México tomar medidas para reparar los daños sufridos por las demandantes y garantizar que se realicen investigaciones efectivas y se sancione a los responsables de las violaciones de derechos humanos. Se mandató la obligación de adoptar medidas para prevenir la tortura y otros malos tratos en el futuro, incluyendo la implementación de mecanismos de supervisión independientes y la capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley.

Esta sentencia hace patente la existencia de violencia sexual y tortura en México, así como la necesidad de garantizar la tutela garantizada de los estándares interamericanos de protección. asimismo, se recalca el papel de este organismo convencional en la protección de derechos y libertades, así como el acceso a la justicia y la reparación integral de violaciones a los cánones de la Convención.

Este asunto derivó en un trascendente impacto en el impulso y protección de los derechos de las mujeres en el sistema interamericano. Se hace patente la obligación de abordar la violencia sexual y de género en el contexto de la aplicación de la ley y ha y desarrolla la necesidad de adoptar medidas que garanticen los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto político, abuso de autoridad y todo tipo de violencia en contra de las mujeres.

Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México

Campo Algodonero es uno de los casos más sonados de México, que lamentablemente resonó a nivel mundial. Este se resolvió en 2009, poniendo de

manifiesto la violencia de género y la falta de protección del Estado hacia las mujeres en Ciudad Juárez, México.

Este caso se inició en el año 2001, cuando tres jóvenes mujeres fueron secuestradas y asesinadas en Ciudad Juárez. Esta resolución interamericana es un reconocimiento de la responsabilidad del Estado de México en la violación de los derechos humanos de las mujeres.

La Corte resolvió que México violó distintas disposiciones convencionales, incluyendo el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a un juicio justo, el derecho a la libertad personal y el derecho a la protección judicial efectiva. La Corte también apuntó que la violencia en contra de las mujeres había sido generalizada y sistemática, y que el Estado de México no había tomado medidas efectivas para prevenir, investigar y sancionar a los responsables.

La Corte ordenó al Estado de México tomar medidas para investigar y sancionar a los responsables de los crímenes, reparar los daños sufridos por las víctimas y sus familias, y adoptar medidas para prevenir la violencia de género en Ciudad Juárez y en todo el país.

Además, se determinó la necesidad de robustecer el espectro de protección del sistema de justicia en México, el cual profesionalizara operadores del sistema de procuración e impartición de justicia, así como establecer las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano en materia de protección de las mujeres y en contra de la violencia de género.

Este asunto visibilizó ampliamente la violencia sistemática en contra de las mujeres en el país y la ausencia de cumplimiento del Estado. Esta resolución ha tenido gran trascendencia en el avance de los derechos de las mujeres en la región, generando un mayor reconocimiento de la necesidad de abordar la violencia de género y proteger los derechos de las mujeres, formando así parte fundamental de la línea jurisprudencial interamericana en la materia, y sirviendo como guía para la atención del tema a nivel mexicano.

El caso también ha resaltado el papel fundamental de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los derechos humanos y la reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos. Campo algodnero fijó un precedente importante para el tratamiento de la violencia de género y la protección de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional.

Este caso resulta muy importante para el análisis que se desarrolla en este capítulo, puesto que es previo a la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, puso de manifiesto la necesidad de atender de manera integral y coordinada la violencia de género y fue punta de lanza para la comprensión de la necesidad de coordinación multinivel en el federalismo mexicano para la protección integral de los Derechos humanos.

Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México

El caso Digna Ochoa y familiares Vs. México es un ejemplo de la falta de protección del Estado hacia los defensores de derechos humanos en México. Digna Ochoa fue una abogada de derechos humanos que trabajó en casos de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres y los presos políticos en México. En 2001, fue encontrada muerta en su oficina en la Ciudad de México, en circunstancias que todavía no han sido aclaradas.

En el año 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte estableció que México violó varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a un juicio justo.

La resolución de la Corte Interamericana estableció que Ochoa fue objeto de amenazas y hostigamiento por parte de servidores públicos y que las autoridades del Estado de México no tomaron medidas adecuadas para protegerla. La Corte también destacó que no se había realizado una investigación efectiva y exhaustiva sobre su muerte y que no había sancionado a los responsables.

La sentencia ordenó al Estado de México llevar a cabo una investigación efectiva sobre la muerte de Digna Ochoa, sancionar a los responsables y reparar los daños sufridos por sus familiares. Se determinó también la necesidad de

garantizar la protección de los defensores de derechos humanos en México, así como la necesidad de fortalecer el sistema de justicia para garantizar el acceso a la justicia y la reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos.

El caso Digna Ochoa y familiares en contra de México es un ejemplo de la falta de protección del Estado hacia los defensores de derechos humanos. En los últimos años, México ha sido considerado uno de los países más peligrosos para los defensores de derechos humanos en el mundo, con altos índices de violencia, amenazas y hostigamiento.

C. La concurrencia y el diseño centralizado

El diseño legislativo centralizado y la concurrencia competencial son dos conceptos fundamentales en el estudio del derecho y la organización política de los Estados modernos. Ambos tienen implicaciones importantes en la forma en que se estructura y se desarrolla el poder legislativo en una sociedad. En este ensayo, analizaremos cada uno de estos conceptos en detalle, y exploraremos cómo se relacionan entre sí.

El diseño legislativo centralizado se refiere a la concentración del poder legislativo en un solo órgano de gobierno como un Congreso, Parlamento o similares. En este tipo de sistema, la elaboración de leyes es responsabilidad exclusiva de un solo cuerpo, que puede estar compuesto por una o varias cámaras. Este tipo de diseño es común en las democracias liberales, en las que se busca evitar la dispersión del poder y garantizar la coherencia y la estabilidad normativa.

Por otro lado, como se ha apuntado en capítulos anteriores, la concurrencia competencial se refiere a la distribución del poder legislativo entre diferentes órganos de gobierno, que pueden tener competencias concurrentes en la elaboración de leyes relativas a ciertas materias. En este tipo de sistema, pueden coexistir diferentes cámaras legislativas, y otros órganos como los congresos subnacionales, regionales o locales, que tienen el poder de crear leyes en áreas específicas de su competencia. Este diseño se utiliza en Estados que buscan garantizar la autonomía de las regiones y las minorías étnicas o culturales, con competencias delineadas desde la Constitución o su interpretación,

Uno de los principales argumentos a favor del diseño legislativo centralizado es la eficiencia en la elaboración de leyes. En un sistema de este tipo, la creación de leyes es más rápida, ya que no se requiere el acuerdo de múltiples cámaras o gobiernos regionales. Además, al haber un solo órgano legislativo, se puede garantizar la coherencia normativa en todo el territorio.

Sin embargo, este tipo de sistema puede presentar ciertos problemas, especialmente en lo que respecta a la representatividad. En un sistema centralizado, es posible que algunas regiones o minorías no estén adecuadamente representadas en la elaboración de leyes, lo que puede generar tensiones y descontento social. Además, la concentración del poder legislativo en un solo órgano puede favorecer el control por parte de una élite política, lo que puede limitar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por otro lado, la concurrencia competencial presenta ventajas en términos de representatividad y diversidad normativa. En un sistema de este tipo, las regiones y minorías pueden participar en la elaboración de leyes que afectan a sus intereses específicos, lo que puede aumentar la legitimidad y aceptación social de las normas. Además, al haber múltiples órganos legislativos, se puede garantizar una mayor diversidad normativa y una mayor flexibilidad en la adaptación a las necesidades locales.

Sin embargo, la concurrencia competencial también puede presentar problemas, especialmente en lo que respecta a la coherencia normativa y la eficiencia legislativa. En un sistema de este tipo, es posible que se creen leyes contradictorias o incompatibles entre sí, lo que puede generar confusión y dificultades en la aplicación de las normas.

Tal es el caso de las leyes generales que desarrollan competencias concurrentes en México, generando una concurrencia delineada por una norma jurídica que distribuye competencias y bases de coordinación, o al menos es el modelo que más ha ido tomando forma con el paso del tiempo y la evolución de estas leyes, como se plasma en el capítulo tercero de esta tesis.

Como se puede observar, sobre todo en las leyes generales de la segunda década del siglo XXI, los diseños de éstas han permitido centralizar algunos mandatos mediante el establecimiento de lineamientos que incluyen una clara

distribución competencial, la forma de establecer y ejercer la concurrencia, así como el diseño inicial o mandatorio de instituciones que fungirán como órganos nacionales, nacionales-federales y otros a nivel local.

La estructuración de leyes que generen los lineamientos para la concurrencia y coordinación en un sistema federal resulta bastante habilidoso para poder dar cumplimiento a mandatos convencionales en materia de Derechos Humanos, pero también sirven para poder adecuar determinadas materias a circunstancias del entorno económico y político internacional.

Tal es el caso de la Ley General en materia de mejora regulatoria, que ha sido en parte resultado del camino recorrido para la firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, el Tratado del Libre Comercio de América del Norte (NAFTA-TLCAN) y para la formalización del T-MEC.

Sin duda hay varios beneficios que otorga ese papel indeterminado que poseen las leyes generales en el sistema jurídico, de esa característica que se denominó liminalidad en el apartado previo. Sin embargo, esa misma condición que les dota de aspectos positivos, son una tentación constante para centralizar diseños, plataformas, interpretación de conceptos y cuanto se pueda imaginar, ya que no existen directrices claras sobre el contenido que puede o no desarrollar una ley general.

No se debe olvidar que el fantasma del autoritarismo se ha hecho patente a lo largo y ancho de la historia mexicana, y tener herramientas con una amplitud e indeterminación como el que poseen las leyes generales, supone un peligro latente para la democracia y el federalismo mexicano.

D. Las leyes generales como aliado de cumplimiento

La jurisprudencia emanada de la Convención Americana de Derechos Humanos resulta vinculante para el Estado Mexicano desde la emisión de la Contradicción de Tesis 293/2011, sin embargo, desde antes se ha utilizado como un parámetro o criterio de seguimiento, además de la obligatoriedad de acatar las sentencias interamericanas en las cuales México haya sido condenado.

Cada uno de los temas tratados ha ido generando abundantes líneas jurisprudenciales que tocan a profundidad los rubros tratados. De este punto es

de destacar que los países que se encuentran bajo la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen en general varias problemáticas en común, debido a los tipos de gobiernos, ideas importadas, corrientes ideológicas compartidas, cercanía, traslado de personas y grupos, trasplante de prácticas, entre muchos otros factores.

