UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

# LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL ANTE LA TENDENCIA CENTRALISTA EN MÉXICO DE EXPEDIR, DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, DIVERSAS LEYES GENERALES Y NACIONALES

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN DERECHO PARLAMENTARIO

PRESENTA

MAESTRA EN DERECHO DULCE MARLENE REYNOSO SANTIBÁÑEZ

TUTOR ACADÉMICO:

DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO CARLOS MUÑIZ DÍAZ

TUTORES ADJUNTOS:

DOCTOR JULIO MARTÍNEZ DELGADO
DOCTOR REYNALDO ROBLES CARDOSO

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, ENERO DE 2026.

## DEDICATORIA

## AGRADECIMIENTOS

# ÍNDICE

DEDICATORIA.....6
AGRADECIMIENTOS.....7
RESUMEN.....11
INTRODUCCIÓN.....13
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.....15
CAPÍTULO I. EL FEDERALISMO MEXICANO.....46
I.1 Antecedentes históricos en México.....46
I.2 Evolución del federalismo.....60
I.3 Rasgos del actual federalismo en México.....62
I.4 Crisis del federalismo mexicano.....66
1.5 Competencias normativas dentro del federalismo mexicano.....73
CAPÍTULO II. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.....80
II.1 La defensa de la Constitución y mecanismos de protección constitucional.....80
II.2 La rigidez constitucional.....88
II.3 La rigidez constitucional en México.....96
II.4 Análisis de derecho comparado sobre la rigidez constitucional.....101
II.4.1 Uruguay.....101
II.4.2 Venezuela.....103
II.4.3 Chile.....105
II.4.4 Colombia.....108
II.5 Aspectos que pueden fortalecer la rigidez constitucional en México.....111
CAPÍTULO III. LAS LEYES GENERALES Y NACIONALES EN MÉXICO EMITIDAS, EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, TRAS REFORMAS AL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.....116
III.1 Reformas constitucionales al artículo 73 en los últimos 10 años en México para dotar al Congreso de la Unión de competencia para emitir leyes generales o nacionales en nuevas materias.....116
III.2 Leyes generales expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional.....126

III.3 Leyes nacionales (o legislación única) expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional..... 136

III.4 Ley no federal, ni general ni nacional, expedida en los últimos 10 años en México por el Congreso de la Unión: el caso paradigmático de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios. ..... 144

III.5 Análisis de la argumentación dada en el proceso legislativo para justificar la decisión de configurar una ley general o nacional ..... 145

III.6 Aspectos de algunas de las Leyes Generales o Nacionales que pueden afectar la soberanía de los Estados. ..... 286

CAPÍTULO IV. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL ANTE LA TENDENCIA CENTRALISTA DE CREAR LEYES GENERALES Y NACIONALES DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN MÉXICO ..... 299

IV.1 Tensiones en el federalismo por la tendencia centralista de crear leyes generales y nacionales durante los últimos 10 años en México..... 299

IV.2 Datos sobre las Reformas Constitucionales al Artículo 73 que hacen cuestionable la Rigidez Constitucional en México ..... 306

IV.3 La rigidez constitucional como alternativa de solución a la tendencia centralista materia de la investigación..... 308

IV.4 Propuesta de reforma constitucional para fortalecer la rigidez constitucional y con ello atemperar la tendencia centralista de creación de leyes generales. ..... 312

CONCLUSIONES ..... 316

BIBLIOGRAFÍA ..... 324

## RESUMEN

El problema del que se ocupa la investigación deriva de lo que se ha apreciado como una tendencia centralista al crear leyes generales y nacionales en México, en aquellos casos en los cuales previamente se reforma el artículo 73 constitucional a fin de dotar al Congreso de la Unión de competencias normativas -exclusivas en muchos casos- en materias que correspondían expresa o residualmente a las Entidades Federativas, lo que puede afectar el pacto federal.

Se plantea una propuesta que coadyuve a dar bases y argumentos para evitar la ruptura del pacto federal, generando mecanismos constitucionales que garanticen la necesidad de consensos más amplios, legítimos e incluyentes cuando las decisiones versen sobre el reparto de las competencias concurrentes y exclusivas para cada uno de los niveles de Gobierno.

En la actualidad el federalismo mexicano se ha decantado por abandonar las facultades expresas y residuales, adoptando reformas para implementar las llamadas facultades concurrentes o coincidentes. E incluso se ha generado una nueva forma bajo el rubro de “leyes nacionales”. Empero, ello se ha llevado a cabo sin ahondar en los motivos del poder reformador de la Constitución para hacerlo, pues aun cuando puedan obedecer a distintas problemáticas y coyunturas no siempre se profundiza y aclararan sus alcances y las verdaderas razones.

En ese sentido, la propuesta es reformar al artículo 135 Constitucional a fin de contemplar un procedimiento distinto en cuanto a mayorías y formalidades de discusión de aquellas reformas constitucionales en que se vea involucrado o afectado el pacto federal, tal como sería la reforma al reparto de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios. Así, una de las modificaciones que podrían reforzar la calidad de la rigidez constitucional es que en los casos descritos, de ninguna manera se pueda obviar la discusión de la reforma. Otra de las modificaciones para fortalecer la calidad de la rigidez tendría que consistir en las mayorías calificadas, para

hablar en todos los casos de las dos terceras partes de los miembros integrantes de los respectivos órganos.

## INTRODUCCIÓN

El tema a investigar surgió de una inquietud personal surgida a raíz de algunos aspectos de diversas Leyes Generales, que se considera podrían vulnerar la libertad de configuración legislativa de los Estados, mismos que fueron detectados al llevar a cabo el respectivo análisis sobre la armonización de la legislación de una Entidad Federativa con respecto a los parámetros contenidos en tales leyes generales; así por ejemplo se encontró que en la Ley General de Archivos y en Ley General de Mejora Regulatoria se determina, respectivamente, que los titulares del Archivo General o de la Unidad de Mejora Regulatoria en las Entidades Federativas tendrán un nivel de "subsecretario", lo que bien puede evidenciar un exceso para la libertad de configuración normativa de los Estados.

La investigación se ocupará en indagar si las razones dadas para la emisión de las leyes generales son bastantes o, por lo menos, suficientes para justificar la necesidad de regulación en una Ley a la que se le dota de la característica de General, por supuestamente contener facultades concurrentes.

Esos problemas a estudiar configuran una tendencia centralista que puede afectar el pacto federal, pues en los hechos estamos ante una práctica de reformar constitucionalmente al artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de competencias normativas -exclusivas en muchos casos- en materias que se encontraban a cargo de las Entidades Federativas.

Al efecto, se considera que si bien han sido abordados diversos problemas vinculados con el federalismo, han sido sobre todo analizados desde el aspecto fiscal o tributario, pero no se realiza desde la óptica planteada de mostrar cómo evolucionó la norma fundamental para permitir crear leyes generales en los últimos años, mismas que antes no se habían clasificado como tales y reservado exclusivamente para la Federación, sino que los Estados gozaban de total libertad de configuración normativa, atendiendo

a su soberanía y a que no era una materia que constitucionalmente les estuviese limitada.

Finalmente, cabe señalar que la solución que se pretende aportar es emplear la rigidez constitucional como un mecanismo de protección constitucional del reparto de competencias legislativas entre la Federación y sus Estados.

## PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

**Título**: La rigidez constitucional como mecanismo de protección constitucional ante la tendencia centralista en México de expedir, durante la última década, diversas Leyes Generales y Nacionales.

**Modalidad:** no escolarizada (en línea).

**Área de evaluación:** Cuerpo Académico: Derecho Parlamentario

**Línea de Generación y aplicación del conocimiento:** Estudios en Derecho Parlamentario, porque si bien en la investigación se habrán de conjuntar dos ciencias como lo son la política y el derecho, ello resulta del concepto mismo de Constitución, ya que siguiendo -al efecto- a Manuel Aragón, la Constitución es: "norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable que garantiza la limitación del poder para asegurar que éste, en cuanto deriva del pueblo, no se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos. Es decir, la Constitución no es otra cosa que la juridificación de la democracia, y así debe ser entendida" (Aragón, 1989, pág. 27).

Así, la juridificación de la democracia es un concepto indisolublemente ligado al objeto central de investigación, porque la justificación del tema tiene sustento en la defensa del equilibrio en la división vertical del poder, la democracia y la soberanía de los Estados, los cuales son aspectos torales de la formación y existencia del Estado Mexicano como una Federación, para cuyo efecto el mecanismo de protección que se pretende demostrar resulta aplicable al caso concreto, será precisamente la rigidez constitucional, la cual es una herramienta empleada para llevar a cabo lo que se conoce como la defensa de la Constitución.

No obstante, la investigación se hará esencialmente en el seno del Parlamento, al analizar las razones dadas por los legisladores para proceder con las reformas constitucionales que conllevan a emitir las leyes generales y nacionales a estudiar, de manera que la línea de generación y aplicación de conocimiento es justamente estudios en derecho parlamentario.

**Palabras Clave:** Rigidez constitucional, protección constitucional, centralismo, federalismo, y leyes generales o nacionales.

**Antecedentes (Estado de conocimiento)**

Sobre la presente investigación se han consultado 20 fuentes, de las cuales 10 son libros, 7 son artículos de revistas, 2 son ponencias de un Congreso y 1 es un artículo de periódico.

En el tema de la rigidez constitucional, se han detectado dos tipos de información, aquella de carácter eminentemente doctrinal que explica el concepto y sus elementos, y la segunda es la que con base en las múltiples reformas efectuadas en este caso a la Constitución Mexicana trata de evidenciar las debilidades de la figura, pero en uno de los 2 textos que se ubican en esta última hipótesis no se realiza propuestas concretas para su fortalecimiento, y en el segundo de ellos si bien se realiza una propuesta que tiene que ver con incorporar la participación ciudadana en la reforma constitucional, también es verdad que no se le vincula ni diseña como un mecanismo que potencie y proteja el pacto federal, como en la presente investigación se pretende explorar y demostrar que puede ocurrir.

Y sobre la tendencia centralista de proliferación de leyes generales y nacionales, tras reformas a la Constitución, si bien existen dos referencias en donde se han detectado y enunciado materias en las que ello ha ocurrido, e incluso se ha expuesto la opacidad en la actuación de las Entidades Federativas al permitir que ello ocurra sin oponerse,

también es verdad que no se ha profundizado en las razones formales que se hayan esgrimido para aprobar las reformas, ni tampoco se realiza planteamiento alguno para atemperar o disminuir esta situación y proteger al federalismo, sino que sólo se expone y evidencia el problema.

De manera que el análisis de la información recopilada hasta el momento por ahora nos arroja lo siguiente:

En el siglo XX, nos dice Carpizo que fue un dilema y una preocupación constante para el pueblo mexicano establecer un sistema federal o un sistema centralista. Para ello hubo necesidad de vivir graves disturbios militares. Golpes de estado, guerras civiles e incluso luchar contra fuerzas militares europeas que trataron inútilmente de establecer en México un imperio (Cisneros, 2015, pág. 424).

El concepto de estado federal, para los liberales, era una bandera ideológica que lograron plasmar en las constituciones anteriores a 1917, pero sin estar completamente uniforme el sentido del concepto, el cual lo ha ido moldeando realmente la historia, las necesidades y la realidad, que son los aspectos que delinean al sistema federal mexicano, ya que lo que se busca es que sea un instrumento útil para el equilibrio del poder, a veces incluso convirtiéndose en una muralla a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo han sufrido a finales del siglo XX, y que son las mismas que se están presentando en nuestro País (Cisneros, 2015, pág. 424).

Es importante señalar que el federalismo se conforma por múltiples aspectos, y uno de los que más interesan y preocupan en la actualidad a las entidades federativas es el federalismo hacendario, ya que “en materia fiscal no aplica en principio la regla general del federalismo en el sentido de dividir competencias por medio de conceder facultades exclusivas a la Federación. En cambio, rige el principio general de reconocer la concurrencia genérica o igual en materia impositiva a favor de la Federación y Entidades Federativas.” Sin embargo, el propio texto constitucional

contiene criterios para repartir las competencias fiscales, y es ahí cuando establece limitaciones impositivas a los estados y delimita un régimen tributario especial pero limitado a los Municipios, siendo que para la Federación no establece prohibición alguna de gravar alguna materia (Rabell, 2020, págs. 15-30).

Por eso, es que la Federación concentra la mayor recaudación de ingresos y hoy en día son varios Estados los que no se encuentran conformes con la distribución y participación que se les da sobre la recaudación federal participable, reclamando que se otorguen los incentivos correctos a las entidades con mayor recaudación, que se implementen mecanismos de control y seguimiento para mejorar la capacidad recaudatoria de las entidades y municipios, y que se incorpore al sector informal al sistema de tributación, temas que se considera deben abordarse y discutirse por el gobierno federal en conjunto con los gobiernos estatales y municipales, a fin de lograr el objetivo del desarrollo económico de todas las regiones del país (Orozco, 2021, pág. 22).

En un sistema federal como el nuestro, la Constitución es garante del reparto de poderes entre los distintos entes políticos territoriales. Esta finalidad constitucional, junto con la protección de los derechos humanos, es de sus objetos esenciales, de tal suerte que el Poder Constituyente debe proceder al reparto de competencias entre la Federación y los demás niveles de gobierno. En ese orden de ideas, los estados federales son considerados como manifestaciones de un doble ejercicio del principio de separación de poderes, porque en ellos a la división horizontal clásica del poder (en ejecutivo, legislativo y judicial) de cualquier estado constitucional, se agrega la división vertical que se verifica entre la organización política central y las regionales o locales.