Sin duda, algunos de los temas que se comparten y han generado problemáticas comunes, tienen que ver con los rubros relativos a la trata de personas, la desaparición forzada, la tortura y la violencia contra las mujeres.

Si bien son muchas las posibles vertientes, derechos, autoridades u otro tipo de líneas que se podrían seguir, se consideran las cuatro referidas en el párrafo anterior como materias que adquirieron la concurrencia competencial en el siglo XXI, vieron reflejada esta concurrencia en una o más leyes generales, tienen una vigencia en el debate público, puesto que a pesar de los esfuerzos realizados por los diversos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, la sociedad civil, entre otros, no se ha logrado paliar el malestar y flagelo.

En este orden de ideas, es sabido que en las materias referidas se ha avanzado en generar un marco normativo cada vez más detallado y robusto, sin embargo, la realidad va más allá del diseño legal y no cesa de lastimar a la sociedad mexicana. Sin embargo, en este ejercicio se aborda el tema desde la estructura normativa y las relaciones existentes entre leyes generales y orden convencional en el marco de un sistema legislativo multinivel.

Un claro ejemplo de este fenómeno es el relativo a la materia de protección de datos personales. El Comisionado del INFO CDMX, Arístides Rodrigo Guerrero García, señala que las leyes generales son aquellas que emanan de la Constitución, de acuerdo a la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que estas marcan un parámetro a seguir.

En Las discusiones y charlas que se han tenido con él, ahonda en que una Constitución podría ir más allá que la ley general de que se trate, pero que ante una colisión entre ellas tendría mayor peso una ley general, precisamente por el estatus constitucional que tiene.

Ha puesto el caso de los datos personales como un ejemplo de las leyes generales como un vehículo para aterrizar el derecho convencional, señalando que se ha ido generando un régimen en torno a estos derechos a través de la interpretación de la Corte Interamericana, lo cual se ha materializado en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Y aunque hay experiencias y avances previos en constituciones y leyes locales, las leyes generales han servido como recipiendarias del derecho convencional y han permitido fijar un estándar nacional para el cumplimiento, por ello el atrevimiento de denominar a las leyes generales como aliadas del cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

Se puede establecer que la adopción de estándares del derecho convencional mediante su incorporación en las leyes generales representa un avance legislativo en materia de Derechos humanos, puesto que es una forma de incorporación tácita o disfrazada, ya que no se entra en materia de los mecanismos de recepción de los tratados internacionales, sobre si su mera aprobación y publicación en sede nacional causan efectos directos en el sistema jurídico mexicano o debe verse forzosamente involucrado un juez para realizar labores de aplicación del derecho convencional.

Sin lugar a dudas nos encontramos ante un acercamiento que se va dando de manera más o menos ofuscada, no tan evidente, de internacionalización del derecho constitucional y su desarrollo interno. Esto se ha ido adentrando dentro de ciertas líneas de investigación jurídica, conocido por algunos como *ius commune constitutionale*.

El término *ius commune constitutionale* no es ampliamente conocido o utilizado en el campo del derecho. Sin embargo, podemos analizar el significado de sus componentes para obtener una comprensión general.

Ius commune se refiere al derecho común, que es un sistema legal basado en principios y reglas generales que son compartidos por varios países o regiones. En la historia del derecho europeo, el *ius commune* se desarrolló como un cuerpo de leyes comunes derivadas del derecho romano y canónico, y fue utilizado como base para los sistemas legales nacionales.

Constitutionale se refiere a lo relativo a la constitución, que es un conjunto de principios y reglas fundamentales que establecen la estructura y el funcionamiento de un estado, así como los derechos y deberes de sus ciudadanos.

Por lo tanto, *ius commune constitutionale* podría interpretarse como el derecho común constitucional, es decir, un conjunto de principios y reglas constitucionales que son compartidos por varios países o regiones. Esto podría implicar la existencia de elementos comunes en las constituciones de diferentes estados, o una aproximación o estudio comparativo de las normas constitucionales en diferentes jurisdicciones.

Armin Von Bogdandy, especialista en materia del *Ius Constitutionale Commune*, ha referido varias de sus obras hacia el tema, enfocando en varias de ellas el tema hacia América Latina. También apunta que:

La idea de un constitucionalismo latinoamericano no es nueva. Sin embargo, el siglo xxi la ha dotado de nuevos contornos en el sentido de un *Ius Constitutionale Commune*. Un momento importante en la formación de su identidad lo constituye el rechazo de las tres ideologías constitucionales tradicionales latinoamericanas, a saber, el conservadurismo, el liberalismo y el radicalismo. Sus características positivas son la combinación del derecho nacional y del internacional público, la orientación metodológica hacia principios, la centralidad de los derechos y la estrategia de perseguir transformaciones de manera incremental³⁶².

Lo cual resulta muy cierto -y alentador el que capte tanta atención- ya que si bien no hay una dirección a estandarización normativa, si es una forma de ir generando cohesión y uniformidad de piso mínimo para el ejercicio y cumplimiento de Derechos Humanos, lo cual sin duda, representa un avance difícil, pero constante en la materia.

También señala el autor:

El *Ius Constitutionale Commune* en América Latina representa un enfoque transformador que se dota de energía a partir de la experiencia concreta y la convicción profunda de la inaceptabilidad de situaciones de injusticia

³⁶² Von Bogdandy, Armin, “*Ius Constitutionale Commune en América Latina* », en Pp.

sistemática. Su sustrato de derecho positivo lo constituyen principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las garantías de las constituciones nacionales sobre la misma materia, las cláusulas de apertura, así como la correspondiente jurisprudencia, tanto nacional como internacional. Apuesta por un discurso que interrelacione los distintos ordenamientos jurídicos con el objeto de reforzar las transformaciones en los países latinoamericanos. Así, el enfoque tiene el potencial de convertirse en un verdadero proyecto.

El *Ius Constitutionale Commune* en América Latina se apoya en los elementos de cercanía cultural y la historia jurídica compartida de la región, la cual es producto de la colonización ibérica, la influencia del *Corpus Iuris Civilis* y del *Corpus Canonici*, la Constitución de Estados Unidos, la Constitución de Cádiz, el derecho constitucional y administrativo francés, así como en el ideal de una gran unión latinoamericana y su consiguiente fracaso. El ICCAL lucha, en consonancia y cooperación con actores en otros sistemas sociales, contra problemas compartidos, en particular la desigualdad y la exclusión de amplios sectores de la sociedad, el legado de los gobiernos autoritarios, la sombra de intereses norteamericanos, el hiperpresidencialismo, así como la frecuente debilidad del derecho. Existe además amplio consenso respecto del camino a tomar. Los mecanismos de integración económica son considerados poco prometedores. La esperanza yace más bien en un constitucionalismo de raíces regionales basado en derechos humanos con protección supraestatal³⁶³.

Y cierra con una pregunta muy interesante:

¿Cuáles son las perspectivas de este *Ius Constitutionale Commune* en América Latina? El que busque razones para el desaliento las encontrará, ya sea en los recorridos históricos, rasgos culturales, estructuras económicas, circunstancias geopolíticas, relaciones de poder, conflictos sociales, sean lo que sean. Razones abundan. Pero: visto en su conjunto y a pesar de todas estas dificultades, el constitucionalismo transformador latinoamericano es expresión de una dinámica tan impactante que hasta un realista puede apostar por él³⁶⁴.

³⁶³ Von Bogdandy, Armin, *Idem*.

³⁶⁴ Von Bogdandy, Armin, *Idem*.

CAPÍTULO QUINTO

UNIFORMIDAD NORMATIVA MEDIANTE LA EXACERBACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES

En el diseño de algunas de las leyes generales se ha optado por prescribir la creación de sistemas nacionales, estos se definen de diferentes maneras, pero suele tratarse de instituciones de la administración pública que coordinan a las autoridades competentes de cierta función para ejecutar las competencias que se tengan en relación con determinada materia, ya sea que se trate de autoridades de un solo nivel de gobierno o se trate de autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.

Para poder analizar los sistemas nacionales, es pertinente partir de la idea de que se está ante instituciones, que son normadas de manera particular y tienen una función específica. Con relación a ello, es necesario partir de las siguientes ideas:

El mundo de las instituciones es la combinación de conductas formales e informales que se enlazan para generar formas de desempeño que se relacionan con el cumplimiento de valores, objetivos, metas, recursos, agendas de trabajo, calendario de actividades, adopción de indicadores de resultados y la evaluación de los compromisos del trabajo que se efectúa. Los elementos se caracterizan porque su propia dinámica se produce con la comunicación e interacción de los cuadros directivos y operativos que son responsables de su funcionamiento. La funcionalidad de las instituciones se efectúa en el marco de estructuras, relaciones, procesos y sistemas de organización que son dirigidos con la finalidad de diseñar e implementar los sistemas de gestión pública que, en el caso del Estado, se encargan de concretar el cumplimiento de las metas y objetivos que definen el alcance y sentido de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, las instituciones se auxilian de reglas, rutinas y procedimientos para cumplir las tareas que tienen asignadas, entre otras, lograr la obediencia pacífica de las personas, ciudadanos y organizaciones con los valores y normas que aseguran la cohesión de la sociedad con los fundamentos del Estado. Lograr que las instituciones tengan estabilidad, regularidad y eficacia es fundamental para que, como reglas del juego, los actores de la

sociedad y el Estado tengan la certeza de que su funcionamiento se apega a las normas prescriptivas que autorizan y prohíben conductas. En este caso, es fundamental la aplicación de los incentivos positivos y negativos para asegurar que la dirección de las instituciones responde a una idea de gobierno, es decir, del ejercicio de la autoridad que tiene la responsabilidad de hacer valer el orden jurídico y político que acredita al Estado como la organización política de la sociedad³⁶⁵.