Dicha división vertical del poder requerirá garantías que aseguren a todos los niveles gubernamentales implicados, un mínimo de estabilidad en sus respectivas funciones, dando como resultado que en el estado descentralizado se requerirán mecanismos jurídicos para controlar la adecuación a la Constitución. En consecuencia, el “texto constitucional ha de ser garantizado frente a los posibles excesos tanto de los poderes

federales como de los regionales" (Ruipérez, 1994, pág. 132) de forma que se puede concluir siguiendo las ideas de Kelsen que "se hace sentir aquí, más que en ningún otro caso, la necesidad (…) de un Tribunal Constitucional; porque cualquier violación de la competencia de la Federación por un estado miembro o de la de los estados miembros por la federación es una violación de la Constitución Federal" (Kelsen, 1988, pág. 153).

> De esa forma, el control de constitucionalidad en los estados federales encuentra mayor razón de ser en el control de la actividad del poder público. Al respecto, debe considerarse que el concepto de defensa de la Constitución no se refiere sólo a la violación de la normativa constitucional, corregida mediante instrumentos de control, pues también se ocupa de la normalidad constitucional, que abarca a todos aquellos instrumentos auxiliares para el funcionamiento del sistema previsto en la Constitución. Así, la defensa constitucional comprenderá tanto la protección constitucional como las garantías constitucionales (Fix Zamudio, 1998, p. 25).
>
> La protección constitucional se conforma por aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos incorporados en las normas fundamentales con el propósito de limitar el ejercicio del poder y que sus titulares se sometan a las normas constitucionales. Por tanto, abarca la división de poderes, la regulación del erario, la institucionalización de los factores sociales, la supremacía constitucional y el procedimiento rígido de reforma constitucional. Por su parte las garantías constitucionales conforman la justicia constitucional o control de la constitucionalidad, es decir, se trata de instrumentos procesales para lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando exista conflicto o violación de las mismas (ídem).

De lo anterior, se aprecia en efecto a la rigidez constitucional como un mecanismo de protección constitucional, y toda vez que uno de los dos aspectos esencialmente integrantes de las constituciones es la división de poderes, resulta congruente emplearla precisamente para la preservación del respeto a la Constitución Federal como única norma suprema del ordenamiento garante del reparto vertical de poderes.

Al respecto, hay que señalar que son varios los factores que configuran la rigidez constitucional: primero, se ha de tomar en cuenta el número de instituciones que participarán directamente en el proceso de reforma, de manera que en México la sola

presencia del federalismo conforme al artículo 135 constitucional es un factor de rigidez. Un segundo factor a considerar es el tamaño de las mayorías exigidas para la reforma. Y el tercero es la exigencia o no, de la participación del pueblo en el proceso. Y con base en esos factores habrá múltiples combinaciones, lo que dará como resultado tener Constituciones más o menos flexibles. “Sin embargo, habrá que ser conscientes que los requisitos formales y jurídicos aquí expuestos, deberán ser situados en un determinado contexto político, histórico y social más amplio, es decir, el grado de rigidez efectiva de la Constitución dependerá de tales contextos” (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, p. 6).

Conforme a la Teoría Constitucional se puede clasificar a nuestra Constitución como rígida, considerando que su modificación requiere, de conformidad con el artículo 135, del voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores y de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Empero, algo particular que acontece es que “en el caso mexicano no hay reglas diferenciadas de cambio o adición en la parte relativa a los derechos, en la estructura y competencia de los poderes o en las llamadas decisiones políticas fundamentales”. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 2)

Por ello, si bien se podría considerar que el principio de rigidez constitucional en México constituye un mecanismo infranqueable que permite limitar el poder, en los hechos no ha sido capaz de alcanzar los propósitos para los cuales fue concebido. Y “una de las causas de esta disfuncionalidad es la complejidad social y política, dando como resultado un relajamiento total a la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo, y también sumando a ello la inseguridad o ineficiencia, colocando a la ley al margen de caprichosas e irreflexivas alteraciones, respondiendo a ello, a una Constitución en sentido débil” (Hernández, 2021, pág. párrs. 4).

Los detentadores del poder se han olvidado de la necesaria adhesión del pueblo para poder realizar el proyecto político democrático que la Constitución de 1917 abrazaba. De manera que “Hasta que no se ponga la atención allí, en la ciudadanía que conforma

la base social de la Constitución, y se organicen las instituciones con el objeto de empoderarla, se seguirá viviendo este *seudoconstitucionalismo,* ineficiente e impredecible. (Alterio, 2016, p. 227)

De manera que lo idóneo sería buscar otras soluciones antes de pensar en reformar la Constitución, para que su reforma fuese “el último recurso frente a una necesidad jurídico-política real y no aparente, evitando así, lo que podría ser denominado como una especie de ansiedad por reformar constantemente la Constitución”. (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, pp. 13-14)

Ahora bien, sobre la otra variable de la investigación consistente en la descrita tendencia centralista de creación de leyes generales o nacionales, existe un artículo de Ana Elena Fierro, Profesora asociada del CIDE, denominado “*Leyes generales: ¿problemas o soluciones en el federalismo mexicano?”,* publicado en el blog de federalismo, (Fierro, 2020, pág. párrs. 10) en el cual tras una reflexión sobre las leyes generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del Sistema Nacional Anticorrupción, concluye señalando:

> *“En las reformas constitucionales de este sexenio, como la reforma educativa o la creación de la Guardia Nacional, hay cambios que afectan facultades concurrentes. Además, en el tema de salud, a partir de la creación del INSABI, continúa la tendencia centralizadora, sin que a la fecha se hayan emitido las leyes reglamentarias correspondientes. De ahí que resulta apremiante lograr definir el uso y alcance de las leyes generales, pues es a través de estos instrumentos que deben regularse tan importantes temas. Una definición de la jerarquía y alcance de este tipo de leyes aclararía las competencias de los gobiernos locales y federal y fortalecería nuestro federalismo al establecer límites diáfanos entre niveles de gobierno y contrapesos eficaces. Hoy que se percibe una creciente tendencia centralizadora de poder en el Ejecutivo Federal, buenas leyes generales podrían ser una herramienta para contrarrestarlo o al menos delimitarlo. Habría que pensar si la definición del alcance y jerarquía de estas leyes debiera hacerse desde la Constitución, a través de una reforma, o al menos que existiera un acuerdo en el Congreso de la Unión al respecto. Habrá que seguir pendientes.”*

Existen otros autores que también han enumerado las reformas y leyes generales emitidas en los últimos años, y señalan que, si bien no pretenden ser exhaustivos, si buscan evidenciar “el gran número de materias en que debe existir cooperación o participación conjunta entre niveles de gobierno y que los modelos o esquemas para regular dicha participación no son uniformes, sino todo lo contrario. La única constante en las múltiples reformas constitucionales que han configurado nuestro actual sistema federal ha sido la creciente participación o intervención de la federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas o que eran compartidos”. (Rodríguez D. , 2019, p. 34)

“En relación a las facultades conferidas a la federación, estas se han incrementado por diversas reformas a la Constitución General —entre el 8 de julio de 1921 y el 15 de mayo de 2019 el artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, es el dispositivo que mayor número de enmiendas tiene, acumula 78 decretos que implican reforma, adición o derogación, tres fe de erratas y una aclaración— las que si bien es cierto imponen obligaciones tanto a los poderes federales como locales, también limitan la actuación de estos últimos y les prohíben ciertas prácticas, con lo que se trastoca la fórmula establecida por el artículo 124.” (Rodríguez D. , 2019, p. 35).

E incluso Rodríguez ha puesto el dedo en la llaga al señalar la opacidad de los Estado ante esta situación o tendencia centralista, pues es el caso que en las diversas reformas constitucionales “las entidades federativas por conducto de las legislaturas han otorgado su aprobación en términos del artículo 135 constitucional, lo que ha hecho evidente que el Poder Legislativo Federal, en su primer fase del constituyente permanente, ha propuesto transferir a la federación cierta materia o facultad, las entidades federativas han accedido o aceptado perder competencias o coparticipar en ellas, a que se le dicten lineamientos normativos o regulatorios, a aplicar reglas y normas establecidas por la federación, a sujetarse a instancias federales revisoras o de autorización, entre otras cuestiones”. (Rodríguez D. , 2019, p. 35)

Proponiendo dicho autor que:

> “ante la disminución de las atribuciones de las entidades federativas en un gran número de materias, resultado de las diversas reformas constitucionales al artículo 73, el abanico de estas competencias en los que las legislaturas locales aún pueden incidir, debe maximizarse e interpretarse de manera extensiva. Es decir, en aquellas materias en que los estados y la Ciudad de México aún conservan facultades, debe permitírseles encontrar las formas que consideren más pertinentes o conducentes para la potenciación de sus facultades”. (Rodríguez D. , 2019, p. 36)

Otro aspecto que puede evidenciar la tendencia centralista son los “convenios marco de cooperación” sobre desarrollo social, celebrados entre la Federación y las entidades federativas, los cuales contienen los programas que serán operados por una esfera competencial (local) o por la otra (federal), con mecanismos específicos de compensación presupuestal entre los niveles de gobierno y dejando claro que las normas aplicables (en caso de que quienes ejecuten los programas sean autoridades locales) siguen siendo del ámbito federal. La autodeterminación de las entidades cede a una coordinación nacional única y los criterios de operatividad se diseñan desde el centro. La autoridad hacendaria federal también interviene para asegurar una relación de supraordinación *de facto* ya que, por supuesto, la Federación se coloca por encima de todos los Estados (Tortolero, 2020, pág. 71).

Y justamente para la ejecución de estos programas sociales, se proyecta a los súper-delegados como “superiores jerárquicos *de facto* frente a cada uno de los 32 gobernadores, mismos que, a su vez, se ven compelidos a gastar fondos (federales y/o propios) para alcanzar fines prediseñados desde el ámbito federal con indicadores generales que tal vez no sean los que se pudieran emplear localmente si las políticas fueran diseñadas desde cada estado, vinculando para ello a oficinas específicas, pero conservando siempre el carácter de erogaciones federales” (Tortolero, 2020, pág. 71).

Esta figura de súper-delegados, si bien no altera, por su sola aparición, las atribuciones federales y locales existentes en la Constitución y en las leyes, su principal atentado al federalismo —que está latente— no implicaría tanto erigirse como mecanismo

clientelar; sino que su mayor riesgo es, más bien, que denota tendencias marcadas a la ineficiencia administrativa, lo cual desde luego es materia de preocupación de las autoridades locales que están más próximas a la ciudadanía (Tortolero, 2020, pág. 111).

**Originalidad y relevancia**

El objeto de estudio emana de una inquietud personal surgida a raíz de algunos aspectos de diversas Leyes Generales, que se considera podrían vulnerar la libertad de configuración normativa de los Estados, mismos que fueron detectados al llevar a cabo el respectivo análisis sobre la armonización de la legislación de una Entidad Federativa con respecto a los parámetros contenidos en tales leyes generales; así por ejemplo se encontró que en la Ley General de Archivos y en Ley General de Mejora Regulatoria se determina, respectivamente, que los titulares del Archivo General o de la Unidad de Mejora Regulatoria en las Entidades Federativas tendrán un nivel de "subsecretario", lo que bien puede evidenciar un exceso para la libertad de configuración normativa de los Estados.

Al mismo tiempo, existe el interés de averiguar si las razones dadas para la emisión de las leyes generales son bastantes o, por lo menos, suficientes para justificar la necesidad de regulación en una Ley a la que se le dota de la característica de General, por supuestamente contener facultades concurrentes, por ejemplo, tomando de nueva cuenta el tema de la Ley General de Archivos, en verdad e indefectiblemente se requiere estandarizar las bases generales para la organización y conservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad de los poderes públicos en México. Y más aún, existe un caso paradigmático que es la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, pero que fue hecha sólo para estos dos niveles de Gobierno aludidos en su denominación, de manera que al no aplicar a la Federación no sería ni ley general, ni nacional, motivo por el cual su clasificación resulta atípica pues es una Ley emitida por el Congreso de la Unión para aplicación exclusiva de los Estados y Municipios.

Esos problemas a estudiar configuran una tendencia centralista que puede afectar el pacto federal, pues en los hechos estamos ante una práctica de reformar constitucionalmente al artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de competencias normativas -exclusivas en muchos casos- en materias que se encontraban a cargo de las Entidades Federativas.

De esa forma, el objeto de investigación abarca dos variables que son, por una parte, la tendencia centralista descrita y, por otra, la rigidez constitucional considerada un mecanismo de protección que puede atenuar el problema detectado; lo anterior, sin obviar el presupuesto del origen democrático de reformas constitucionales mediante las cuales se terminan materializando leyes generales y nacionales, pero también considerándose el respeto a una vocación federalista de nuestra Nación, consagrada en nuestra norma fundamental; por lo tanto se ha de averiguar si dicha rigidez constitucional es un mecanismo que permitiría ponderar y equilibrar tales valores constitucionales.

Finalmente, sobre el tema de investigación, se considera que si bien han sido abordados diversos problemas vinculados con el federalismo, han sido sobre todo analizados desde el aspecto fiscal o tributario, pero no se realiza desde la óptica planteada de mostrar cómo evolucionó la norma fundamental para permitir crear leyes generales en los últimos años, mismas que antes no se habían clasificado como tales y reservado exclusivamente para la Federación, sino que los Estados gozaban de total libertad de configuración normativa, atendiendo a su soberanía y a que no era una materia que constitucionalmente les estuviese limitada. Tal como ha sucedido con las Leyes Generales en materia de: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Protección Civil, Cultura Física y Deporte, Turismo, Registros Civil e Inmobiliario, Transparencia, Archivos, Partidos Políticos, Responsabilidades Administrativas, Responsabilidad Hacendaria, Derechos de las Víctimas, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica, Procesal Civil y Familiar, y Extinción de Dominio.