Entendiendo a los Sistemas Nacionales como instituciones, se deben analizar algunos elementos que se pueden esperar de ellos. En este caso, el Dr. Uvalle Berrones, partiendo de un enfoque desde el análisis institucional, apunta que se puede inferir lo siguiente:

- 1) Las instituciones son fruto de interacciones y negociaciones entre diversos actores que intervienen para generar reglas del juego que tienen carácter público, en este caso, de gobierno para llevar a cabo el ejercicio del poder, 2) Las instituciones forman los ambientes interactivos que posibilitan la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político que da vida a la democracia; 3) Las instituciones crean las condiciones para que los cuadros directivos y operativos se adhieran a los valores del Estado, considerando que es la institución más relevante de la vida asociada; 4) Las instituciones formalizan las reglas que dan origen a pautas de conducta que garantizan su permanencia, estabilidad y cambio con base en procesos de control y prácticas de coordinación, referidos a la conducta de las personas para conseguir su apego y compromiso con los valores y normas del orden establecido; 5) Las instituciones generan las restricciones que se necesitan para limitar la conducta individual y colectiva, a favor de valores y objetivos colectivos, encauzando la interacción de los actores sobre la base de pautas regularizadas que incentivan su interacción; 6) Los actores que se desenvuelven en el ámbito de las instituciones tienen el compromiso de apearse a sus valores y normas a fin de generar ambientes de identidad, pertenencia y cooperación que favorecen que la cooperación prevalezca sobre los conflictos; 7) Las instituciones son ámbitos en los cuales hay valores, intereses, expectativas, incentivos y motivaciones

³⁶⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2018, p. 151

que son el epicentro que explica la conducta de las personas en razón de los objetivos que justifican su razón de ser; 8) Las instituciones tienen como punto base que los valores de la honradez la responsabilidad y la eficacia se articulen para que la tarea de administración y de gobierno se desarrollen para generar confianza y certidumbre a favor de la vida colectiva; 9) El universo de las instituciones se fundamenta en procesos de interacción que dan lugar a sistemas de negociación y acuerdo que son el pilar que explica cómo se definen, plantean y cumplen las reglas del juego que dan origen a la conducta de los actores; 10) Las instituciones transitan de idea, modelo y proyecto a un sistema de reglas que se diseñan con el objetivo de que unas conductas se impongan a otras, a fin de generar las condiciones de gobierno que permitan la dirección y funcionalidad del Estado, a través de normas constitucionales y jurídicas, las cuales formalizan la triada derechos, obligaciones y restricciones para regularizar la articulación, la cooperación y el control de estructuras, órganos, ámbitos, líneas de decisión, sistemas de cooperación, reglas disciplinarias, objetivos compartidos, metas definidas, indicadores de desempeño, presupuestos, así como los procesos de evaluación encaminados a que las propias instituciones sean eficaces, responsables y creíbles, teniendo como foco de referencia los procesos de aprendizaje que son fundamentales para afinar, modificar, reorientar, reencauzar y consolidar no solo su identidad, sino la efectividad de su carácter longevo, y 11) Las instituciones dan origen a cambios de reglas cuando el orden jurídico y político vigente se desenvuelve en condiciones de decadencia, ineficacia e irritación ciudadana ante los resultados insatisfactorios que se producen³⁶⁶.

Sin embargo, como todas las instituciones, los sistemas nacionales también tienen sus puntos débiles, de los cuales ninguna institución logra escapar, pudiendo llegar al grado de la cooptación:

Conviene destacar, que las instituciones como sistemas que moldean la conducta humana también incurren por el juego de actores, intereses e incentivos que en ellas se desarrolla, en el diseño de lineamientos, normas y reglamentos que dan cabida a la ambigüedad, la imprecisión, las duplicidades, los vacíos normativos, así como a la falta de elementos de carácter vinculatorio cuando se formulan recomendaciones, mejoras o la aplicación de sanciones.

³⁶⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción...*, *Ibidem*, pp. 151-152.

Estas situaciones limitan la eficacia de los programas y políticas públicas en cuanto al cumplimiento deseado y esperado de los objetivos y metas que los justifican³⁶⁷.

Sin embargo, como se estará analizando en el presente capítulo, los sistemas nacionales son también una respuesta al mal desempeño institucional de algunas figuras, a la necesidad de incorporar nuevos modelos de política y gestión pública, al imperante deseo de mejorar y optimizar el ejercicio de determinados derechos, entre otras funciones.

I. LOS SISTEMAS NACIONALES

Existe una amplia diversidad de sistemas nacionales, ya que se encuentran algunos mandatados de manera expresa en rango constitucional, mientras que otros de estos sistemas se desarrollan en el plano legal.

Entre los primeros, aquellos expresados en el texto constitucional, se encuentra el Sistema Nacional de Evaluación Educativa -hoy Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación-, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Archivos.

Los sistemas nacionales que se desarrollan en una ley, es decir, tienen un origen normativo de rango legal, sin mención constitucional expresa, son varios, destacando:

A. Sistema Nacional de Seguridad Pública y Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública

Se puede decir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) es un conjunto de instituciones, políticas, programas y mecanismos de coordinación previstos por la normativa mexicana a efecto de garantizar la seguridad de la

³⁶⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción...*, *Ibidem*, p. 152

ciudadanía. Su objetivo principal es prevenir, investigar y combatir la delincuencia, así como proteger los derechos y la integridad de las personas.

Este sistema se rige por la Constitución mexicana y por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ésta establece los principios, las estrategias y las responsabilidades de las autoridades en materia de seguridad pública. El sistema se basa en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) promoviendo además la participación ciudadana en la prevención del delito y la construcción de la paz.

El Sistema Nacional encuentra asidero en el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución Nacional, apuntando que:

“Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

Por su parte, El Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (SNISP) es un elemento esencial del SNSP teniendo por objeto recopilar, integrar y analizar información relacionada con la seguridad pública en México. Su propósito es generar datos confiables y actualizados que permitan la toma de decisiones informadas en la implementación de políticas y acciones de seguridad.

El SNISP se basa en la Ley General del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como en otras normativas y acuerdos específicos relacionados con la seguridad pública. Este sistema está compuesto por una red de instituciones y autoridades responsables de la generación y recolección de datos, incluyendo las fiscalías, las policías, los centros de inteligencia, entre otros.

La información recopilada en el SNISP abarca diversos aspectos, como la incidencia delictiva, la violencia, los delitos cometidos, la victimización, los operativos policiales, entre otros. Esta información se utiliza para generar estadísticas, análisis de tendencias, diagnósticos de seguridad y evaluaciones de políticas públicas en el ámbito de la seguridad pública.

En resumen, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) es un conjunto de instituciones y mecanismos de coordinación para garantizar la seguridad en México, mientras que el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (SNISP) es el componente encargado de recopilar y analizar información relacionada con la seguridad para apoyar la toma de decisiones informadas.

B. Sistema Nacional de Planeación Democrática

Mediante este sistema nacional se llevarán a cabo los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Su fundamento constitucional, desarrollando ampliamente los aspectos de su diseño, es el artículo 26, apartado A, de la Constitución:

“A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

Sin embargo, este sistema es únicamente para efectos federales, no es parte de un Sistema nacional que integre a las Entidades federativas. Aunque de acuerdo con el artículo tercero de la Ley de Planeación, la planeación nacional de desarrollo es:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

De lo cual, se puede comprender que hay una interacción intrínseca entre la planeación del desarrollo y competencias concurrentes establecidas en diversas leyes generales.

C. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica es el cuerpo de instituciones, sistemas, procesos y normativas encargados de la generación, integración, análisis y difusión de información estadística y geográfica. Su propósito es garantizar la disponibilidad de datos confiables, oportunos y relevantes para apoyar la toma de decisiones informadas en diversos ámbitos.

El SNIEG se encuentra regulado principalmente por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que establece los lineamientos para la producción, integración y uso de la información estadística y geográfica en México. Algunas de las instituciones clave en el SNIEG son las siguientes:

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Es la institución encargada de coordinar y conducir las actividades estadísticas y geográficas en México. El INEGI es responsable de recopilar, procesar y analizar datos a nivel nacional y generar indicadores socioeconómicos, demográficos y geográficos.
2. Consejo Nacional de Población (CONAPO): Es una institución especializada en el análisis y la investigación demográfica. El CONAPO contribuye a la generación de información estadística relacionada con la población, su distribución y características socioeconómicas.

3. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP): Es responsable de la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas en México. La CONANP genera información geográfica relacionada con la ubicación, el estado y la biodiversidad de estas áreas.

El SNIEG tiene como objetivos principales:

1. Generar y mantener un sistema de información estadística y geográfica actualizado y confiable.
2. Promover la estandarización y la interoperabilidad de los datos estadísticos y geográficos en el país.
3. Garantizar el acceso y la disponibilidad de la información estadística y geográfica a través de diversos medios, como portales en línea y bases de datos.
4. Facilitar la integración y el intercambio de información entre las instituciones y usuarios interesados.
5. Fomentar la investigación, el análisis y el uso de la información estadística y geográfica en la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas.

Este sistema supone un marco institucional y normativo que busca garantizar la generación y el acceso a datos estadísticos y geográficos confiables y relevantes para apoyar la toma de decisiones informadas en diferentes ámbitos, el cual se traduce en una mayor accesibilidad de data necesario para el desarrollo social, empresarial, industrial, así como para poder generar políticas públicas basadas en información.

Este sistema tiene su fundamento constitucional en el artículo 26, apartado B:

“B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y

patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente³⁶⁸.

Este Sistema Nacional también es un organismo federal, no pertenece a aquellos que se desarrollan en una ley general.

³⁶⁸ artículo 26, apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

E. Sistema Nacional Anticorrupción

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”

Sin duda este es uno de los sistemas nacionales más complejos y con una estructura constitucional sumamente desarrollada, lo que ha facilitado la adopción y funcionamiento en coordinación.

E. Sistema Nacional de Archivos

Este sistema fue una pieza clave para apoyar a los fines de las instituciones diseñadas para favorecer la transparencia y combatir y prevenir la corrupción, ya que establece un orden y los procesos necesarios para el resguardo y conservación del acervo archivístico.

Este sistema tiene su base constitucional en el artículo 73, al prever lo siguiente:

“Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.”

F. Sistema Nacional de Transparencia

Dentro de la propia página del Sistema Nacional de Transparencia se señala que este

“...es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

El Sistema Nacional es el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional.

Se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuye a un federalismo eficiente y eficaz, caracterizado por su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas; a la generación de información de calidad; a la gestión de la información; al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública; a la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad; así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas³⁶⁹.

Este sistema ha tenido un gran impacto en el desempeño y eficiencia de las personas servidoras públicas, puesto que la emisión del Sistema Nacional y el mandato para la creación de sistemas estatales ha generado una mayor cultura

³⁶⁹ Sistema Nacional de Transparencia, disponible en: https://snt.org.mx/?page_id=431

del respeto a la norma al seno de la administración pública. Esta estandarización brindada ha favorecido el acceso a información sobre faltas administrativas en todos los niveles, el no acceso laboral a personas señaladas por faltas, la creación de sistemas de rendición de cuentas y el mejor desempeño de funcionarias y funcionarios.

Sin embargo, también hay resistencias para que se implementen estos sistemas plenamente, sin embargo, es un interesante punto de partida. Entre los principales retos a enfrentar, se considera que son los siguientes: la implementación efectiva, más allá del estricto campo normativo; las resistencias y obstáculos políticos, los cuales deben irse dirimiendo poco a poco, facilitando la eliminación de barreras para su plena adopción; la Coordinación entre los niveles de gobierno, esto ya que no ha sido del todo satisfactorio el tratamiento y adopción del mismo en las diversas instancias de gobierno, debiendo homologar algunos criterios y plataformas para el mejor funcionamiento; así como también es necesario que desde ahí nazcan mas y mejores mecanismos para logran internalizar la cultura del combate a la corrupción a nivel institucional, pero también generalizado entre la población.

De cualquier forma, a pesar de algunos retos y problemáticas, este sistema se considera como un acierto de la concurrencia, permitiendo homologar muchos criterios y cuestiones, para obtener un resultado general satisfactorio.

II. EL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS COMO SISTEMA NACIONAL QUE OPTIMIZA EL ACATAMIENTO DE ESTÁNDARES INTERAMERICANOS DE DERECHOS HUMANOS VÍA LEYES GENERALES

El sistema nacional de búsqueda de personas en México es una herramienta fundamental en la lucha contra la desaparición forzada y la búsqueda de personas desaparecidas en el país. Este sistema está respaldado por un marco jurídico y legal que establece las bases para su funcionamiento, así como para la protección de los derechos humanos de las personas involucradas. En este ensayo, exploraremos los elementos jurídicos y legales que sustentan el sistema nacional de búsqueda de personas en México.

El marco jurídico del sistema nacional de búsqueda de personas en México se desarrolla en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas,

Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y en la Ley General de Víctimas. Estas leyes establecen los principios rectores, los procedimientos y las obligaciones del Estado para la búsqueda, localización e investigación de personas desaparecidas.

Este sistema tiene la particularidad de tener una base constitucional directa, pero no del articulado ordinario de la Constitución, sino más bien desde su régimen transitorio:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo. La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.³⁷⁰

Este importante sistema nacional “...*tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos*”³⁷¹.

Este sistema tiene como piedra angular el respeto irrestricto de los derechos humanos, garantizando la protección y respeto de los derechos de las víctimas y sus familias. Esto incluye el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación

³⁷⁰ Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 2015.

³⁷¹ Artículo 44, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

integral y a las garantías de no repetición. La norma también establece la participación activa de las víctimas y sus representantes legales en el proceso de búsqueda y la creación de mecanismos de protección para salvaguardar su seguridad.

Este sistema, que es parte fundamental para entender los componentes de las leyes generales en la práctica, implica la coordinación y colaboración de diversas instituciones y autoridades a nivel federal y estatal. La Ley General de Desaparición Forzada establece la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las comisiones locales de búsqueda, encargadas de coordinar los esfuerzos y acciones para localizar a las personas desaparecidas. Estas comisiones deben trabajar en conjunto con las fiscalías y otras autoridades para garantizar una búsqueda efectiva y el intercambio de información relevante.

Además, se incorporó la figura del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual es una herramienta centralizada de recopilación de información. Este registro permite la sistematización de datos sobre personas desaparecidas, facilitando la identificación y búsqueda de estas.

Asimismo, se estipula la obligación de las autoridades para reportar de manera inmediata y completa los casos de desaparición.

Al sistema nacional de búsqueda de personas en México delinea la implementación de mecanismos especializados de búsqueda e investigación. Esto incluye la creación de protocolos de actuación, la capacitación de personal especializado, la utilización de tecnología forense y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y expertos en búsqueda.

Los elementos del diseño institucional del sistema nacional de búsquedas permiten ver el reflejo del cumplimiento o adopción de cánones del estándar interamericano en materia de desaparición forzada, de los cuales se destacan diversos elementos.

Es de destacar que las entidades federativas desempeñan un papel importante en este sistema nacional, toda vez que realizan la una labor fundamental en la implementación y operación del sistema.

Las principales competencias asignadas a los estados y la Ciudad de México dentro del Sistema, se encuentran:

1. **Comisiones Locales de Búsqueda:** Cada entidad federativa debe establecer una Comisión Local de Búsqueda, encargada de coordinar las acciones de búsqueda a nivel estatal. Estas comisiones son responsables de elaborar y ejecutar programas de búsqueda, promover la colaboración entre las instituciones estatales y municipales, así como con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas.
2. **Búsqueda e investigación:** Las entidades federativas son responsables de llevar a cabo las acciones de búsqueda y de investigación en su territorio. Esto implica realizar búsquedas en lugares específicos, recabar y analizar información relevante, llevar a cabo entrevistas a testigos y víctimas potenciales, así como recolectar y preservar evidencia que pueda ayudar en la localización de las personas desaparecidas.
3. **Colaboración con la Comisión Nacional de Búsqueda:** Las entidades federativas deben colaborar con la Comisión Nacional de Búsqueda, la cual tiene facultades de coordinación y supervisión en el ámbito nacional. Esta colaboración implica compartir información, reportar avances en las investigaciones y realizar acciones conjuntas para fortalecer los mecanismos de búsqueda y localización de personas desaparecidas.
4. **Intercambio de información:** Las entidades federativas tienen la responsabilidad de proporcionar información actualizada y completa al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Esto incluye reportar los casos de desaparición, así como cualquier avance o novedad en las investigaciones. El intercambio de información es esencial para tener una base de datos confiable y actualizada que facilite la búsqueda y localización de personas desaparecidas a nivel nacional.
5. **Implementación de políticas y programas:** Las entidades federativas deben implementar políticas y programas estatales en materia de búsqueda de personas desaparecidas, en concordancia con la normativa nacional. Esto implica la asignación de recursos humanos, financieros y

tecnológicos para fortalecer los mecanismos de búsqueda, así como la capacitación del personal encargado de llevar a cabo estas tareas.

En resumen, las entidades federativas desempeñan un papel activo en el sistema nacional de búsqueda de personas en México, trabajando en conjunto con la Comisión Nacional de Búsqueda y otras instituciones para llevar a cabo las acciones de búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas en sus respectivos territorios.

Como se ha expresado previamente, el uso de la Ley General es un mecanismo efectivo para la incorporación de estándares de protección de derechos más amplio.

III. RECEPCIÓN LEGISLATIVA SUBNACIONAL DE SISTEMAS NACIONALES: LUCES Y SOMBRAS DEL FEDERALISMO NORMATIVO

Las entidades federativas han sido recipiendarias de los sistemas nacionales cuyo diseño institucional se encuentra normado en diversas leyes generales. Ha diferencia de otros dispositivos de dichas leyes, como son los tipos penales, los principios y otros elementos, los sistemas nacionales suelen adoptarse de una forma mucho más equiparable, y es que la propia experiencia de diseño ha llevado a que los legislativos subnacionales se constriñan a reproducir los modelos establecidos en las leyes generales, evitando generar variaciones a los diseños nacionales.

Uno de los puntos más importantes a considerar al analizar los sistemas nacionales, es tomar en cuenta la participación de las entidades federativas en los órganos que dirigen dichos sistemas nacionales y el mandato generado para la adopción o reproducción en sistemas o sub-sistemas locales, así como la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

Es indispensable hacer notar que en las leyes generales se desarrollan aún más los esquemas de diseño institucional, así como se estipulan mandatos lo suficientemente detallados para que haya el menor espacio para variaciones de adopción de diseño.

Además, es necesario hacer notar que los organismos que encabezan los sistemas nacionales u ocupan espacios de mando superior, suelen tener una sobre representación por parte de funcionarios del gobierno central, lo que genera otra vez un marco poco alentador para el desenvolvimiento de ideas federalistas, descentralizadoras y de apertura a la creatividad local.

Si bien varios de estos sistemas ayudan a generar coordinación, uno de los grandes malestares es que su diseño institucional tiene un enfoque de centralización de funciones, sin dar apertura o muy poca apertura para la participación de las entidades federativas en la toma de decisiones, diseño e implementación.

Se ha dejado a los legisladores locales como mero reproductor de normativa, debiendo establecer sistemas casi idénticos al nacional en sus localidades, lo que supone a menudo, una replica de los esquemas centralizadores.

Esa es, sin duda, la principal crítica que existe para con los sistemas nacionales insertos mediante leyes generales, ya que, al derivar de competencias concurrentes, deberían intervenir más los entes subnacionales, sobre todo tomando en cuenta que son las entidades federativas las que tienen un contacto más directo con su población, y el diseño influye en los resultados.

Una mayor participación en los sistemas nacionales, por parte de los Estados y la Ciudad de México, así como una posibilidad de mayor configuración legislativa en materias concurrentes, puede ser un muy buen adelanto en el federalismo mexicano. La participación es un punto muy importante, ya que la construcción de los órganos directivos de los sistemas nacionales, la cúpula que toma decisiones y la integración de puestos rotativos suelen ser destinados u ocupados por personajes pertenecientes regularmente a la estructura federal, dejando de manera constante de lado la participación directa de las entidades federativas, es decir, generando zonas de exclusión de participación local en puestos clave para el federalismo mexicano.

Dentro de las propuestas que pueden ayudar a mejorar este aspecto, hay una que vendría como paso previo de mejoramiento del federalismo multinivel, partiendo así del diseño de estos sistemas con mayor participación estatal, y va enfoca a la reconstrucción del Senado como cámara de representación territorial.