Además, también resulta novedosa la solución que se pretende aportar respecto a emplear la rigidez constitucional como un mecanismo de protección constitucional del reparto de competencias legislativas entre la Federación y sus Estados.

**Planteamiento del problema.**

El problema del que se ocupará la investigación deriva de lo que se ha apreciado como una tendencia centralista al crear leyes generales y nacionales en México, en aquellos casos en los cuales previamente se reforma el artículo 73 constitucional a fin de dotar al Congreso de la Unión de competencias normativas -exclusivas en muchos casos- en materias que correspondían exclusivamente a las Entidades Federativas, lo que puede afectar el pacto federal.

**Preguntas de investigación**

Se averiguará ¿cómo fue el origen del federalismo mexicano? Y las razones de su triunfo sobre el centralismo, para obtener elementos que permitan sustentar ¿hay argumentos para mantener la vigencia del federalismo en nuestro país?

Al mismo tiempo, en la investigación una de las preguntas orientadoras será ¿sigue respondiendo el diseño constitucional del federalismo mexicano a los retos y problemáticas que se le presentan en la actualidad?, a fin de indagar las perspectivas y complejidades que obstaculizan el pacto federal, así como detectar prácticas que atentan contra el mismo y que en realidad revierten el diseño hacia un centralismo.

Por ende, se investigará ¿Se puede considerar que la creación de leyes generales y nacionales en los últimos 10 años es una tendencia centralista? Para averiguar y, en su caso, demostrar que lo es, se habrán de analizar los argumentos dados, analizando si efectivamente se justificó que el Congreso de la Unión atrajera esa facultad de legislar en ciertas materias que competían libremente a los Estados. Una vez realizado

lo anterior el siguiente paso será, analizar la figura de la rigidez constitucional para averiguar si ¿puede la rigidez constitucional aportar en la solución de la problemática que representa la proliferación de leyes generales y nacionales que se ha identificado?, para lo cual, es importante desarrollar las características que actualmente identifican a la rigidez constitucional mexicana, haciendo un estudio comparado con otros países para indagar ¿qué rasgos de la rigidez constitucional existen en otros sistemas jurídicos que pudieran ser útiles con miras al fortalecimiento del pacto federal? con el objeto, en su caso, de proponer modificaciones que fortalezcan esta característica de rigidez, a fin de que sea un mecanismo que atempere la tendencia centralista identificada.

**Justificación del problema**

Se considera que un rasgo esencial para justificar el tema a investigar es la crisis que actualmente se ha generado en nuestro País, entre la Federación y sus partes integrantes, es decir, las Entidades Federativas; pues es un hecho notorio que en fechas recientes se aprecia una tensión entre los Estados y la Federación, sobre todo en materia hacendaria y en la redistribución que de los ingresos se realiza con motivo de la coordinación fiscal, pero en general en la Conferencia Nacional de Gobernadores, por sus siglas CONAGO, han sido frecuentes las disputas o rispidez entre ambos niveles de Gobierno. Así, por ejemplo, en el año 2020 “El 7 de septiembre, los 10 gobernadores que conforman la ‘Alianza Federalista’ anunciaron su salida de la Comisión Nacional de Gobernadores (Conago). Para los protagonistas, el acto es, por decir lo menos, una cita con la historia; para los detractores, un berrinche monumental. Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco y voz principal de los gobernadores renegados, señaló que para nada les mueve el berrinche o antagonizar al presidente, sino “defender la idea de la nación” a través del federalismo. Por su parte, el presidente sólo respondió: “Están en libertad, somos libres, no veo yo nada extraño, creo que es una asociación de los gobernadores y no es obligatoria y los que se salen es porque están ejerciendo su derecho, su libertad” (Mendoza & Fragoso, 2020, pág. párrs. 2).

En efecto, en las últimas fechas se ha hablado incluso de una ruptura del "pacto federal", entendiendo por este y siguiendo las ideas de Reyes Heroles a aquel que para crear a la Federación celebran los estados soberanos, mediante sus representantes, expresando los derechos que le ceden (Senado de la República, 1998, pág. 11). Un ejemplo de esa tensión de ruptura, aconteció a raíz de la disminución de recursos a las Entidades Federativas en el proyecto de presupuesto de egresos federal de 2020- sobre todo por parte de Estados que tienen mayor participación en el Producto Interno Bruto a nivel nacional; por lo que de continuar la situación de tensión entre los niveles de Gobierno, el conflicto derivado del equilibrio de poderes y competencias, así como de distribución de participaciones con respeto a la autonomía de los Estados se va a agravar.

Se observa que se ha configurado la llamada "Alianza Federalista" conformada por los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas, misma que entre sus compromisos tiene el de "Revertir toda medida centralista que atente o violente el pacto federal", además de "Hacer la defensa jurisdiccional de derechos violentados por medidas contrarias al espíritu federalista", entre otros.[1]

En esa tesitura, se considera que la propuesta de investigación puede dar bases y argumentos para que no ocurra una ruptura del pacto federal, generando mecanismos constitucionales que garanticen la necesidad de consensos más amplios, legítimos e incluyentes cuando las decisiones versen sobre el reparto de las competencias concurrentes y exclusivas para cada uno de los niveles de Gobierno.

Así, la propuesta tiene su justificación en una búsqueda por encontrar soluciones novedosas a problemas contemporáneos, de manera que se pretende, mediante el

[1] Sitio web de la Alianza Federalista, fecha de consulta: 06 de octubre de 2021, disponible en: https://alianzafederalista.org/compromisos/index.html

reforzamiento de la rigidez constitucional, coadyuvar a evitar la práctica de crear -sin suficientes argumentos o razones- leyes generales que no ameritan convertirse en tales, por no tratarse de materias que indefectiblemente deban ser concurrentes.

En ese sentido, se estima conveniente realizar la investigación planteada, ya que de continuar con la tendencia centralista, materia de investigación, se puede materialmente dejar sin efectos la facultad normativa de las Entidades Federativas, lo que de no aminorarse se traducirá en un detrimento de la soberanía de los Estados, ya que serán ellos quienes verán como una falacia su competencia residual consagrada en el artículo 124 Constitucional, lo que propicia descontento de las Entidades Federativas y podría llegar a generar incluso problemas de gobernabilidad, o por lo menos generar conflictos en la colaboración y coordinación entre niveles de Gobierno.

**Delimitación del problema:**

1. Delimitación temporal.- El ámbito temporal que se tiene proyectado analizar son diez años, buscando no encuadrar el tiempo de investigación al periodo de una administración gubernamental, sino que sea más amplio para que los resultados no se vinculen directamente con alguna política pública inherente a un solo periodo gubernativo, pero, al mismo tiempo, se busca no dejar el periodo sin limitación alguna y que eso imposibilite o retrase el análisis, para cuyo fin se considera prudente tomar una década como parámetro, pues en este lapso se abarcan por lo menos 2 periodos gubernamentales diversos.

2. Delimitación espacial.- Se investigarán las leyes generales y nacionales expedidas en México, y el único referente internacional analizado será tomado en consideración para el Capítulo que aborde el tema de la rigidez constitucional.

3. Delimitación Humana.- Este ámbito se conforma por la actuación y comportamiento de los diputados al analizar, deliberar y argumentar sobre los motivos para expedir las Leyes Generales y Nacionales, así como las reformas constitucionales que les dan origen a ellas, además de estudiar el comportamiento de las legislaturas locales durante dichas reformas constitucionales.

4. Delimitación material.- La investigación se enmarcará en el ámbito del derecho constitucional, por cuanto a proponer el fortalecimiento de un mecanismo de protección constitucional que es la rigidez constitucional como una forma de solución a la problemática planteada, no sin obviar la incidencia del tema en la teoría política al tratar sobre el fortalecimiento del federalismo en México.

**Orientación Teórico Metodológica**

El enfoque de la investigación será cualitativo, porque el diseño ha de ser descriptivo, buscando explorar y deducir la esencia o la sustancia del tema, además de que no se recurrirá prevalentemente al análisis de datos, cifras o estadísticas.

Así mismo, el enfoque metodológico más adecuado es la teoría general de los sistemas, porque hay dos sistemas que pretendo analizar y mostrar la relación entre sí, así como evidenciar que guardan un nivel de interdependencia elevado, los cuales son: el sistema de división vertical del poder (federalismo) y el sistema de control constitucional (en específico mediante la reforma constitucional), ya que partiré de la premisa de que la rigidez constitucional puede ser un mecanismo que permita frenar o atenuar la tendencia centralista que se ha generado de crear leyes generales y nacionales en México, en detrimento de las competencias normativas de las partes integrantes de la Federación.

En los conceptos esenciales de la teoría general de los sistemas encontramos el de isomorfismo y el de interconexión, mismos que permiten llevar a cabo estudios interdisciplinarios y la identificación de correspondencias funcionales en los principales procesos de los distintos sistemas.

Por ello, será de utilidad la teoría general de los sistemas y sus conceptos inherentes de isomorfismo e interconexión, ya que habré de transitar por la disciplina política, pero también por la jurídica, esta última no sólo en materia parlamentaria sino incluso la constitucional, de manera que me será de mucha ayuda analizar las estructuras de dos sistemas diversos, buscando similitudes, interacciones, y relaciones de interconexión.

Otro aspecto que estimo de relevancia para mi investigación es el hecho de que los sistemas pueden pasar por fases de cambio y destrucción, es decir, se analiza la perturbación, disolución y rompimiento de los sistemas, a raíz de las crisis, presión y tensión sobre los mismos, lo cual también de alguna manera se ha de abordar en mi tema de investigación, debido a que tomo como punto de partida o referente la crisis tanto parlamentaria como la del Federalismo, pues resulta evidente que actualmente se han generado en nuestro País pugnas entre la Federación y sus partes integrantes, ya que en las últimas fechas se ha hablado incluso de una ruptura del “pacto federal”, por lo que -de continuar la situación de tensión entre los niveles de Gobierno- el conflicto se va a agravar, en cuya tesitura considero que una propuesta de reforma como la planteada en mi propuesta de investigación puede abonar a que ello no ocurra.

Por otro lado, también me parece de mucha aplicación para mi investigación lo relativo a la teoría de la decisión, la cual es el estudio de la decibilidad en situaciones problemáticas, y persigue que se actúe de una manera racional ante la incertidumbre o la ambigüedad, para lo cual propone que se disponga de la mayor cantidad de información posible, se postulen diversas alternativas, se haga la elección de la más factible y se tome la decisión.

En ese tenor, para el tema que habré de investigar será muy útil analizar conforme a las exposiciones de motivos las razones o argumentos que llevaron a los legisladores -en lo general o individualmente- a aprobar las reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para conocer cuáles fueron las causas que los motivaron para avalar la existencia de leyes generales y nacionales, para tratar de averiguar o evidenciar el por qué las llevaron a cabo y si hay una conciencia o convicción de que pueden constituir una tendencia centralista que afecta las facultades de las Entidades Federativas, o si por el contrario hubo una carencia de información que impidió que la decisión tomada fuera la más racional posible.

Por esas razones, estimo que de los enfoques expuestos por el autor Gutiérrez Pantoja, la Teoría General de los Sistemas es el que mejor se adapta a mi tema propuesto para la investigación.

**Hipótesis**

La tendencia centralista, de los últimos 10 años, de crear leyes generales y nacionales en México, invade esferas de competencia que se habían venido confiriendo a los Estados, lo que puede vulnerar el pacto federal y se requiere un mecanismo de protección constitucional como lo es la rigidez constitucional para atemperar esa tendencia.

Variable independiente:
Existe una tendencia centralista configurada por la creación de leyes nacionales y generales.

Variables dependientes:

a) Esa tendencia invade esferas de competencia que por el pacto federal se habían conferido a los Estados.

b) Se puede explorar la rigidez constitucional como un mecanismo de protección que atempere la tendencia centralista.

**Objetivo General:**

Determinar la relación entre la rigidez constitucional y la tendencia centralista de crear leyes nacionales y generales en México durante los últimos 10 años, con la finalidad de ver en qué medida puede ayudar para aminorar esa tendencia una reforma que fortalezca dicha rigidez.

**Objetivos Específicos:**

1. Describir el origen y características del federalismo en la Constitución mexicana vigente, así como la división vertical del poder entre la Federación y las Entidades Federativas, con especial énfasis en la distribución de competencias normativas.

2. Analizar las reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para determinar las causas que motivaron la existencia de las leyes generales y nacionales y demostrar si constituyen una tendencia centralista, durante los últimos 10 años.

3. Investigar y desarrollar las características de la rigidez constitucional mexicana, así como compararla con otros países.

4. Sustentar la hipótesis de que una reforma que fortalezca la rigidez constitucional puede ser un mecanismo que permita frenar o atenuar la tendencia centralista que se ha generado en los últimos años de crear leyes generales y nacionales en México.

**METODOLOGÍA / METODO**

Entre los métodos de investigación que se han de aplicar resaltan:

1. Se empleará el método analítico porque resulta adecuado para obtener información y elementos que soporten mi investigación acerca de las leyes generales y estatales para detectar los elementos o partes de las mismas que pudieran resultar en una invasión de esferas competenciales en detrimento del Federalismo.

2. El método sistemático permitirá estructurar y ordenar la información sobre la distribución de competencias normativas entre los niveles de Gobierno y su relación con la división vertical del poder, en el federalismo mexicano.

3. El método comparativo o analógico será útil para encontrar referentes internacionales que en el tema de rigidez constitucional pudieran aportar ideas o alternativas que permitan su fortalecimiento en nuestro país, ya que la propuesta de solución a la problemática investigada consiste en plantear la reforma constitucional.

4. El método histórico será de ayuda para mostrar el origen y desarrollo del pacto federal mexicano.

5. El método discursivo servirá para analizar los argumentos que sustentaron las reformas constitucionales, durante los últimos 10 años, al artículo 73 para la creación de las leyes generales y nacionales, además permitirá abordar la problemática desde una perspectiva política pero también de derecho constitucional.

**Técnicas**

Se procederá a observar, describir y analizar el problema, realizando la investigación correspondiente para lo cual se habrán de emplear técnicas de recolección de datos como la revisión documental, la observación sistemática y la elaboración de fichas de contenido. Y como fuentes de información se tomarán las bibliotecas y los centros de información, así como las páginas oficiales de transparencia de las instituciones públicas.

**ESQUEMA DE TRABAJO A DESARROLLAR**

1. Título.
2. Introducción.
3. Objeto de investigación.
   3.1 Antecedentes o estado del arte.
   3.2 Justificación.
4. Planteamiento del problema.
   4.1 Objetivo general.
   4.2 Objetivos específicos.
   4.3 Preguntas de investigación.
5. Hipótesis.
   5.1 Variable independiente
   5.2 Variables dependientes
6. Metodología
   6.1 Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento
   6.2 Enfoque.
   6.3 Métodos.
7. Contenido (Capitulado)

   Capítulo I. El federalismo mexicano.

   I.1 Antecedentes históricos.

   I.2 Evolución del federalismo.

   I.3 Crisis del federalismo mexicano.

   1.4 Rasgos del federalismo actual en México.

   1.5 Competencias normativas dentro del federalismo mexicano.

   Se habrán de desglosar primero los antecedentes del federalismo en nuestro país, y dentro de ese apartado se abordará también cómo se configura el pacto federal en la Constitución de 1917, dando paso a señalar la evolución del federalismo en nuestro país y las causas de la crisis actual que amenaza con destruir el pacto federal, posteriormente

se concentrarían las características o rasgos que caracterizan a nuestro país y se culminaría con la distribución de competencias normativas dentro del federalismo mexicano, para ir centrando el trabajo en la materia de análisis.

Capítulo II. La rigidez constitucional.
II.1 La defensa de la Constitución.
II.2 Mecanismos de protección constitucional.
II.3 La rigidez constitucional en México.
II.4 Análisis de derecho comparado sobre la rigidez constitucional.
II.5 Aspectos que pueden fortalecer la rigidez constitucional en México.

Se abordará en un principio el tema de la defensa de la Constitución, luego, se hará hincapié en el mecanismo de protección constitucional conocido como rigidez constitucional, posteriormente se estudiará comparativamente la figura de la rigidez en otros países para indagar si esa experiencia pudiera ofrecer un aporte para mejorar la rigidez constitucional en México.

Capítulo III. Las leyes generales y nacionales en México emitidas tras reformas al artículo 73 Constitucional en los últimos 10 años.
III.1 Reformas constitucionales al artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de competencia para emitir leyes generales en nuevas materias
III.2 Leyes generales expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional.
III.3 Leyes nacionales expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional.
III.4 Leyes (no federales) expedidas en los últimos 10 años en México por el Congreso de la Unión: el caso de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios.

III.5 Análisis de la argumentación dada en el proceso legislativo para justificar la decisión de configurar una ley general o nacional.
III.6 Aspectos de las Leyes Generales y Nacionales que pueden afectar la soberanía de los Estados.

Se iniciará el capítulo exponiendo en qué casos se formuló una reforma al artículo 73 Constitucional para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de emitir una ley general en una nueva materia, y con posterioridad se hará un desglose de las leyes generales emitidas en los últimos años y su materia de regulación, y similar situación se hará con las leyes nacionales, luego se expondrán casos atípicos que sin ser leyes nacionales ni generales se hayan expedido por el Congreso de la Unión y puedan incidir en el pacto federal, después se averiguará con base en las exposiciones de motivos si se justifica la existencia de una ley de ese rango normativo aun cuando sea en detrimento de la soberanía de los Estados y, finalmente, se expondrán los aspectos de esas leyes que pueden afectar la soberanía de los Estados y, por ende, incrementar la crisis del federalismo.

Capítulo IV. La rigidez constitucional como mecanismo de protección constitucional ante la tendencia centralista de crear leyes generales y nacionales durante los últimos 10 años en México.

Se buscará probar la hipótesis de investigación, sustentando y argumentando como la rigidez constitucional puede ser un medio efectivo para aminorar la tendencia de crear leyes generales y nacionales en detrimento de las competencias normativas de los Estados.

**CRONOGRAMA DE TRABAJO**

| Periodo | Actividad | Fecha |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| Primer periodo | ➢ Elaboración de protocolo de investigación | Agosto-Noviembre 2021 |
| Segundo | ➢ Registro de Protocolo de investigación | Enero-Abril 2022 |
| | ➢ Aparato crítico. | Febrero-Mayo 2022 |
| | ➢ Recopilación de literatura especializada sobre el tema. | Febrero-Julio 2022 |
| | ➢ Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación. | Febrero-Mayo 2022 |
| | ➢ Sistematización, análisis e interpretación de información. | Febrero-Julio 2022 |
| Tercero | ➢ Redacción de un capítulo. | Agosto 2022-Enero 2023 |
| Cuarto | ➢ Redacción de dos capítulos. | Febrero 2023-Septiembre 2023 |
| Quinto | ➢ Redacción de capítulo final, conclusiones y propuestas. | Octubre 2023-Enero 2024 |
| Sexto | ➢ Gestiones para sustentación ante sínodo (revisión, documentación, etcétera) | Febrero 2024-Julio 2024 |

**BIBLIOGRAFÍA INICIAL**

Alterio, A. La relación entre Rigidez y Supremacía Constitucional: un análisis a la luz de las reformas constitucionales en México. XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/revista-digital/enero-junio-2017

Aragón, M. (1989). Constitución y democracia. Madrid: Tecnos.

Berlín, Francisco (coord). (1998). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México: Cámara de Diputados.

Bonifaz, L. (01 de 01 de 2014). La flexibilidad de la Constitución. (UNAM, Ed.) Retrieved 2022, from Revistas Jurídicas : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6939

Bryce, J. (1962). Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas. Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos.

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. (I. d. Jurídicas, Ed.) Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 379-396. Retrieved 21 de mayo de 2022, from https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355

Carpizo, J. (2004). El Presidencialismo Mexicano. México: Siglo XXI.

Carpizo, J. (2011). La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. https://doi.org/https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2011.131.4689

Celis, D. A. (2020). Reforma Constitucional y Justicia Transicional: hacia una interpretación flexible de los elementos definitorios de una constitución vigente. Juridicas, 53-71. https://doi.org/doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.3

Chávez, J. (2017). Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana). Letras Jurídicas(24), 34. https://cuci.udg.mx/sites/default/files/notas_sobre_la_rigidez_constitucional_en_mxico.pdf

Chávez, J. (Mayo-octubre de 2018). Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano. XI Congreso REDIPAL. http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XI-18/t3/CRV-XI-01-18_JoseJChavez.pdf

Cisneros, F. (2015). Carpizo: un sistema federal de gobierno que haga viable y eficaz al Estado Federal Mexicano. . En M. Carbonell, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. (p. 862). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Controversia Constitucional 195/2020 (SCJN 24 de agosto de 2021).

Del Rosario, M. (2011). La supremacía constitucional: naturaleza y alcances. Colombia: Universidad de la Sabana.

Díaz Ricci, S. (2015). Rigidez Constitucional. Un concepto toral. En M. Carbonell, Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/26.pdf

Diputados, C. d. (17 de abril de 2018). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/CD-LXIII-III-2P-384/01_minuta_384_17abr18.pdf

Diputados, C. d. (30 de Abril de 2021). LXIV Legislatura Cámara de Diputados. Boletín No. 6486: https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/apr

ueban-expedir-ley-general-para-armonizar-y-homologar-los-registros-publicos-inmobiliarios-y-de-personas-morales-y-los-catastros#gsc.tab=0

Diputados, C. d. (02 de mayo de 2023). Boletín No.3941: https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-expedir-ley-general-de-operacion-de-los-registros-civiles-

DOF. (9 de enero de 2013). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013#gsc.tab=0

DOF. (23 de mayo de 2014). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=05&day=23#gsc.tab=0

DOF. (05 de marzo de 2014). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014#gsc.tab=0

DOF. (29 de diciembre de 2014). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014#gsc.tab=0

DOF. (04 de Mayo de 2015). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2015&month=05&day=04#gsc.tab=0

DOF. (18 de julio de 2016). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0

DOF. (16 de junio de 2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441664&fecha=16/06/2016#gsc.tab=0

DOF. (16 de junio de 2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441663&fecha=16/06/2016#gsc.tab=0

DOF. (27 de abril de 2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016#gsc.tab=0

DOF. (26 de enero de 2017). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0

DOF. (26 de junio de 2017). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488016&fecha=26/06/2017#gsc.tab=0

DOF. (17 de Noviembre de 2017). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017#gsc.tab=0

DOF. (15 de Junio de 2018). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526593&fecha=15/06/2018#gsc.tab=0

DOF. (18 de mayo de 2018). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5523172&fecha=18/05/2018#gsc.tab=0

DOF. (09 de agosto de 2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567625&fecha=09/08/2019#gsc.tab=0

DOF. (27 de mayo de 2019). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=05&day=27#gsc.tab=0

DOF. (31 de mayo de 2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619845&fecha=31/05/2021#gsc.tab=0

DOF. (17 de mayo de 2022). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652187&fecha=17/05/2022#gsc.tab=0

DOF. (8 de mayo de 2023). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688048&fecha=08/05/2023#gsc.tab=0

DOF. (07 de junio de 2023). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5691385&fecha=07/06/2023#gsc.tab=0

DOF. (26 de enero de 2024). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5715307&fecha=26/01/2024#gsc.tab=0

Espinoza, R. (2021). Flexibilidad constitucional y democracia: una revisión crítica a la teoría liberal. Explorando la experiencia de Uruguay, Venezuela y Chile. Revista de Estudios Políticos. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/570593

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN, P/J 136/2005 (PLENO SCJN OCTUBRE de 2005). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177006

Fernández, F. (2003). El federalismo en América Latina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica(41).

Fernández, J. (2016). Derecho Administrativo}. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf

Fierro, A. (2020). Leyes Generales: ¿Problemas o soluciones en el Federalismo Mexicano? Nexos.

Fix Zamudio, H. (1998). Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. México: UNAM-Centro de Estudios Constitucionales de México-Centroamérica.

García Guerrero, J. L. (2015). Apuntes. La Constitución como Norma Juridica. Madrid: Universidad de Castilla- La Mancha.

García Pelayo, M. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. Revista de Estudios Politicos, 14.

García Roca, J. (2000). Del Principio de la División de Poderes. Revista de Estudios Políticos, 41.

Hernández, H. (marzo-abril de 2021). Crítica de la Constitución Mexicana. Hechos y Derechos(62). https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15646/16593

Kelsen, H. (1988). La garantía jurisdiccional de la Constitución. Madrid: Debate.

Mendoza, L., y Fragoso, A. (2020). El rompimiento de la CONAGO en cuatro actos. Nexos. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/09/el-rompimiento-de-la-conago-en-cuatro-actos/

Montesquieu, C. L. (2016 (reimp)). El espíritu de las leyes. México: Editorial Universidad de Guadalajara. https://editorial.udg.mx/gpd-del-espiritu-de-las-leyes.html

Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, XV.2o.2 CS (11a.) (Tribunales colegiados de circuito noviembre de 2022).

Orozco, J. (marzo-septiembre de 2021). El federalismo y sus desafíos actuales. (U. d. Guadalajara, Ed.) Letras Jurídicas(32), 1-31. Retrieved 08 de mayo de 2022, from https://revistaletrasjuridicas.com/index.php/lj/article/view/4

Palma González, E. (2010). Tareas Legislativas del Poder Judicial: Aportes para un debate sobre las facultades colegisladoras de la Corte Suprema. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rabasa, E. (1991). El derecho en México: una visión de conjunto. México: UNAM. Retrieved 02 de junio de 2022, from https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/311-el-derecho-en-mexico-una-vision-de-conjunto-t-i

Rabell, G. (2020). La centralización fiscal en México. En G. E. Rabell, Constitucionalismo y Gobierno: el federalismo mexicano después de la transición (p. 135). México: Tirant Lo Blanch.

Rodríguez, D. (2019). Modelo federal mexicano y centralización de las facultades conferidas en la Constitución. Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto. (S. d. República, Ed.) Revista Pluralidad y Consenso, 30-37. Retrieved 10 de octubre de 2023.

Rodríguez, D. (2019). Modelo federal mexicano y Centralización de las facultades conferidas en la Constitución. Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto. Revista pluralidad y consenso, 9(40), 30-37. Retrieved 01 de junio de 2022, from http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/issue/view/57/showToc

Ruipérez, J. (1994). La Protección Constitucional de la Autonomía. Madrid: Tecnos.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2016). Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. México: UNAM. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13163

Sánchez de la Barquera, H. (. (2016). El federalismo como forma de organización del Estado. En H. Sánchez de la Barquera, Antologías para el estudio y la enseeñanza de la ciencia política Vol. I Fundamentos, Teorías e Ideas Políticas (p. 322). México: UNAM.

SCJN. (2010). Diccionario Histórico Judicial de México. México: SCJN.