Esta propuesta, del Dr. Barceló³⁷², se puede desglosar a la siguiente forma:

1. Integración del Senado: Se propone reforzar la representatividad territorial del Senado y su articulación funcional con los gobiernos y legislaturas de los estados.
2. Nuevas potestades constitucionales del Senado: Se plantea otorgar al Senado competencias adicionales, como la participación en la distribución del gasto federal y la competencia de control al gobierno federal por la ejecución de leyes, políticas públicas y presupuestos federales.
3. Procedimientos parlamentarios multinivel: Se sugiere establecer mecanismos de colaboración y coordinación entre el Senado y las instituciones de representación política de los estados, con el objetivo de fortalecer la relación entre ambos niveles de gobierno.

Estas propuestas buscan que el Senado de la República cumpla no solo con su función de portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sino también como cámara de representación territorial, lo cual, sin duda,

Sin duda se trataría de un importante elemento en nuestra cultura legislativa y podría ser la piedra inicial para lograr generar una mayor participación. Sin embargo, también deben atenderse las causas del porque se da la centralización en cúpulas partidistas en la toma de decisiones, la disciplina partidista, entre otros rubros elementales para entender este fenómeno.

De igual forma, se debe contrastar el diseño y distribución de atribuciones que hacen los sistemas, y hasta que punto sirven para proteger derechos, reconocer cuestiones convencionales y hacer de la ley una herramienta enfocada en el respeto al federalismo que abone a la gobernabilidad del país.

En la adopción de los sistemas naciones, se observa además un fenómeno que parece ser lastimoso, y es precisamente el de no poder adecuar este tipo de

³⁷² Barceló Rojas, Daniel, "Federalismo multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como Cámara de Representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos", en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM-III, 2022, pp. 75-116.

normativas a las realidades de cada entidad federativa, ya que el diseño de estos no sólo sienta las bases, sino que suele contener mandatos bastante específicos que no dar un margen de configuración local.

Lo anterior es ambivalente en cuanto a sus efectos, por ejemplo, en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, su aterrizaje en el plano local ha tenido desatinadas experiencias, como fue el caso de querer utilizarse como mecanismo de blindaje de gobernadores salientes; en el caso de la materia electoral se han observado tristes casos, como lo es en cuanto a la libertad de las entidades para forjar su propia estructura administrativa para la investigación de delitos electorales, derivando en una multiplicidad de diseños institucionales para la configuración de las fiscalías electorales locales, que ha redundado en una no tan reconocida independencia y posible sujeción a presiones políticas en muchas de ellas.

Sin embargo, la adopción de los sistemas nacionales ha traído consigo amplios beneficios en cuanto a los mecanismos para la protección de derechos humanos, la colaboración institucional y la creación de bases, plataformas y registros nacionales que han favorecido a miles de mexicanas y mexicanos.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar a la plataforma nacional de transparencia, el registro de faltas administrativas, el registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas y el Registro Nacional del Delito de Tortura, que acompañados de otros tantos ha posibilitado en acceso a la información, la colaboración interinstitucional y un mejor desempeño de funciones.

Resulta importante para clarificar el tema, poder pensar que los sistemas nacionales están sirviendo como plataformas para generar las condiciones administrativas de cumplimiento de derechos reconocidos y mandatos convencionalmente o de la interpretación de estas. Esto, aunado a mandatos de adecuación directos o indirectos, hacen que deba favorecerse su establecimiento, a efecto de irradiar los beneficios a toda la población.

Sin embargo, también es necesario que se haga una importante caracterización de la participación de todos los elementos del Estado al cumplirse con estas obligaciones vía apoyo en los sistemas nacionales, para poder dotar de

representatividad a estos, y haya realmente una participación federalista, multinivel y coordinada para el cumplimiento de mandatos internacionales en un Estado federalista.

De igual forma, es necesario repensar en términos federalistas, la asignación de los recursos para los sistemas locales, los cuales en ocasiones quedan mandatados pero el aporte económico no es suficiente para poder desempeñar sus funciones, lo que a la postre deriva en quejas, molestias y malentendidos que pueden generar un imaginario de que las instancias locales son poco o nada efectivas. Se trata entonces, de una maquinaria gigante que involucra una multiplicidad de factores a considerar.

Por tanto, y como se ha señalado ampliamente, no se deben analizar y tratar de deducir que todo aquello que emana de las leyes generales es positivo o negativo, sino que es necesario analizar desde diversas ópticas y en casos muy particulares en relación con los efectos que tienen en el transcurso del tiempo.

Hacia una(s) conclusión(es)

Es importante plantearse hacia a qué lugar se dirige el federalismo legislativo en México. De acuerdo con lo observado en el desarrollo de la presente memoria doctoral, se concluye que las leyes generales representan una distorsión al sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, ejerciendo un uso abusivo de la excepción que constituye la cláusula residual establecida en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Este mecanismo utilizado para convertir dotar de concurrencia a ciertas materias da lugar a una continua y sistemática pérdida de competencias a nivel local, centralizando la ejecución de las facultades concurrentes y, a menudo, federalizando su ejercicio, dejando en un papel secundario a las autoridades de las entidades federativas.

Esto ponen de relieve las preguntas ¿existe un desgaste de la identidad de los entes subnacionales ante la configuración de un sistema de distribución de competencias cada vez más restrictivo? ¿Hay posibilidad de sostener una identidad constitucional propia de los entes federados en un escenario multinivel que limita las potestades legislativas de ellos?

Se ha logrado observar que la concurrencia normativa establecida en las leyes generales genera una legislación centralizada, con mandatos que poco permiten que las entidades federativas desenvuelvan una amplia libertad de configuración legislativa, lo que ha permitido que poco a poco se diluya la identidad constitucional de cada uno de los elementos subnacionales, al tener el deber de seguir cánones o mandatos obligatorios.

Sin embargo, también es posible advertir que las leyes generales han servido como instrumentos para el cumplimiento de estándares internacionales de protección de derechos humanos, los cuales encuentran en dichas leyes el instrumento idóneo para permitir el ejercicio compartido de competencias entre los diversos órdenes de gobierno, aunque se tengan que sacrificar en gran parte las capacidades legislativas de los legislativos locales. Esto se relaciona directamente con los componentes de las leyes generales descritos en el apartado tres de esta tesis, analizando la liminalidad y ductilidad de estas leyes, y como el ejercicio que se realiza de una apreciación o interpretación donde entra

a la formula el principio federal, debe atender a el mantenimiento de un orden constitucional que favorezca la pluralidad, la aceptación de estándares de protección de derechos fundamentales más amplio y que, sobre todo, se adecué a las condiciones jurídicas, políticas y sociales. Por tanto, el principio federal y la cláusula del 124 de la Constitución General no deben verse como principios absolutos, de otra manera se estaría privilegiando el formalismo jurídico por arriba de la capacidad estatal del uso de todos los recursos posibles para alcanzar en bien común.

En el caso de las leyes generales que desarrollan la materia de la trata de personas, la tortura y la desaparición forzada, se ha podido concluir que ha sido un adecuado uso de la configuración de la concurrencia competencial para poder establecer los tipos penales, el desarrollo de instituciones y figuras, así como la coordinación de acción entre todos los niveles de gobierno, logrando además dar cumplimiento a mandatos convencionales y estableciendo parámetros de protección de las personas más amplios.

En cuanto a los sistemas nacionales, se ha podido establecer que existe una variedad de éstos respecto a su ingeniería constitucional, teniendo un desempeño institucional diverso. De este diseño referido, existen aquellos en los que se encuentra una representación de las entidades federativas, mientras que en varios de ellos solo hay una representación federal

Uno de los principales problemas que se encuentran en el desarrollo de las leyes generales, el cual ya ha sido analizado por el Doctor Barceló y referido en esta tesis, son las deficiencias y ausencia de mecanismos que faciliten un sistema legislativo propio de un federalismo multinivel, que ayude a generar una mayor cooperación entre Federación y entidades federativas, el cual a la postre podrá ayudar a desterrar los vestigios propios del presidencialismo del siglo XX, en el cual lo importante no era precisamente generar un esquema de participación multinivel, sino desarrollar mecanismos de poder y gobierno efectivos, de corte vertical descendente, de partido hegemónico, de perpetuación de relaciones de poder.

Es momento de repensar estos esquemas y renovarlos, generar una distribución de poder que permita reflejar los anhelos de todas las partes integrantes de la

Federación Mexicana, que faciliten el desarrollo de la identidad única que tiene cada una de las entidades federativas, remarcando sus diferencias, particularidades sociales, políticas, económicas, lingüísticas, culturales, etcétera, teniendo algunos techos mínimos.

Sin duda, uno de los cambios a los que más atención debe de brindársele, es al de generar un reconocimiento explícito de los límites y alcances de las leyes generales, así como de una dotación mayor de capacidad de diseño legislativo a los legislativos locales, haciendo uso efectivo de la cláusula residual y no abusando de figuras camufladas para instituir figuras centralizadoras.

Lo anterior puede ir acompañado de mecanismos no previstos aún en nuestra legislación que permitan generar mayores controles y participación, precisamente para que haya una inclusión en el diseño normativo de las leyes reguladoras del federalismo mexicano, de estas leyes que regulan las competencias concurrentes. Entre estos se puede pensar en el control previo de constitucionalidad de las leyes generales, el establecimiento de votaciones reforzadas al interior del Congreso de la Unión, o incluso un mecanismo diferenciado que prevea la necesaria aprobación explícita de la mayoría de congresos locales de la República mexicana.

También resulta importante pensar en hacer un reordenamiento y mantenimiento del sistema de fuentes mexicano, que permita dilucidar los distintos tipos de normas con que cuenta y se diferencien por algún motivo de otras similares. Lo anterior a la luz del desarrollo del constitucionalismo multinivel, así como de sus múltiples posibles interacciones.

Se advierte que aquellas competencias concurrentes que se desarrollan de manera más amplia en el texto constitucional, suelen tener un funcionamiento más asertivo, configurándose en directrices, acciones y mecanismos para el ejercicio concurrente de facultades, con un diseño institucional detallado que reconoce competencias y participación de las entidades federativas en cuanto al desarrollo de las atribuciones y ejecución de las mismas, no dejando una indiscrecional capacidad de asignación de competencias al legislador ordinario, acotando su actuar.

Resulta fundamental recalcar la necesidad de generar un parámetro de alcance, de uso y contenido de las leyes generales, a efecto de lograr una clarificación de los componentes de las leyes generales, pudiendo lograr en un futuro una nomenclatura asociada a un dispositivo normativo tan especial.