SCJN. (07 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifyfm5i4swNqVD81Or+owyY

SCJN. (08 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqriey1QZLHbG/M7fpSgqG0j6e

SCJN. (13 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifqh06/LqxgR3Ay7FzdAV4y

SCJN. (18 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricdX8SM9XeIAA1tuhEpFRql

SCJN. (26 de abril de 2023). Semanario del Poder Judicial de la Federación. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29935

SCJN. (25 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridXIoXHrqloNZXCgo9D6JfM

SCJN. (19 de abril de 2024). Sistema de Constulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridgUWyHrV8lks+KpuPASVN5

SCJN. (20 de marzo de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric17V0QBmWEOxx6gmIXCzqs

SCJN. (27 de marzo de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric7evdHzpwpp9J+WIiJdF3P

SCJN. (30 de marzo de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifoPnxmZTvfy5hdt2/SlgBa

SCJN. (03 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridVhs1BTjmrNbDh/mCBpDQc

SCJN. (07 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricMqqq6UjhIO9Tg/4zp/ivZ

SCJN. (09 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridTOJxnh0rZTdo6oqd2+tf8

SCJN. (10 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridyYW6ZJCsy7uqyA5J7yIHh

SCJN. (12 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricdI/vbbbrJz+0uz0p88gfK

SCJN. (25 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqridb6T/RrACWrnBk6XtmQPWE

SCJN. (29 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriceVVeV3hgJyLQ1zcHeIFIv

SCJN. (30 de abril de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricI1qXEFmUnwxysuKBPRbgj

SCJN. (01 de mayo de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGR8y2rXVy8AIzb2nTlNouHZEuFINASHluKGgFheBBiBv

SCJN. (1 de mayo de 2024). Sistema de Consulta de Ordenamientos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGZfKV5s4BeLUS5iM1PhnoyuAbTprpHjnMglmYqTAxFby

Senado. (29 de abril de 2023). Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx/65/buscador/

Senado de la República. (1998). El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis). México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Senadores, C. d. (02 de septiembre de 2021). Gaceta del Senado. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/120127

Serna de la Garza, J. M. (2018). La dinámica del cambio constitucional en México: hacia una agenda de investigación. En La dinámica del cambio constitucional en México. UNAM.

SIL. (7 de mayo de 2023). Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/03/asun_4156256_20210318_1615238154.pdf

Tecuanhey, A. (2008). En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes. Revista Complutense de Historia de América. Revista Complutense de Historia de América, 33, 71-91. Retrieved 7 de abril de 2022, from https://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/view/RCHA0707110071A

Tena, F. (1984). Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Tortolero, C. (2020). Los "superdelegados" y la caja de herramientas federales, una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Zagrebelsky, G. (1997). El derecho dúctil. Madrid: Trotta.

# LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL ANTE LA TENDENCIA CENTRALISTA EN MÉXICO DE EXPEDIR, DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, DIVERSAS LEYES GENERALES Y NACIONALES

## CAPÍTULO I. EL FEDERALISMO MEXICANO

### I.1 Antecedentes históricos en México.

Uno de los elementos fundamentales para analizar todo estado contemporáneo que se precie de democrático será la separación o división de poderes que realice, porque es un principio característico del constitucionalismo contemporáneo, que supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano en el sentido de que estará resguardado por un marco legal que dificulte los abusos de poder y arbitrariedad de las instituciones públicas.

El nacimiento del Estado de Derecho entre otras cosas se centró en dividir el poder absoluto del monarca, de modo que las diversas funciones realizadas en ese entonces sólo por él fueron distribuidas en diversos órganos independientes entre sí, para que ninguno de ellos tuviera la supremacía sobre los otros.

Así, crear las leyes se dejó como tarea esencial del Poder Legislativo; ejecutarlas, gobernar y administrar le correspondería al Poder Ejecutivo; y, por último, interpretar las leyes sería función del Poder Judicial.

Lo anterior porque se concibió que un Estado dividido en sus facultades y funciones sería menos susceptible de generar actos tiránicos, que aquel cuyas

distintas potestades se encuentran concentradas por una única o pocas instituciones responsables.

De esa manera, la separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el “imperio de la ley”, y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos.

Sobre la teoría de la división de poderes desarrollada durante siglos podemos encontrar a diversos autores como John Locke, quien expuso un tratamiento detallado de la misma, en su segundo Tratado sobre el gobierno civil, y decía que los poderes legislativo y ejecutivo son conceptualmente diferentes, aunque pensaba que no siempre es necesario separarlos en instituciones políticas distintas. El concepto de la separación de poderes fue definido por Charles-Louis de Montesquieu en “El espíritu de las Leyes”, al describir la división en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, lo que se convirtió en el eje fundamental de la mayoría de las constituciones contemporáneas.

Para Montesquieu, el poder no limitado pone en peligro a cualquier organización social, porque lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad. De ahí que este autor proponga que su separación es la forma de limitarlo. Esta idea se plasma en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776; en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776, en la Constitución Americana de 1787 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789. Así, durante el siglo XVIII el principio de la división de poderes se recoge en los textos ya denominados como Constitución. Lo mismo ocurre en los siglos XIX y XX.

De esa manera notamos que si se acude a la historia se puede detectar que el constitucionalismo se ha caracterizado por idear mecanismos que limiten al poder para resguardar los derechos fundamentales y las libertades públicas (Palma González,

2010, pp. 38-39).[2] Ello porque el fin es que en el estado todo poder político esté sometido a la constitución, lo cual se traduce en una garantía de existencia para el propio estado y de seguridad jurídica para el ciudadano, de que no habrán abusos de poder, ni actuaciones arbitrarias de las instituciones públicas.

Es decir, la organización política del Estado debe sujetarse a cauces constitucionales, de manera que el poder político esté sometido a la constitución, lo que desde una concepción racional normativa, implicará en un primer momento, el límite y control del poder del estado, a fin de asegurar el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas (García Guerrero, 2015, pp. 1-13). Y en un segundo momento se ocupará también del sustrato ideológico, porque la Constitución además de los aspectos jurídicos, contiene la noción política, que se aprecia en aspectos como los principios del régimen político, la sistematicidad del sistema político, y los aspectos esenciales tendientes a captar el apoyo popular, todo lo cual contribuye a legitimar el sistema. (García Guerrero, 2015, págs. 1-13)

Y como se ha dicho, un aspecto que es contenido característico de la Constitución es la separación de poderes; la cual en opinión de García Roca es “un puente entre los conceptos <Estado de Derecho> y <Democracia>, impidiendo ciertos excesos en su disociación…”. Afortunadamente para las minorías y para la dignidad de la persona, de la que emanan los derechos fundamentales, las cosas son más matizadas y complejas en el Estado constitucional. Sin el juego de las diversas reglas

[2] “Hay una estrecha relación entre la noción de soberanía, división de poderes y supremacía y rigidez del texto constitucional. La comprensión de este trinomio fue distinta entre los americanos y los franceses y de ello derivó la distinta configuración que hicieran de la división de poderes.

Para los franceses, por influencia de Rousseau, la soberanía era una sola y se expresó en lo concreto como soberanía del pueblo y soberanía parlamentaria. En cambio, en la concepción inlgesa la soberanía era del pueblo y del Parlamento, siendo ésta tratada como superior por Blackstone. Para los americanos la manifestación soberana del pueblo se expresó como Constitución, supeditándose el Parlamento a la misma, recurriendo para ello a la Corte Suprema.”

de la división de poderes no existe ni Estado de Derecho, ni democracia." (García Roca, 2000, p. 41)

Ahora bien, es importante destacar que si bien la doctrina clásica de la división de poderes, acuñada por Montesquieu, tuvo su importante misión, actualmente "de Montesquieu y de los demás queda el espíritu que les alentaba: garantizar la libertad, pero parece haber muerto la organización constitucional que diseñaron o, más rigurosamente, se ha transformado en otra bien distinta, heredada de aquella y fundada en la colaboración, las relaciones recíprocas y la especialización de funciones." (García Roca, 2000, p. 46)

Efectivamente, más que una rígida separación de poderes, cuya presencia resultaría más clara en un sistema presidencial, en la actualidad se habla de una separación, e incluso, una colaboración entre los mismos, de manera que el estado no se vea paralizado y pueda cumplir sus fines, pero con la certeza de que las funciones distribuidas entre los poderes respeten el balance de contrapesos y limitaciones constitucionalmente determinados.

Así, en palabras de García Roca "La moderna <organización constitucional> conserva el espíritu que alentaba la vieja división, impedir la concentración despótica del poder para salvaguardar la libertad política, pero no ha ido en la línea de una separación absoluta de poderes -salvo para la función jurisdiccional-, ni de la exclusividad de funciones sino por el camino contrario de la integración y colaboración." (García Roca, 2000, p. 56)

Como resultado de esa separación y colaboración García Pelayo ha señalado que "no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones" (García Pelayo, 1983, p. 14).

Con diversos matices, porque en materia de separación de poderes, “no hay una versión única ni un modelo patentado” (García Pelayo, 1983, p. 12), sino que depende de cada tiempo y estado del que se trate,–esencialmente- hacer las leyes se ha dejado como tarea primordial del legislativo; ejecutarlas, gobernar y administrar le correspondería originariamente al ejecutivo; y juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, dirimiendo los conflictos jurídicos sería función primigenia de los jueces.

A manera de conclusión, se insiste en la importancia que ha significado para la existencia del estado decimonónico la separación de poderes, centrado en el imperio de la Ley, hasta transitar hacia una forma más garantista de estado constitucional de derecho [3] , en el cual –además de caracterizarse por la jerarquía suprema de la Constitución, cuya prevalencia es resguardada por el tribunal constitucional, se han ampliado el catálogo de derechos fundamentales, de manera que se incluyen actualmente hasta prestaciones o derechos sociales.

Y respecto de la división del poder, también ha habido evolución, ya que a la división horizontal clásica de cualquier estado constitucional se agrega la división vertical que se verifica entre la organización política central y las regionales.

Dicha división vertical del poder requerirá de las garantías que aseguren a todos los centros de decisión política implicados un mínimo de estabilidad en sus respectivas funciones, de donde se desprende que en el estado políticamente descentralizado se adopten mecanismos jurídicos de control de la adecuación a la Constitución.

[3] Zagrebelsky sobre esta transición hacia el Estado Constitucional ha señalado “…la ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada a favor de una instancia más alta. Y esa instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales…” (Zagrebelsky, 1997, pág. 40)

Y es el caso que al aumentar la existencia de centros de decisión política se incrementa también el número de potenciales violadores de la norma constitucional y, en consecuencia, el “texto constitucional ha de ser garantizado frente a los posibles excesos tanto de los poderes federales como de los regionales” (Ruipérez, 1994, pág. 132) de forma que se puede concluir siguiendo las ideas de Kelsen que “se hace sentir aquí, más que en ningún otro caso, la necesidad (…) de un Tribunal Constitucional; porque cualquier violación de la competencia de la Federación por un estado miembro o de la de los estados miembros por la federación es una violación de la Constitución Federal” (Kelsen, 1988, p. 153).

Y esos sistemas en donde hay una división vertical del Poder es donde se genera el federalismo, y para iniciar en su conceptualización hay que considerar que para la Real Academia Española el federalismo es un sistema de organización federal de algunas corporaciones o estados. Así como es la teoría o corriente política que defiende los principios de la federación. Y por federación entiende, entre otras acepciones, al organismo, entidad o estado resultantes de una federación (federarse).

Una federación implica la existencia de una organización de entidades relativamente autónomas. Conforme al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la palabra federación deriva del latín foederatio-onis y, a su vez, tiene su origen en el latinismo foeder, que quiere decir "liga, alianza, tratado, pacto". (Berlín, Francisco (coord), 1998, p. 310)

Además, se alude a Rafael de Pina, para quien se trata de un “sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución". Y también se señala en el mencionado Diccionario que una federación se organiza sobre diversos órdenes normativos: uno que tiene validez para todo el territorio y otro en donde las normas son válidas sólo para las distintas partes del territorio, dicho de otra manera, existirá

un orden jurídico nacional reconocido por todas las partes federadas y un orden jurídico local con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la Federación. (Berlín, Francisco (coord), 1998, pp. 310-311)

El concepto “federalismo” puede revestir un sentido de derecho público y constitucional, según el cual implica una situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes se fusionan en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los ahora estados miembros como el Estado general que ha resultado de la fusión; pero en un sentido social filosófico, el federalismo es la dirección política que intenta garantizar la realización de esa situación. (Sánchez de la Barquera, 2016, p. 14)

Hay que tener presente que no existe un concepto de federalismo que valga para todas las realidades, sino que puede tener muchas manifestaciones y elementos porque atiende a una condición tanto histórica, como socio política que lo han de condicionar, así como a sus elementos definitorios, lo cual hace imposible una definición válida universalmente. No obstante, la definición dad por Riker resulta muy clarificadora y orientadora ya que entiende al federalismo “como una organización política en la que las actividades de gobierno se reparten entre gobiernos regionales y el central de tal forma que cada gobierno cumple con determinadas tareas en las que tiene la última palabra.” (Sánchez de la Barquera, 2016, p. 17)

Así, en los sistemas federales habrá una distribución del poder vertical entre diversos niveles de gobierno: el nacional o central y otros que son regionales, locales o incluso municipales como acontece en nuestro País. En este tipo de sistema, son tales niveles los que deciden libremente acotar su soberanía, autonomía y libertad, aceptando que haya normas definidas por el nivel nacional a las que quedarán sujetos todos los miembros federados.

En nuestro País, al alcanzarse la Independencia nacional, se mantuvo una disputa entre instaurar el sistema federal o un régimen centralista, siendo en el Acta

Constitutiva de 1824 donde primero aparecen los Estados, y en lugar de que ellos hubiesen otorgado el Acta es el Acta la que engendra a los Estados. Aunque “una vez adoptado el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía”. (Tena, 1984, p. 119)

Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la banca rota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.” (Tena, 1984, p. 111)

Y continuando con Tena, la problemática expuesta “formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Más al lado de esa práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del Federalismo mexicano”. (Tena, 1984, p. 111)

En efecto durante cierta época —tercera década del siglo XIX— se argumentaba que el sistema federal causaba muchos como la falta de coordinación en el gobierno, la excesiva autonomía de los estados miembros, la anarquía generalizada, y pese a que era complicado probar esa teoría el federalismo fue perdiendo prestigio provocándose el cambio hacia el centralismo, ello por medio de las Siete Leyes Constitucionales de 1835.