El trabajo desempeñado en esta tesis doctoral, así como toda investigación que parta de las ideas de la presente, deben ir enfocadas en lograr generar y fortalecer una cultura del federalismo en el país, que debe avanzar en pro del desarrollo nacional, pero pensando desde lo local, atendiendo las necesidades y aspiraciones que se tiene desde los diferentes universos de comunidades, imaginarios y cosmovisiones que conforman a México.

De igual forma es necesario abundar el estudio del desarrollo de las competencias concurrentes, los procesos de centralización y descentralización, así como las estructuras administrativas, legislativas y judiciales desde el Derecho Comparado, que muchas enseñanzas y aportes pueden realizar en pro de nuestro país.

Sobre la hipótesis

Es necesario señalar que la hipótesis general de la cual partió el inicio de la tesis doctoral era la siguiente:

La desordenada y cambiante evolución de las leyes generales puede explicarse por la carencia de lineamientos para su creación, lo que ha generado que sean susceptibles de ser usadas para generar una concentración de competencias derivado de su desarrollo desconstitucionalizado.

Al respecto, cabe mencionar una serie de puntos que pueden defender parcialmente la hipótesis, pero a la par hay una refutación parcial, ya que su uso ha sido diferente y mucho más amplio que lo detectado originalmente, lo que puede ser analizado a la luz de las hipótesis particulares:

Primera. *Las leyes generales sobrepasan la regulación concurrente de una materia al desarrollar competencias que rebasan la materia constitucional que se les mandata.*

Esta primera hipótesis particular no se puede afirmar sin hacer un análisis exhaustivo materia por materia, lo cual no fue parte de la memoria doctoral. Sin

embargo, se puede señalar atinadamente que el rebasar los límites constitucionales del desarrollo constitucionalizado no es posible, puesto que, como lo señala la hipótesis general, no hay una posibilidad de cuantificar el alcance de las leyes generales.

Mas bien, ha servido para poder generar estándares de cumplimiento, de armonización legislativa e inclusión de cánones internacionales, lo cual es uno de los principales hallazgos de esta memoria doctoral.

Segunda. *La evolución normativa de las leyes generales ha sido diferente en el tiempo, lo que atiende a una ausencia de regulación.*

Esta hipótesis secundaria se considera refutada parcialmente, puesto que no solo depende del tiempo, sino de un complicado entramado de relaciones y actores políticos, que atienden a la forma en que se distribuye y ejerce el poder.

Las leyes generales, han tenido un desarrollo diverso dependiendo de la época, respondiendo a factores de impulsos partidistas, luchas de poder y a manera de comodín para efectos como el ser receptoras del derecho convencional.

Un cúmulo de ellas surgieron, por ejemplo, con motivo del Pacto por México, pero teniendo como origen la protesta y petición de cambios al Gobierno y como respuesta a una cada vez más expuesta corrupción, este cúmulo de leyes a las que se hace referencia dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

Reforma y emanación de legislación en materia de transparencia y datos personales; las relativas a Archivos, Responsabilidades de los Servidores Públicos y la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Tenemos otras leyes generales, como la de mejora regulatoria que surgen de compromisos convencionales derivados de tratados de libre comercio, como el que se forjó con la Unión Europea y en vías de hacer una renegociación del NAFTA.

Otras, como aquellas en materia de salud, demasiado específicas, o enfocadas a temas muy particulares, suelen ser una respuesta a movimientos sociales y cabildeos grupales, por lo tanto pueden tener una parte de válvula de presión para regular movimientos.

Como se ha señalado en el texto, la creación de las leyes generales se ha desarrollado de manera diversa atendiendo a la conformación de las Cámaras y el partido en la Presidencia, por lo que el factor político es esencial para su asimilación y entendimiento..

Tercera. *El papel poco regulador de la jurisprudencia en materia de leyes generales atiende a la falta de lineamientos constitucionales sobre los cuales fijar límites en el proceso de diseño de las mismas.*

Esta hipótesis se considera plenamente comprobada, ya que la ausencia de una interpretación constitucional de los alcances de las facultades legislativas concurrentes que sea suficientemente clara, da lugar a que se pueda hacer casi cualquier tipo de diseño institucional desde el legislativo en funciones de desarrollador desconstitucionalizado.

Esto es importante, ya que contrario a como había sido pensado en un inicio, esta apertura ha permitido que se adapten para funcionar como recipiendarias del derecho convencional. La limitante que generan para los legislativos locales sigue siendo un problema, pero también una solución, sobre todo en cuanto al cumplimiento de compromisos convencionales.

Por lo tanto, se puede señalar que la hipótesis general se comprueba solo parcialmente, pero hace falta tomar en cuenta los factores políticos y de ejercicio del poder para poder entender la evolución de las mismas, pero remarcando que desde la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de junio 2011 y el Pacto por México, tuvieron un desarrollo diverso, sirviendo en gran parte para la recepción de cuestiones convencionales.

Es necesario también señalar que una de las funciones más importantes de las leyes generales es armonizar y sentar bases comunes que no pueden dejarse al arbitrio de las legislaturas locales, únicamente, ya que tienen un enfoque de crear bases y mínimos a respetar, evitando así que se cree una *balcanización* legislativa.

El reto a futuro será lograr que estos pisos mínimos sean regulados y pueda existir una certeza constitucional del contenido de las leyes generales.

Esta travesía de construcción de la memoria doctoral es piedra fundamental para el futuro académico de quien la suscribe, ha logrado abrir diversas líneas de investigación que se van adecuando y alineando al nuevo orden político.

Hacia el futuro

Partiendo de estas conclusiones, me parece pertinente decir que el tema analizado se encuentra en un constante cambio, que justamente discurre atendiendo a las necesidades de un momento determinado, que si bien puede ser utilizado para cuestiones que pueden ser catalogadas como buenas o positivas, como es el caso del incremento y adopción de estándares de protección de derechos humanos más amplios, el reconocimiento de derechos y la unificación de criterios y mecanismo de colaboración tan importantes como el Sistema Nacional Anticorrupción, también se han adoptado en las leyes generales excesos de regulación que no hacen sino pensar en que son un vehículo que facilita la incorporación de figuras nacionalizadas camufladas bajo el lente de la concurrencia.

Sin embargo, este tipo de análisis puntual debe darse por materia, por ley y por área de interés, bajo una óptica empírica que permita reconstruir procesos específicos mediante el rastreo de ideas, pensamiento e intereses, así como su impacto y adopción en las entidades federativas del país.

Los elementos de este trabajo, espero que sirvan como una base o punto de partida para el desarrollo de este tipo de investigaciones, permitiendo así generar un mayor cúmulo de conocimiento especializado en cuanto a las facultades concurrentes y su ejercicio, englobándose como una gran línea de investigación plural, que sin duda no puede ser abordada sin una perspectiva interdisciplinaria y cada vez menos desde una perspectiva estricta o mayoritariamente jurídica.

EPÍLOGO

Las nuevas leyes generales emanadas de este periodo servirán como un mecanismo de contraste entre la teorización realizada en la tesis y la realidad normativa bajo una distribución diferente del poder.

Necesariamente se debe atender a esta distribución y ejercicio del poder de manera diferente a cómo se vino haciendo durante los 3 sexenios precedentes, desde el cambio democrático.

Ahora se está en condiciones de un exacerbado presidencialismo, con gran fuerza legislativa con disciplina partidista, con mayoría de gubernaturas y en ejercicio del poder de cooptación institucional. Por lo tanto, será necesario en un futuro cercano evaluar los efectos del presidencialismo del sexenio que transcurre en clave de centralización o descentralización de competencias mediante el uso de las leyes generales.

Las leyes que se han creado durante el tiempo transcurrido desde el inicio del actual sexenio, han sido las siguientes:

- A. Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros³⁷³
- B. Ley General de Educación³⁷⁴
- C. Ley General de Educación Superior³⁷⁵
- D. Ley General de Bibliotecas³⁷⁶
- E. Ley General de Movilidad y Seguridad Vial³⁷⁷, y
- F. Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia³⁷⁸

³⁷³ Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.

³⁷⁴ Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.

³⁷⁵ Ley General de Educación Superior, Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 2020.

³⁷⁶ Ley General de Bibliotecas, Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2021.

³⁷⁷ Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2022.

³⁷⁸ Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2021.

G. Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación³⁷⁹.

H. Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral³⁸⁰.

Es importante poner en relieve el debate generado en torno al proceso de creación de la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación³⁸¹. Esta ley general es de reciente creación, deriva de la reforma constitucional del 15 de mayo de 2019, en la cual se estableció en el artículo 73 de la Constitución lo siguiente dentro de las atribuciones del Congreso:

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

La expedición de esta ley, desde la perspectiva del gobierno federal, marca “...un hito en la historia del país a favor del derecho humano a la ciencia y el conocimiento, al incorporar un enfoque humanístico que enmarca y guía el avance científico y el desarrollo tecnológico a favor del bienestar social y el cuidado ambiental³⁸²”, agregando que:

Con la creación de esta primera Ley General, México rompe el paradigma que, en los últimos tres sexenios, permitió el uso de recursos públicos para financiar

³⁷⁹ Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo de 2023.

³⁸⁰ Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023. Cabe señalar que esta Ley pesa una declaratoria de invalidez total por la Suprema corte de Justicia de la Nación.

³⁸¹ Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo de 2023.

³⁸² México logra primera Ley General en materia de HCTI, propuesta por el presidente Andrés Manuel López Obrador, Comunicado del 29 de abril de 2023, CONAHCYT, disponible en: <https://conahcyt.mx/mexico-logra-primera-ley-general-en-materia-de-hcti-propuesta-por-el-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

una gran cantidad de proyectos privados que simulaban investigación y desarrollo tecnológico, y que, a pesar de haber autorizado la transferencia de más de 45 mil millones de pesos a empresas trasnacionales, México redujo 16 escaños en eficiencia tecnológica.

Con este avance en el poder Legislativo, el país podrá recuperar el quehacer en las HCTI, y las y los mexicanos podrán gozar de los beneficios derivados de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, contribuyendo a garantizar el ejercicio pleno del derecho humano a la ciencia que la Constitución mexicana consagra en el artículo 3º constitucional desde 2019³⁸³.

El diseño de esta nueva ley tiene aparejada también una gran cantidad de críticas, lo que pone de manifiesto un malestar en gran parte de la comunidad científica y de varios sectores de la población.