El andamiaje centralista terminaría con la Constitución de 1857, que devolvió al federalismo, sin perjuicio de que durante la “vigencia” de dicha Constitución existieran episodios en los que se eliminó el federalismo por la implantación del Segundo Imperio mexicano en la década de 1860, y después cuando Porfirio Díaz desde 1877 empezó a general en los hechos un férreo gobierno central. Siendo hasta

la Constitución de 1917, la que reafirma la forma de gobierno republicana federal.

Por lo anterior, es que resulta de gran utilidad analizar -a continuación- cómo fue ese devenir constitucional en el aspecto de la separación de poderes, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial), como vertical -federación, estados y municipios- (Rabasa, 1991, pp. 86-172):

- La Constitución de Cádiz de 1812 y la de Apatzingán de 1814, establecían la división del poder. La de Cádiz adoptaba una forma de gobierno monárquica, moderada y hereditaria, repartiendo el poder entre el Rey y las Cortes, que representaban a la nación. La de Apatzingán en su artículo 12 refiere a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En ambas aún no nace formalmente el sistema federal.[4]

- *Bases Constitucionales de 1822.* Establecían que el Congreso se reservaba el ejercicio del poder legislativo, mientras que el ejecutivo lo delegaba interinamente en la Regencia y el judicial en los tribunales que existían o se nombraran en el futuro, y tampoco se instaura aún el sistema federal.

- *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 1822.* Determinaba que el sistema del gobierno político del imperio mexicano se componía de los poderes legislativo (Junta Nacional Instituyente), ejecutivo (Emperador y cinco Ministros, la Regencia y el Consejo de Estado) y judicial (Supremo Tribunal de Justicia, así como Tribunales de primera y segunda instancia), en donde desde luego tampoco se implementó el sistema federal.

[4] Aunque ambas constituciones no fueron aplicadas, la de Apatzingán por la derrota temporal de los insurgentes a manos de Félix María Calleja del Rey y la de Cádiz por la declaración de independencia, constituyen un precedente histórico muy importante para los documentos constitucionales que se expidieron en el México Independiente.

- *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de* 4 de octubre de *1824.* Es la primer Constitución con vigencia en nuestro País e indicaba que la división, para su ejercicio, del supremo poder de la Federación se haría en legislativo, integrado por dos cámaras que constituirían el Congreso General, además de un Consejo de Gobierno, para cuando el Congreso General estuviere en receso; ejecutivo, a cargo de un solo individuo, existiendo un vicepresidente; y judicial, integrado por una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. (Fernández J. , 2016, págs. 51-52)

  En esta Constitución ya se estructura el país en Estados y territorios federales, pues en su artículo 4 se establece: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal". Y en el artículo 5 se señala que las partes integrantes de la división territorial son estados independientes: "Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas: los territorios de la Alta California, Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el de Tlaxcala. (Carbonell, 2003, p. 379)

- *Siete Leyes Constitucionales de 1836.* Creaban un supremo poder conservador, constituido por cinco individuos que se rotarían en el cargo, electos por insaculación, tomando en cuenta los ingresos personales.

  El ejercicio del poder legislativo se depositaba en el Congreso General de la Nación, constituido por dos cámaras; el ejercicio del ejecutivo se depositaba en un supremo Magistrado, denominado Presidente de la República, que se auxiliaría de un Consejo de Gobierno y de cuatro Ministros; y el judicial se

ejercería por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los tribunales superiores de los departamentos y los juzgados de primera instancia.

En esta Constitución desaparecen los estados y el país de dividirá en 24 departamentos y éstos a su vez en distritos, que por su parte se dividen en partidos. Los departamentos eran: 1 Aguascalientes, 2 California, 3 Chiapas, 4 Chihuahua, 5 Coahuila, 6 Durango, 7 Guanajuato, 8 México, 9 Michoacán, 10 Nuevo León, 11 Nuevo México, 12 Oaxaca, 13 puebla, 14 Querétaro, 15 San Luis Potosí, 16 Sinaloa, 17 Sonora, 18 Tabasco, 19 Tamaulipas, 20 Tejas, 21 Veracruz, 22 Xalisco, 23 Yucatán, y 24 Zacatecas.

- *Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843.* Se determinó que la suma de todo el poder público reside en la nación y que se divide para su ejercicio en legislativo, depositado en un Congreso con dos cámaras; ejecutivo, en un magistrado, denominado Presidente de la República, los negocios del gobierno serían despachados por cuatro ministros y habría un consejo de gobierno; y judicial, en una Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, una corte marcial y un tribunal para juzgar a los ministros de la Corte. En su artículo 4 se determina que “El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Pudiendo haber territorios.”

- *Acta Constitutiva y de Reformas, formuladas en 1847. E*stablecía la misma división de poderes que la Constitución de 1824, pero eliminaba la figura del vicepresidente. Se divide a la Federación en los Estados que definía la Constitución de 1824, pero agregando a Guerrero. A su vez, los estados se dividen en municipios.

- *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.* La división del Poder se hacía de la siguiente manera: en legislativo, depositado en el Congreso

de la Unión, ejecutivo en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y judicial en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Circuito y de Distrito.

Las entidadesfederativas se llaman Estados y se determina la existencia de 24 Estados y un territorio: Los estados son 1 Aguascalientes, 2 Colima, 3 Chiapas, 4 Chihuahua, 5 Durango, 6 Guanajuato, 7 Guerrero, 8 Jalisco, 9 México, 10 Michoacán, 11 Nuevo León y Coahuila,12 Oaxaca, 13 Puebla, 14 Querétaro, 15 San Luis Potosí, 16 Sinaloa, 17 Sonora, 18 Tabasco, 19 Tamaulipas, 20, Tlaxcala, 21 Valle de México, 22 Veracruz, 23 Yucatán y 24 Zacatecas; en tanto que el territorio es la Baja California.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Reproduce la división de poderes tanto horizontal como vertical, contenida en la Constitución de 1857.

  Aunque es importante tener presente que, al ser producto de la Revolución Mexicana, no fue resultado de consenso entre las distintas fuerzas políticas del país, sino consecuencia de dicho movimiento armado de 1910, por lo que los vencedores impusieron las reglas del juego político.

Ahora bien, como dice Francisco Fernández Segado “un somero repaso a la evolución histórica del federalismo siempre puede aportar elementos de comprensión de la realidad de la estructura federal en cada momento y país concreto, pues como señala Pizzorusso es fundamental la distinción entre las hipótesis en las cuales el Estado federal surge como una confederación de Estados soberanos y aquellas en las que constituye un modo de articular la soberanía de un Estado unitario, en el momento en que nace o logra la independencia, o bien luego de ese momento. (Fernández F. , 2003, p. 31)

Y precisamente sobre el origen del federalismo, existe una discusión entre los teóricos ya que algunos opinan como Tena Ramírez que el sistema federal se siguió en México por el ejemplo y el prestigio de los Estados Unidos de América (Tena, 1984, pp. 110-119) y, por el contrario, otros que afirman que existían estados autónomos que, de no haber seguido la forma federal, se hubieran separado del país.

De manera similar a Tena, para Burgoa el proceso federativo en México recibió el impulso decisivo a partir de una "diseminación" a partir del centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasasen a formar una estructura federal. (Sánchez de la Barquera, 2016, p. 11)

Un ejemplo de quien se decanta por la segunda opción lo encontramos en Nettiee Lee Benson quien tras estudiar las diputaciones provinciales en la Nueva España sostiene que el origen del federalismo en México se encuentra en su propia historia, es decir, en la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias, ya que considera que a través de la diputación provincial y sus mecanismos electivos, la constitución proveyó de gobierno representativo y de independencia política a cada provincia, quedando sólo subordinadas al gobierno central de Madrid, a través del jefe político y los ministros de gobierno, eventos que eran inéditos. (Tecuanhey, 2008, pp. 74-75)

Otra de las opiniones en el sentido de esta segunda postura y siguiendo a Benson, es la de Jaime E. Rodríguez quien sostiene que la Constitución de 1824 significó la culminación de profundos cambios políticos promovidos por la constitución de 1812, los cuales impusieron el federalismo como única solución aceptable para las provincias. Los debates del congreso constituyente, del que emergió el federalismo, refieren que hicieron frente a la realidad de México, al imponerse la prioridad de construir la nación, quedando reducido el tema polémico a una cuestión de división de poderes entre los gobiernos nacional y estatal. (Tecuanhey, 2008, pp. 75-76)

Para Josefina Zoraida Vázquez tampoco debe explicarse el origen del federalismo en el exterior pues considera que “la constitución del 24 selló un compromiso limitado, por el que el muy débil gobierno federal: a) gobernaba a estados y no a ciudadanos, b) carecía de autoridad fiscal ante los últimos y c) aseguró soberanía a los primeros. Las amenazas externas fueron una presión fundamental para sostener la unión y, entonces, fue posible continuar la tradición por la que la elite se identificó con el centro del Virreinato, que había logrado una cierta centralización en el tiempo de la organización intendencial, a pesar de que el objetivo de esta era lograrla desde Madrid”. (Tecuanhey, 2008, pp. 76-77)

E incluso para esta misma autora, la búsqueda de soluciones a la inestabilidad provocó la sucesión de problemas, de manera que se formó un consenso favorable al centralismo o “federalismo restringido” para revertir el poder de las localidades y la soberanía de los estados, concedida por la constitución del 24. (Tecuanhey, 2008, p. 83)

Tecuanhey al estudiar a Chust dice que “En Cádiz se incubó el federalismo mexicano, no sólo porque de ahí nacieron las instituciones que empujaron a los mexicanos a adoptarlo, a saber, los métodos electivos, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales, sino porque en la constitución de 1824 quedaron codificados los acuerdos, lo mismo que las diferencias, que los diputados americanos sostuvieron en 1811 con los liberales españoles”. E incluso muestra que entre las intervenciones de los diputados americanos había la propuesta de implementar la federación y prefiguraba la república, lo que no tiene eco en 1812, pero se hizo realidad en 1824. (Tecuanhey, 2008, pp. 84-85)

Por el contrario, para Carbonell al igual que Tena, el federalismo en México tiene como país de origen de la institución a EE.UU., empero, contrario a ese sistema aquí 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, implantando con ello el llamado federalismo “segregativo” o “descentralizador”. (Carbonell, 2003, p. 380)

Desde la Constitución de 1857 el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano, no obstante que durante el siglo XIX haya sufrido como todas las instituciones del País, varias crisis de anarquía. (Carbonell, 2003, p. 379)

Según Francisco Fernández Segado en América Latina el federalismo en sus orígenes se asemejó al *dual federalism* estadounidense, pero la realidad federal iberoamericana muy pronto fue distinta, “pues desde los primeros momentos aparecería una pauta tendencial centralizadora del poder político en la Federación y, particularmente, en el Ejecutivo federal, viendo progresivamente los estados aminorada su autonomía, alejándose con rapidez estos sistemas de los presupuestos encarnados por el modelo del federalismo dual.” (Fernández F. , 2003, pp. 17-18)

No obstante, su inestabilidad, como refiere Tena Ramírez, “…si en los dominios del derecho comparado el federalismo mexicano no cuenta, para nosotros en cambio representa la única realidad merecedora de nuestra atención y estudio. Es una realidad que se confunde con nuestra propia historia de país independiente, una realidad que consiste en aplicar a nuestra manera, con desvíos y alteraciones, la teoría del sistema federal. Si nuestra experiencia histórica no encuadra en esa doctrina, tampoco encaja en el centralismo, de donde podría concluirse que estamos ensayando un sistema de perfiles singulares.” (Tena, 1984, p. 112)

## I. 2 Evolución del federalismo.

El federalismo implica la convivencia de diversas fuerzas que reclaman un campo propio de acción jurídico-política, el cual a su vez se ha de reflejar en la posibilidad de crear sus respectivas normas jurídicas aplicables al nivel que corresponda.

Dicho de otra manera, se habrán de articular diversas fuentes del Derecho, según los respectivos niveles: federal o entes federados, desde luego ello ocurrirá en torno aun espacio constitucionalmente garantizado. El federalismo -en ese sentido- habrá de atender a tres necesidades:

a) Organizar política y racionalmente el espacio geográfico;
b) Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
c) Dividir verticalmente el poder de manera funcional y competencial a fin de diferenciar los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno. (Carbonell, 2003, p. 381)

Es importante considerar que aun cuando desde 1857 y, posteriormente en 1917, se refrendara constitucionalmente la existencia del federalismo, la hegemonía presidencial ha plagado de estructuras de tipo personal a las instituciones, de manera que se fue desmontando en los hechos el régimen federal, mediante mecanismos que aseguraban -de facto- el control del país al presidente de la República; dotándolo de lo que Carpizo ha llamado “facultades metaconstitucionales”, tales como nombrar y quitar gobernadores así como influir de manera determinante en los poderes legislativo y judicial, tanto en el nivel federal como en el local. (Carpizo J. , 2004, págs. 19-26, 82-83)

El federalismo entonces puede ser un atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional, pues con el mismo se puede lograr que la oposición gane por lo menos elecciones locales y, con ello, pueda desplegar al menos en lo local contraofertas de programas futuros de acción desde la oposición federal. Es decir, sin duda con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado, lo que es un mecanismo para moderar el carácter excluyente del presidencialismo. (Carbonell, 2003, p. 382)

Durante los últimos años y a raíz de la década de los 70’s cuando se inicia el camino a la transición hacia la democracia, el federalismo mexicano empieza a tornarse más útil, por una parte, pero más complejo por la otra, pues lejos de generar orden o sistematización, se empieza a hacer más intrincado y no permite identificar con facilidad las reglas de asignación de competencias entre los niveles de gobierno. (Rodríguez D. , 2019, p. 31)

Ello es así porque el poder reformador de la Constitución ha determinado en múltiples casos que las autoridades de la federación y las entidades federativas participen o actúen de manera concurrente para alcanzar un determinado fin; lo que no está reñido con el hecho de que la federación y las entidades conserven ámbitos propios o exclusivos de acción. Y por las complejidades de la vida moderna, los espacios en donde se genera la tendencia o necesidad de establecer algún tipo de acción compartida entre los órdenes normativos son crecientes día a día. (Rodríguez D. , 2019, p. 31)

**I.3 Rasgos del actual federalismo en México.**

Las bases constitucionales del federalismo están recogidas esencialmente en los artículos 40, 41, párrafo primero, y 43 de la Constitución federal (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024), los cuales señalan lo siguiente:

> *Artículo 40. 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.*
>
> *Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal….*

> *Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.*

Por su parte, las facultades normativas que corresponden a cada nivel de gobierno se encuentran establecidas en los artículos constitucionales 73, 115 y 124.