Entre los puntos que se la han criticado se encuentran los que destacaron los académicos del Cinvestav, Eduardo Aranda y Alma Maldonado, que se propagaron rápidamente por redes sociales, medios digitales de comunicación y posteriormente los tradicionales:

El documento de la LHCTI, incluyendo exposición de motivos y antecedentes rebasa 100 páginas y el dictamen completo comprende 1008 cuartillas, lo cual desincentiva su lectura para los legos en lenguaje legal. Para contribuir a la discusión aquí una síntesis de los puntos más críticos que contiene:

1. Un consejo directivo con la participación de todas las secretarías de estado, incluyendo defensa y marina. Exclusión de representantes de Cinvestav, UNAM, ANUIES, UAM, IPN, FCCyT; así como de las entidades federativas y el sector privado.
2. Ocho integrantes de todos los sectores que conforman el sistema con voz y voto, sugeridos por el Órgano Interno Consultivo, frente a 14 representantes del gobierno.
3. Otorgamiento de financiamiento y becas a quienes trabajen en las líneas prioritarias definidas por el gobierno, mientras que las demás no son prioritarias.

³⁸³ Ídem.

4. Cesión obligatoria de patentes derivadas del financiamiento del Conacyt y derechos de explotación al Consejo; en lugar de generar recursos propios para las instituciones de origen.
5. Absorción de los trabajadores de los CPI (a raíz de un discurso reciente de la directora del Conacyt creemos que en una segunda etapa también del Cinvestav) como empleados de CONACYT, lo que anularía los CCT vigentes. Triste augurio para los sindicatos independientes que hemos logrado ser reconocidos en el Apartado A de la LFT, por la casi seguridad de ser trasladados al Apartado B.
6. Eliminación de la meta del 1% del PIB en CyT, de manera que con un incremento de cinco pesos se podrá argumentar que es superior al del ejercicio anterior y no tener obstáculos de ley.
7. La transmutación del CONACYT a un nuevo organismo conllevará a la emisión de nuevos reglamentos del SNI y del Sistema de Nacional Posgrados, armonizando todas las reformas hechas desde el Conacyt en este sexenio.
8. Posibles afectaciones de convenios (ej. del SNI) ya firmados con el Conacyt al cambiar su nombre.
9. Discriminación de colegas y estudiantes de las instituciones de educación superior privadas y de estudiantes en los programas del Conacyt violando preceptos constitucionales.
10. Ausencia de una fiscalización y/o rendición de cuentas independiente del gobierno porque el Órgano Interno de Control es subordinado a la Sría. de la Función Pública.
11. La persona titular del Conacyt preside la junta directiva. Una persona será juez y parte.
12. Los CPI pierden su autonomía presupuestal, para pasar a ser meras oficinas del Conacyt³⁸⁴...

También es necesario señalar que se debe analizar el proceso de creación de esta ley desde una perspectiva de obediencia partidista, vicios en el proceso

³⁸⁴ Aranda-Bricaire, Eduardo y Maldonado Maldonado, Alma, *La Ley General de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación para dummies*, IIRCCC, CIDE, UdeG, 29 de abril de 2023, disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/la-ley-general-de-humanidades-ciencia-tecnologia-e-innovacion-para-dummies/>

legislativo, el impacto del cambio normativo en el desempeño de la ciencia y la tecnología, ya que todo esto se da en el contexto de un proceso de centralización de la toma de decisiones, visiones sobre la ciencia, así como una redefinición del papel del Estado y los organismos privados en el ámbito de la ciencia, la tecnología y los centros de investigación.

Sin duda se puede percibir una sensación de centralización en cuanto a las competencias por medio de las leyes generales. Es interesante que durante el presente sexenio, con mayoría en Cámaras y un retorno al presidencialismo fortalecido, se continué utilizando la figura de la ley general y no se haya acudido a otras figuras, como leyes federales o nacionales.

Como en el caso de la ley general sobre medios de impugnación en materia electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido el análisis de algunas de estas leyes, como al cierre de esta investigación se encuentra la Ley General de en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, sin embargo por el momento político y las vías y argumentos en que llegan a la Corte estas normas, será complicado que exista un criterio que ayude a dilucidar más a fondo una postura sobre los alcances de las leyes generales desde la perspectiva judicial.

También resulta importante señalar que se han creado 3 nuevas leyes nacionales, las cuales son la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Ley Nacional del Registro de Detenciones y la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, por lo cual también se plantea la necesidad de continuar indagando el papel que desempeñan las leyes y los códigos nacionales en cuanto a la centralización normativa.

El federalismo a través de este sexenio seguramente tendrá muchos más descabros y nuevas formas de interacción. Eventualmente, parece pausable que haya un nuevo movimiento en pro del federalismo, especialmente desde el sector fiscal y financiero.

En este sentido, queda abierto como una línea de investigación el rastreo, monitoreo y análisis de los criterios que adopta la Corte respecto al Federalismo, la concurrencia competencial y la distribución de éstas, debiendo generar un

adentramiento profundo en las decisiones que se tomen, sus fundamentos y las consecuencias que genere.

Sin duda, este nuevo periodo marcado por una férrea disciplina partidista de legisladores, gobernadores y funcionarios claves para con el partido en el poder y el Presidente de la República, así como las claras mayorías que tiene en distintos órganos políticos, abren la necesidad de re-discutir el papel del federalismo como principio jurídico-político fundamental en el sistema jurídico mexicano.

De estos razonamientos, más allá de la línea de investigación abierta, referida en las conclusiones, es necesario *poner de moda* los estudios sobre el federalismo y conjuntarlos con análisis sobre el comportamiento judicial, el análisis político del mundo legislativo, del comportamiento en órganos constitucionales autónomos nacionales y sus pares locales, los estudios de género en relación a las medidas federalistas, la distribución, formación e interacción de cotos de poder en órganos derivados de las leyes generales que tienen sistemas de nombramientos donde interactúan la federación y los entes locales (vg. OPLEs y Tribunales electorales locales), así como generar más estudios desde lo local del impacto de las leyes generales, pero procurando llevarlos a un nivel de análisis nacional, no permitir solo que los estudios locales queden rezagados en la academia local, sino facilitar la interacción de visiones en la búsqueda de soluciones y propuestas que fortalezcan el entendimiento y funcionamiento del federalismo mexicano.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

- Al CAMP, Roderic, *La política en México ¿Consolidación democrática o deterioro?*, trad. De Guillermina del Carmen Cuevas Mesa, México, FCE, 2018.
- AJA, Eliseo, *Estado Autonómico y Reforma federal*, Madrid, Ed. Alianza, 2014.
- ALBERT, Richard, *Constitutional amendments: Making, breaking, and changing constitutions*, New York, Oxford University Press, 2019.
- , “Los métodos de la reforma informal”, *Latin American LawReview*, Colombia-México, n.º 03, 2019
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2010.
- , *La Forma Federal de Estado*, México, IJ-UNAM, 2005.
- ARROYO GIL, Antonio, *Distribución y delimitación de competencias*, España, Marcial Pons, 2019
- ASTUDILLO, CÉSAR, *Derecho Procesal Constitucional local*, México, Ed. Porrúa-IMDPC, 2017.
- , *Derecho Procesal Constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- , *El dilema de la última palabra. Mandato, autoridad y funcionamiento de las altas cortes de derechos*, México, Tirant lo Blanch, 2022.
- ASTUDILLO, César y SAUCEDO MARTÍNEZ, Ángel, “Transitorios. Artículo Cuarto. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del distrito Federal...”, en Astudillo, César y De Hoyos Koloffon, Gilberto Pablo, *Ley General en Materia de Delitos electorales. Comentada*, México, FEDE NL-Tirant lo Blanch, 2021.
- BAGNI, Silvia y NICOLINI, Matteo, *Justicia constitucional comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.

- BALDIN, Serena, "Classifications and fuzzy logic. A comparative perspective", *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel et al, *Manual de Derecho Constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, México, FCE, 2018
- , *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, 2016
- BEHNKE, Nathalie y BENZ, Arthur, "Federalism and constitutional change", en Contiades, Xenophon y Fotiadou, Alkmene (Eds.), *Routledge handbook of comparative Constitutional Change*, EUA, Routledge, 2021.
- BOGDANDY, Armin von et. al., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y retos*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 2014.
- , *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 2017.
- CABALLERO GONZÁLEZ, Edgar S., *El diálogo jurisprudencial de la Suprema corte de Justicia de la Nación con los Tribunales constitucionales y regionales*, México, Porrúa, IMDPC, 2019.
- CAMACHO, CÉSAR, "Historia del Federalismo en México y sus perspectivas", en Palacios Alcocer, Mariano (Coord.), *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- CANO ÁLVAREZ, Carla Mariana Isolda, *Federalismo y política fiscal*, México, FLACSO, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª. Ed., México, UNAM, 2012

- CARPIZO, Jorge, "Derecho constitucional latinoamericano y comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, UNAM, año XXXVIII, núm. 114/2005.
- , *Estudios Constitucionales*, 8ª. Ed., México, Porrúa, UNAM, 2012
- , "Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana", en Astudillo, Cesar y Carpizo, Jorge (Coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.
- COSSÍO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 3ª. ed., México, Fontamara, 2016.
- DE LA TORRE TORRES, Rosa María, *El nuevo paradigma constitucional*, UMSNH-Morevalladolid, 2013.
- DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 7ª. Reimp., España, Ariel, 1999.
- DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, "Marco jurídico. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865.", en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013.
- DEL VALLE MURGA, María Teresa, "La liminalidad y su aplicación al Estudio de la Cultura Vasca", *Kobie. Antropología cultural*, N°. 2, 1985-1987.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", Azuela, Antonio (Comp.), *Ensayos sobre la propiedad*, México
- DIXON, Rosalind y GINSBURG, Tom, "The forms and limits of constitutions as political insurance", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, Issue 4, Octubre 2017, <https://doi.org/10.1093/icon/mox080>, Published: 19 February 2018.
- DIXON, Rosalind y Stone, Adrienne, *The invisible Constitution in comparative perspective*, United States of America, Cambridge University Press.