El artículo 73 señala las competencias federales que están acotadas para el Congreso de la Unión; el artículo 115 señala las competencias relativas a los municipios y en el artículo 124, se establece que todas las competencias no concedidas en forma expresa a las autoridades federales se entenderán reservadas a los Estados (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024).

Sin embargo, a lo largo del siglo XX, cada vez más materias y facultades se han determinado como concurrentes o incluso terminan concentrándose sólo en la Federación, ello por medio de reformas al artículo 73 Constitucional, con el objeto de agregar facultades reservadas al Congreso de la Unión. De manera que cada una de estas fracciones que se adicionan representa una nueva atribución expresa concedida a la Federación en detrimento de los Estados.

El federalismo debe servir para resolver los grandes problemas nacionales, como son la materia de desarrollo social, salud, educación, o seguridad pública, pero en los hechos son cada vez mayores las competencias que sin un sustento claro o justificado se traspasan de las Entidades hacia la Federación.

En los casos de esas materias de interés nacional se generan las denominadas facultades concurrentes o coincidentes, que son aquellas en las que la Constitución (o el constituyente permanente) ha querido que sean las autoridades de los tres niveles

de gobierno las que las ejecuten; bien sea por la trascendencia del tema o la singularidad del mismo, pero lo cierto es que su regulación y ejecuciónno debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar diversos entes territoriales, pero ello no solamente de manera nominal sino efectiva.

De manera que para su concreción se deben estudiar los casos concretos y,en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Carbonell, 2003, p. 389)

Sin embargo, en los hechos se ha estilado una especie de “armonización” legislativa que no es otra cosa sino una especie de “traje” impuesto a las normas locales, de quienes se espera que sólo repliquen los supuestos consignados en la norma general. Lo que supone otra causa más de la grave crisis del federalismo.

Como muestra de lo anterior, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica el Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa que lleva el Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual se mide precisamente el avance legislativo en las entidades federativas, siendo que para ese fin se consideran las leyes en materia de igualdad, violencia contra las mujeres, discriminación y trata de personas, así como sus reglamentos, y lo que se monitorea es su apego con respecto a la Ley General de la materia o a los tratados internacionales respectivos.

Incluso por ejemplo en sus acciones de 2021 el citado Instituto menciona que “El INMUJERES, en coordinación con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), elaboramos el Modelo de tipo penal del feminicidio con el propósito de armonizar los tipos penales de feminicidio en las entidades federativas, a partir de estándares mínimos de derechos humanos, siendo que tal modelo fue presentado a diputadas y diputados de 20 congresos en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de

México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.[5]

En otro tenor, la disminución de atribuciones de las entidades federativas en un gran número de materias, resultado de las diversas reformas constitucionales al artículo 73, detona que se requieran mecanismos que por una parte permitan que las competencias que conservan las legislaturas locales se maximicen e interpreten de manera extensiva; pero por otro lado se busquen alternativas para frenar la tendencia centralista que ha venido gestándose. (Rodríguez D. , 2019, p. 36)

En efecto, revitalizar el sistema federal es urgente y necesario para que -por un lado- los congresos locales ejerzan como es debido su función de representantes sociales, y, por el otro tengan aseguradas sus facultades residuales que hasta hace algunos años han derivado del artículo 124 constitucional, a fin de que ellos sean factor para una correcta gobernanza. (Rodríguez D. , 2019, p. 36)

Así, entre las tareas pendientes se encuentra sin duda revisar el reparto competencial normativo entre la Federación y los Estados, para que haya criterios claros al respecto, sin que se inadvierta que desde luego es una actividad en la que estarán involucrados tanto la Federación como los propios Estados, pues son ellos mismos quienes en el proceso de reforma constitucional podría decirse que terminan avalando el vacío constitucional de sus facultades residuales al dar voto aprobatorio de las reformas constitucionales al artículo 73.

En palabras de Rodríguez “El desafío es, pues, fortalecer el federalismo, desde

[5] Sitio oficial del Coneval y de INMUJERES, disponibles respectivamente en: http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/DetalleIndicador.aspx?pIdIndicador=19010674&pNivel=1&nMatriz=Fortalecimiento%20a%20la%20Transversalidad%20de%20la%20Perspectiva%20de%20G%C3%A9nero&pCiclo=2019&pRamo=47&pIdMatriz=19000913&siglas=INMUJERES&t=b y https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690087/inmujeres-en-2021.pdf

lo local.” (Rodríguez D. , 2019, p. 37)

## I.4 Crisis del federalismo mexicano.

Uno de los aspectos torales que se ha venido destacando sobre el federalismo y que reviste particular trascendencia para efectos de la presente investigación es la distribución de competencia normativa entre los diversos niveles de gobierno, lo que ha debe ser analizado y explicado bajo el diseño de cada ordenamiento constitucional.

Como explica Carbonell el federalismo guarda relación con el tema de las fuentes del Derecho y la técnica constitucional de distribución de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas. (Carbonell, 2003, p. 384)

En la manera en que se realiza la distribución de competencias normativas es donde el federalismo se torna más complejo y que, en particular, en nuestro País ha venido volviéndose más intrincado por la actitud desde el Centro de ir acumulando cada vez más facultades que eran parte de lo residual concedido a los Estados.

Incluso, apunta Carbonell un aspecto que pareciera ser la justificación constitucional para que la Federación concentre cada vez más facultades normativas, pues en el artículo 73 la última fracción, XXXI, establece, igual que la Constitución norteamericana, facultades implícitas para legislar (*implied powers*), lo que permite extrapolar considerablemente la esfera federal: “XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. (Carbonell, 2003, p. 385)

Continúa señalando Carbonell que las facultades implícitas “son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”. (Carbonell, 2003, p. 385)

Y refiere que Tena Ramírez menciona que únicamente se confiere una facultad implícita cuando hay de por medio una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; y se requiere una relación medio-fin, entre la facultad implícita y la explícita; además en todo caso es el Congreso de la Unión quien debe conceder la facultad implícita a la autoridad que la necesite". (Carbonell, 2003, p. 385)

Empero, en los hechos, realmente tales facultades implícitas no han supuesto un riesgo para el federalismo, porque casi no se han empleado, pues como se ha señalado lo usual ha sido recurrir a la reforma constitucional, para dotar de cada vez mayores facultades exclusivas a la Federación, lo que en realidad ha venido a significar una crisis del federalismo.

Otro de los aspectos en donde existen limitaciones constitucionales a las facultades normativas de las Entidades Federativas se encuentra en aquellas prohibiciones absolutas que la Constitución en su artículo 117 prevé para los estados (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023):

> Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:
>
> …
>
> VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la 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.

Y también existen las prohibiciones relativas derivadas del artículo 118 constitucional (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023):

> 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.

En este último caso, se requiere la autorización del Congreso de la Unión, la cual puede darse a través de una ley marco o ley-base, o a través de un decreto si se tratara de una autorización de carácter singular y concreto. (Carbonell, 2003, p. 387)

Ahora bien, evidentemente, al existir múltiples niveles normativos, se han de generar conflictos entre el Derecho federal y el local, sobre todo en las materias en donde exista simultaneidad reguladora absoluta entre los dos ámbitosnormativos o en aquellas otras en las que la legislación federal sirva de base para el desarrollo de normas locales. (Carbonell, 2003, p. 387)

En el primer caso, ambas normas serían válidas tal como ocurre en determinadas materias como la fiscal en donde se puede generar el fenómeno de la doble tributación en aspectos que no están reservados a un solo nivel, por lo que en los hechos es que se ha recurrido a la "coordinación hacendaria" mediante los correspondientes convenios de colaboración.

Incluso sobre lo anterior ha manifestado el Poder Judicial de la Federación (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023) lo siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 232016
Instancia: Pleno
Séptima Época
Materias(s): Constitucional, Administrativa
Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 217-228, Primera Parte, página 13
Tipo: Aislada

ARTICULO 121 CONSTITUCIONAL. NO ESTABLECE BASES PARA LA DIVISION DE PODERES TRIBUTARIOS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS. El artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el cimiento establecido por el federalismo para que pueda aplicarse de manera ordenada y armónica el derecho de un Estado de la Federación en otro

> y constituye también el ligamento de los diversos ordenamientos jurídicos estatales. Sin los principios que sienta, los Estados no tendrían la obligación de reconocer como válidas las leyes de los otros miembros de la Federación. Específicamente, la fracción II de dicho precepto, al asentar que "los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación", establece la base de que en todos los Estados miembros se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales que referidos a dichos bienes provengan del Estado donde se hallan, teniendo plenos efectos si están conformes con el ordenamiento jurídico de dicho estado. Consecuentemente, el artículo 121, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es ajeno a la formulación de reglas de división de poderes en materia tributaria, y sólo establece bases o principios para prevenir posibles diferencias entre los Estados, mas no entre la Federación y uno de sus miembros.

En el segundo de los casos estaríamos en presencia de normas emitidas invadiendo esferas materiales de regulación y que, en consecuencia, son anulables por la jurisdicción constitucional. (Carbonell, 2003, p. 390)

En México, para Carbonell a pesar de que no existe una cláusula constitucional de prevalenciadel derecho federal, en el eventual supuesto de que se produjera un conflicto normativo entre el derecho federal y el local en materias en que existe concurrencia o coincidencia absoluta, se debe imponer, como sucede en Alemania, el derecho federal. (Carbonell, 2003, pp. 390-391)

Y esto pareciera estar corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2019, refiere:

“Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la ley general sobre trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula y, resultando aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que

aquélla les haya conferido.” (DOF, 2021, pág. 205)

Por su parte Tena Ramírez, se limita a señalar que en caso de conflicto debe prevalecer la norma que esté de acuerdo con la Constitución, en tanto que Jorge Carpizo, sostiene que en facultades *coincidentes (*aquellas que “tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y que coexisten”), aunque hubiera contradicciones nohay problema, porque la legislación federal no priva sobre la local sino que coexisten y seaplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunalque la vaya a aplicar. (Carbonell, 2003, p. 391)

Y lo que señala Carpizo y Tena ha sido avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023), pero no respecto de las leyes generales, sino en los conflictos entre leyes federales y locales, a saber:

> Suprema Corte de Justicia de la Nación
> Registro digital: 2008027
> Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
> Décima Época
> Materias(s): Constitucional
> Tesis: IV.2o.A.1 CS (10a.)
> Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo IV, página 3037
> Tipo: Aislada
>
> SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ÉSTAS. Conforme a lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.", el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía

> entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, ésta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su artículo 124. En ese contexto, en razón de que el artículo 133 constitucional no prevé relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, pues las leyes a las que hace referencia y que constituyen la "Ley Suprema" son la Constitución, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, y las leyes generales del Congreso de la Unión, no se transgrede el principio de supremacía constitucional establecido por dicho precepto cuando se origine un conflicto entre las mencionadas normas por una aparente contradicción entre éstas, toda vez que las legislaciones locales emanan exclusivamente del ejercicio del poder soberano de los Estados de la Unión que, en cuanto a sus regímenes interiores, les es propio, de conformidad con los postulados de los artículos 40 y 41 de la Norma Fundamental, relativos a la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo cual, cuando se haga el planteamiento de una aparente contradicción entre leyes federales y locales, debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para su expedición, de conformidad con el sistema de competencia señalado por el artículo 124 citado, el cual indica que las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Lo interesante del punto es que un buen diseño del federalismo ha de dar salida clara al conflicto competencial entre la Federación y sus estados, a fin de disminuir las tensiones entre los mismos que tan frecuentes son actualmente, pues no resulta suficiente argumento el hecho de que el artículo 41 constitucional, párrafo primero, señale que las Constituciones locales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”, (Carbonell, 2003, p. 392) ya que en todo caso lo que se cuestiona no es la regularidad constitucional sino las limitaciones que en un nivel menor (ley general) se pretende imponer a los Estados en detrimento de su libertad de configuración normativa.

No se puede dejar de apuntar que, si bien se han generado tensiones entre las Entidades y la Federación, por la distribución de competencias normativas que parecieran ir en detrimento del federalismo, buena parte de la responsabilidad la tienen las propias Entidades Federativas.

Lo anterior, pues conforme al artículo 135 constitucional para llevar a cabo una reforma a la Constitución se requiere, además de la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Por lo que si quisieran podrían hacer uso real de esa facultad para generar los contrapesos que sobre el tema son urgentes y que precisamente es la propuesta de la presente investigación.