- DULITZKY, Ariel, *Derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano. Modelos para (des)armar*, México, IECEQ, 2017.
- ESPELETA ALANDRO, Rodrigo y VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *Federalismo Dúctil*, Tirant lo Blanch alternativa-Universidad Panamericana, 2023, p. 137.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 2000.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2003.
- , “Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina”, en Serna de la Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM et al, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, México, UNAM, 2010.
- FOSSUM, John Erik, “reflections on the role of subnational parliaments in the European Multilevel Parliamentary Field,” en Abels, Gabriele y Eppler, Annegret (eds.), *Subnational parliaments in the EU Multi-level Parliamentary system: Taking stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck, Studien Verlag, 2015
- GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas*, Nueva Sociedad, No 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552, https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad_de_Chile+CA_1+2020+type@asset+block@TEXT1M2
- GARRORENA MORALES, Ángel, *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 2ª. Ed., España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013
- GUASTINI, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. Jordi Ferrer i Beltrán, México, Gedisa, 2016.

- , "La Constitución como límite a la legislación" en CARBONELL, Miguel (Comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª. ed., México, Porrúa, UNAM, 2016.
- GUNDERMANN KRÖLL, Hans, "El método de los estudios de caso", en Tarrés, María Luisa, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, CM-FLACSO, 2013.
- GUTIÉRREZ PARADA, Óscar, *Sistema federal. Tendencia actual. Federalismo normativo centralmente dirigido*, México, Porrúa-ELD, 2016.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*, México, COLMEX, 2021.
- , *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*, México, COLMEX, 2016.
- HÖGENAUER, Anna-Lena y ABELS, Gabriele, "conclusión: regional parliaments- a distinct role in the EU?", en Högenauer, Anna-Lena y Abels, Gabriele, *Regional parliaments. Effective actors in EU policy-making?*, USA, Routledge, 2020
- JACOBSON, Gary Jeffrey, *Constitutional identity*, USA, Harvard University Press, 2010
- LERNER, Hanna, *Making Constitutions in deeply divided societies, United States of America*, Cambridge University Press, 2013.
- LIRA, Andrés y STAPLES, Anne, "Del desastre a la reconstrucción republicana", en Velásquez García, et al, *Nueva historia general de México*, México, COLMEX, 2019.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2ª. Ed., México, UNAM-IIJ, 2018.
- MARION YOUNG, Iris, *Responsabilidad por la justicia*, trad. De Mimiaga Bremón, Cristina y FilellaEscolá, Roc, Madrid, Morata, 2011.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F., *El reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2007.

- MC GARRY, John y O'LEARY, Brendan, "Territorial pluralism. Its forms, flaws, and virtues", en Requejo, Ferran y Caminal, Miquel (Eds.), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and cases*, New York, Routledge-Institutd'Etudis Autonomics, 2012.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
- MORÁN NAVARRO, Sergio Arnoldo, *El nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales en México. Alcances y perspectivas desde la doctrina*, Tirant Lo Blanch-UAN, México, 2020.
- MORLINO, Ricardo, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, México, CONCYTEC, UAQ, Siglo veintiuno editores, 2019.
- MURILLO, María Victoria et al, *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*, trad. De Ana Bello, Argentina, Siglo XXI, 2021.
- NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, "Historia conceptual del derecho y cultura jurídica", en Narvárez H., José Ramón y Rabasa Gamboa, Emilio (Coords.), *Problemas actuales de la historia del Derecho en México*, México, Porrúa-ITESM, 2007.
- OCHOA SERRANO, Álvaro y SÁNCHEZ DÍAZ, Gerardo, *Historia breve de Michoacán*, México, COLMEX-FCE, 2012.
- OLMEDA, Juan C., *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*, México, COLMEX, 2021.
- PAZOS-VIDAL, Serafín, *Subsidiarity and EU multilevel governance. Actors, networks and agendas*, Routledge, USA, 2020, Routledge Studies on Government and the European Union.
- PAXMAN, Andrew (Coord.), *Los Gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, México, Ed. Grijalbo, 2018.

- PAVANI, Giorgia, “Mutaciones del Estado federal en América Latina. Notas metodológicas para la investigación, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, España, Iustel, núm. 23, junio de 2018.
- PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Derecho Constitucional Comparado*, tomo I, México, IIJ-UNAM-Astrea.
- PEGORARO, Lucio, “Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nueva época, núm. 117, julio-septiembre, 2002
- , *Teoría y modelos de la comparación. Ensayos de Derecho constitucional comparado*, Ediciones Olejnik, Santiago, 2017.
- POU GIMÉNEZ, Francisca, “Lo que quisiera que la Corte hiciera por mí”, en Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (Coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- POZAS LOYO, Andrea et al, “When More Leads to More: Constitutional Amendments and Interpretation in Mexico 1917-2020”, *Article accepted for its publication in Law and Social Inquiry*, 2020.
- QUIÑONES ANDRADE, Rocío Guadalupe, *Implementación de las sentencias internacionales sobre derechos humanos. De la ejecución al impacto*, México, Porrúa-IMDPC, 2022.
- RABASA, Emilio O., “Análisis jurídico. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013.
- ROSER MARTÍNEZ, Manuel Ballbé, *Soberanía dual y constitución integradora*, España, Ariel, 2003.
- RUIPÉREZ, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, España, Reus, Xunta de Galicia, 2012.

- SACCO, Rodolfo, “Legal formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II of II)”, en *The American Journal of Comparative Law*, Cambridge, Oxford University Press, vol. 39, núm. 2, Verano de 1991.
- SAGÜES, Néstor Pedro, “El concepto de Constitución convencionalizada. Su fisionomía actual, fundamentos y topes”, en Ferrer Mac-Gregor et Al (Coords.), *La Constitución Convencionalizada. A 40 años de la vigencia del Pacto de San José*, México, Tirant lo Blanch, 2021
- , *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución Nacional a la Constitución convencionalizada*, 2ª. Ed., México, Porrúa-IMDPC, 2017.
- SCARPELLI, Umberto, “Classi logiche e discriminazioni fra i sesi”, en *Lavoro e dir.*, n.4, 1988.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Constitucional Mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.
- , “Medium state autonomy in a centralized federation” en Popelier, Patricia et al. (Eds.), *Routledge Handbook of subnational Constitutions and Constitutionalism*, USA, Routledge, 2022, p. 208.
- , *El Sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009.
- SERRA CRISTOBAL, Rosario, “El federalismo judicial estadounidense”, en *Estudios de Deusto*, España, Universidad de Deusto, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017.
- SOBERANES DÍEZ, José María, *Las reformas a la constitución de 1917*, México, IJ-UNAM, 2020.
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El grupo centralista y la Constitución de las siete leyes, 1835-1837”, en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013.
- SOROKA, Stuart et al, “Multiculturalism policy and support for the welfare state”, en Goodyear-Grant, Elizabeth et al, *Federalism ant the welfare state in a multicultural world*, Canada, McGill-Queen’s University Press, 2018.

- SUELT COCK, Vanessa, "Tendencias recientes del federalismo en América latina", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, España, Iustel, núm. 23, junio de 2018.
- TURNER, Víctor, *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*, trad. De Ramón Valdés del Toro, México, Siglo XXI, 1980.
- UHLMANN, Felix y POPELIER, Patricia, "Multi-level Lawmaking. Form, arrangement and Design in Theory and Practice", en Popelier, Patricia et al (Eds.), *Lawmaking in multi-level settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Alemania, Hart-Nomos, 2019
- URQUIZA MARTÍNEZ, Humberto y TAPIA NAVARRETE, José Alfredo (Coords.), *La Constitución Política de Michoacán a 100 años de su promulgación. Su génesis, retos y perspectivas*, México, Tirant lo Blanch, IEM, UNLA, 2019.
- VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, Buenos Aires, UNAM-EDIAR, 2005
- VAN GENNEP, Arnold, *Los ritos de paso*, trad. De Juan Aranzadi, España, Alianza ed., 2008.
- WEAVER, Kent, "Political Institutions and the welfare state in Canada and the United States", en Goodyear-Grant, Elizabeth et al, *Federalism ant the welfare state in a multicultural world*, Canada, McGill-Queen's University Press, 2018.
- ZAGREBELZKY, Gustavo, *El Derecho dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, trad. De Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011.
- ZAGRABELSKY, Gustavo et al, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. De César E. Moreno More, Perú, Zela, 2020.
- ZALDIVAR, Arturo, *10 años de derechos. Autobiografía jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2022.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824", en Galena, Patricia (Comp), *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2013.

Otras fuentes

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 224.

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 225.

Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273.

Corte IDH. Caso Trueba Arciniega y otros Vs. México. Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369.

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 381.

Corte IDH. Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447.

Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39.

Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

Constitución de 1857,
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
f.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones), Suprema Corte de Justicia de la Nación,
<https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

Constitution of the United States, disponible en:
https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

CostituzionedellaRepubblica Italiana, disponible en:
<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.

Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 27 de abril de 2016.

Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

Decreto que concede facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para legislar en el Ramo de Salubridad Pública, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de enero de 1934.

Decreto que reforma el artículo 3° y la fracción XXV del 73 constitucionales, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de diciembre de 1934.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1994.

Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación,

Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

Legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamentodell'ordinamentodellaRepubblicaallaleggecostituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", pubblicatanellaGazzettaUfficiale n. 132 del 10 Giugno 2003, disponibile en: <https://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm>

Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de agosto de 1934.

Ley Federal de Educación, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de noviembre de 1973.

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de enero de 1925.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de agosto de 1932.

Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de agosto de 1934.

Ley General del Timbre, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de Diciembre de 1931.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1935.

Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de febrero de 1938.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de mayo de 1941.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de enero de 1985.

Ley General de Población, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de Diciembre de 1947.

Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de enero de 1969.

Ley General de Bienes nacionales, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 8 de enero de 1982.

Ley General de Población, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974.

Ley General de Crédito Rural, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de abril de 1976.

Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de mayo de 1976.

Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de julio de 1993

Ley General de Deuda Pública, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1976.

Ley General de Salud, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de febrero de 1984.

Ley General de Bibliotecas, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de enero de 1988

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1988.

Ley General de Educación, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de julio de 1993.

Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de agosto de 1994.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de diciembre de 1995.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de noviembre de 1996.

Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

Tesis: P./J. 5/2010, Jurisprudencia, Novena Época, Registro 165224, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Constitucional, Pág. 2322.

Tesis: P. VII/2007, Novena Época, Registro: 172739, Pleno, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Página: 5.

Tesis: P./J. 11/2016 (10a.) Décima Época, Registro: 2012593, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 52.