Pero, por ahora esto no ha ocurrido, pues como señala Carbonell “las entidades federativas han tenido un papel más bien testimonial en los procedimientosde reforma constitucional, limitándose a cumplir con la formalidad exigida por el artículo 135, sin debatir las respectivas iniciativas de reformas —y sin presentar iniciativa alguna, desde luego— ni agregarles cambios a los textos aprobados por el Congreso de la Unión”. (Carbonell, 2003, p. 395)

Evidentemente uno de los principales descontentos en materia de federalismo tiene que ver con el tema hacendario, pues hay un evidente interés de varias entidades federativas para dejar deformar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, debido a la manera en que operan los mecanismos de redistribución del Ramo 28 y del Ramo 33. (Orozco, 2021, p. 19)

Es un hecho conocido que la federación controla el 80% de los ingresos fiscales que genera el país,lo que evidencia el grado de dependencia financiera de los Estados y municipios con la Federación.

En esa lógica, se ha planteado revisar el federalismo hacendario en temas como mayores incentivos a las entidades con mayor recaudación, mecanismos de control y seguimiento para mejorar la capacidad recaudatoria de las entidades y municipios, incorporación del sector informal al sistema de tributación, los cuales son temas que deberán abordarse y discutirse por el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales a fin de lograr el objetivo del desarrollo económico de todas las regiones del país. (Orozco, 2021, p. 22)

A los estados más inconformes les urge negociar la fórmula de redistribución de los ingresos, porque están cansados de que el gobierno federal continúe con un reparto discrecional de lo recaudado porlas entidades federativas.

**1.5 Competencias normativas dentro del federalismo mexicano.**

El federalismo se ha dicho ya que implica la composición de un orden jurídico con varios órdenes normativos y un relativo grado de centralización de funciones en uno de los niveles de gobierno. (Rodríguez D. , 2019, p. 31)

Ese principio de competencia normativa ayudará a ordenar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Dando a cada fuente del Derecho un campo de acción limitadoy, en esa virtud, no podrá regular más que las materias que entran en su ámbito de decisión. (Carbonell, 2003, p. 382)

Para facilitar el análisis de las competencias normativas resulta de particular utilidad distinguir tres clases de facultades, a saber:

1) Facultad implícita: regla que confiere poder que se infiere de enunciados jurídicos del texto constitucional, (artículo 73, fracción XXXI), y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera interpretativa a favor del orden federal.

2) Facultad residual: regla que confiere poder que se otorga utilizando el enunciado jurídico constitucional del artículo 124, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera negativa: lo no otorgado a las autoridades federales se entiende es facultad de los estados.

3) Facultad concurrente: regla que confiere poder normativo, ejecutivo, jurisdiccional u otra clase de poder distinto a los anteriores, respecto de una

> materia genérica, y que se otorga a dos o más niveles de gobierno de forma expresa mediante un mandato al legislador para que expida una ley general —en sentido de ley marco— por la que se distribuyan competencias entre los diversos órdenes de gobierno (reglas de competencia). (Rodríguez D. , 2019, p. 32)

A las facultades concurrentes son a lo que Zagrebelsky ha llamado *paralelismo de las competencias*: llamadas también *facultades coincidentes*, porque se ejercen simultáneamente por la Federación, los estados y los municipios. (Carbonell, 2003, p. 387)

Las facultades concurrentes o coincidentes pueden tomar, principalmente, tres distintas formas (Carbonell, 2003, pp. 387-389):

1) Concurrencia reguladora absoluta, cuando coexisten a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia, comoes el caso del artículo 117 constitucional *in fine*, que establece: “El Congreso de la Unióny las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir elalcoholismo”.

2) Concurrencia sólo parcial, cuando la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. Es el caso de la salud, en el que la Federación puede legislar sobre “salubridad general” y los Estados sobre “salubridad local”.

3) Puede también darse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Es el caso de la regulación de los procedimientos penales.

Como se ha señalado, en la actualidad nuestro federalismo se ha decantado cada vez por abandonar las facultades expresas y las residuales, adoptando reformas

para implementar con mayor frecuencia las llamadas facultades concurrentes o coincidentes. E incluso se ha generado una nueva forma bajo el rubro de las “leyes nacionales”.

Empero, ello se ha llevado a cabo sin ahondar en los motivos del poder reformador de la Constitución para hacerlo, pues aun cuando puedan obedecer a distintas problemáticas y coyunturas no siempre se profundiza y aclararan sus alcances y las verdaderas razones.

Al respecto, Cárdenas García, expone: “Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador «centralista» de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (concurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno; y, reformas que establecen estándares o mínimos nacionales”. (Rodríguez D. , 2019, p. 32)

Sobre el incremento de reformas a la Constitución General señala Rodríguez que —entre el 8 de julio de 1921 y el 15 de mayo de 2019 el artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, es el dispositivo que mayor número de enmiendas tiene, acumula 78 decretos que implican reforma, adición o derogación, tres fes de erratas y una aclaración—, con lo que se trastoca la fórmula establecida por el artículo 124. (Rodríguez D. , 2019, p. 35)

Al respecto, Gutiérrez Parada apunta: “Al parecer, en México estamos dando pie a la conformación de un federalismo que rompe con los cánones del sistema clásico de reparto de competencias, es decir, de la técnica residual, ya que no solamente se

está fraguando a través de modificaciones constitucionales por las que se establezcan facultades expresas a favor de la federación, sino que también estamos desarrollando una clase de facultades que se denominan concurrentes por las que el Poder Reformador mandata que el Poder Legislativo expida leyes por las que se repartan competencias entre los órdenes de gobierno. (Rodríguez D. , 2019, p. 35)

Incluso, como se ha manifestado el Constituyente ha decidido implementar legislaciones únicas o nacionales: en materia laboral, de procedimiento penal; de ejecución de penas; en mecanismos alternativos de solución de controversias penales y justicia penal para adolescentes; aspectos en los que las autoridades de todos los niveles de gobierno han de aplicar la norma emitida por el Congreso de la Unión. (Rodríguez D. , 2019, p. 33)

Sin duda, es la Constitución federal el parámetro inicial para emprender el examen respectivo sobre las atribuciones legislativas de cada orden de gobierno. Sin embargo, normalmente al asignar competencias la Constitución federal se limita a emitir enunciados generales, lo que en la práctica complica definir el alcance del concepto empleado por la Constitución Federal para referir al tópico específico cuya regulación y ejercicio fue asignado a la federación, a las entidades federativas o a los municipios. (Rodríguez D. , 2019, p. 34)

Por ello es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá un importante papel de garante para el sistema de distribución de competencias pues como señala Rodríguez “la determinación de la materia no puede descansar únicamente en el nombre de la ley, sino que se trata de una cuestión de esencialidad de lo regulado”. (Rodríguez D. , 2019, p. 34)

En tal sentido, la interpretación a cargo de nuestro máximo tribunal habrá de dar cuenta de si cierta facultad está asignada a la federación, a las entidades federativas o a los municipios sin atender a la literalidad de la Constitución ni genéricamente a la ley general, sino que será indispensable identificar qué motivó al poder reformador de

la Constitución a asignarlo en exclusiva a un orden de gobierno, o bien, a permitir la coparticipación. (Rodríguez D. , 2019, p. 35)

Muestra de lo anterior lo constituye la tesis aislada de tribunales colegiados, (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023) en donde justamente se pondera la importancia del derecho a la salud, para resolver lo siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2024835
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Undécima Época
Materias(s): Constitucional
Tesis: XVII.1o.P.A.1 CS (11a.)
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Tipo: Aislada

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. EL LEGISLADOR FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR NORMAS QUE LO DESARROLLEN E, INCLUSO, LO AMPLÍEN A TRAVÉS DE PRINCIPIOS Y REGLAS, SIEMPRE Y CUANDO SE CUMPLAN DETERMINADAS CONDICIONES RELACIONADAS TANTO CON FINES COMO CON MEDIOS.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el legislador federal es competente para emitir normas que desarrollen e, incluso, amplíen el derecho fundamental a la salud, en su vertiente de vacunación en la Ley General de Salud, a través de principios y reglas, pero sujeto a que se cumplan determinadas condiciones relacionadas tanto con fines

como con medios, para garantizar que los límites que de aquéllas derivan estén justificados, por la necesidad de proteger, a su vez, derechos e intereses constitucionalmente amparados.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a la tesis aislada P. XII/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos fundamentales tienen la estructura de principios –que se distinguen de las normas que contienen reglas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos–, que se caracterizan porque son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas; de ahí que operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Sin embargo, la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos aceptado de reglas que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos; de ahí que el legislador es competente para emitir normas, como las que nos ocupan, en relación con el derecho a la salud, en su vertiente de vacunación en la Ley General de Salud, que lo regulen a través de principios y reglas, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, puesto que su labor normativa –llegado el caso– debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger, a su vez, derechos e intereses constitucionalmente amparados, y que no hayan sido adoptadas sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado. Con base en lo anterior, se advierte que del desarrollo de los principios y reglas contenidos en la Ley General de Salud (principio de vacunación universal y regla gratuita, regla de suficiencia presupuestaria, principio de interpretación y actuación en materia de vacunas bajo evidencia científica y criterios de racionalidad y objetividad, regla de responsabilidad de reporte y aviso, principio de mayor calidad de las vacunas, prioridad de importación por salud pública, reglas de la vacunación como cuestión de seguridad nacional; de abasto, disponibilidad y distribución; de suficiencia presupuestaria para el abasto, disponibilidad y distribución de vacunas; de vigilancia del uso eficiente de los recursos que se destinen a las acciones de inmunización y principio de autosuficiencia científica y productora en materia de vacunas), derivados del derecho fundamental a la salud, no sólo no se observa

> que se contravenga por la legislación mencionada, sino que se amplía y precisa una serie de normas instrumentadoras que el mismo legislador quiso potencializar en la ley, y por su avanzado desarrollo debe ser la premisa para el análisis del derecho fundamental a la salud, en su vertiente de vacunación (como se advierte en la exposición de motivos del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de vacunación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de junio de 2017, donde se consolida como un derecho y se otorga a las vacunas el carácter de insumos de seguridad nacional), lo cual se complementa por la interpretación directa del derecho constitucional desarrollado por la jurisprudencia y precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, para articular mejor la propuesta, en el presente trabajo se habrán de analizar más adelante tanto los criterios del Poder Judicial de la Federación sobre las competencias constitucionales como las diversas reformas constitucionales encaminadas a implementar leyes generales, en múltiples materias y que no tienen vinculación entre sí, siendo la única constante la creciente intervención de la federación en ámbitos de regulación que otrora correspondían a las entidades federativas o eran compartidos.

Finalmente, habrá que tener muy presente que el federalismo para que no quede vacío de contenido, no debe verse como un instrumento sino como un fin en sí mismo.

# CAPÍTULO II. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

## II.1 La defensa de la Constitución y mecanismos de protección constitucional.

La humanidad después de haber experimentado múltiples formas de organización para la vida en comunidad ha llegado a concebir al Estado como la mejor o más útil de esas formas. En efecto, una gran conquista de la humanidad es vivir en un Estado y sobre todo actualmente en un Estado de Derecho. El nacimiento y la consolidación del Estado de Derecho constituyen acaso el mayor logro de la humanidad.

No es un logro menor que el hombre haya sido capaz de estructurar una herramienta sólida para enfrentar los abusos que se cometían desde cualquier esfera de poder público y que haya diseñado un sistema de pesos y contrapesos que posibilite la convivencia pacífica, armónica, respetuosa y, sobre todo, que permita la vida en libertad, igualdad y dignidad entre los seres humanos, lo que sin duda es una conquista verdaderamente irrefutable.

Ahora bien, el concepto de Estado también ha evolucionado para transitar del Estado absoluto, y posteriormente hablaríamos de un estado ilustrado, donde se generan ciertos matices o cambios en los fines para beneficio del pueblo, pero sin intervención del pueblo, y finalmente el estado liberal decimonónico, cuando ya propiamente inicia la limitación del poder, y se genera tras las grandes revoluciones como la francesa, inglesa y estadounidense. Y en este último Estado de Derecho entre sus rasgos básicos se encuentra, para efectos de esta investigación, primordialmente la existencia de una Constitución, que apareja:

1. El reconocimiento de los derechos inherentes al ser humano, y

2. La división de poderes.[6]

Es decir, lo importante dentro de la idea de Estado de Derecho es todo lo concerniente a los límites al poder público: llámese ejecutivo, legislativo o judicial.

Y ante la interrogante de cómo es que se garantizan esos límites, pues la respuesta sería que con la existencia -en principio- de una Norma Fundamental o Constitución, y al efecto para Manuel Aragón la Constitución es: “norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable que garantiza la limitación del poder para asegurar que éste, en cuanto deriva del pueblo, no se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos. Es decir, la Constitución no es otra cosa que la juridificación de la democracia, y así debe ser entendida” (Aragón, 1989, p. 27)

Al efecto, en la idea moderna de constitucionalismo hay diversos paradigmas, uno de los cuales lo ha formulado Guastini en algo que concibe como un fenómeno de "constitucionalización del ordenamiento jurídico", que viene a significar un proceso de desarrollo de las instituciones que presenta las siguientes condiciones:

1) rigidez de la Constitución;
2) control de constitucionalidad de las leyes;
3) fuerza vinculante de la Constitución;
4) "sobreinterpretación" de las disposiciones constitucionales;
5) aplicación directa de tales disposiciones por parte de los jueces;
6) interpretación conforme de la ley ordinaria;
7) influencia directa de la Constitución en las relaciones políticas.

Y al tratarse justamente de un "proceso", mientras más se satisfagan las condiciones enunciadas, mayor es el grado de constitucionalización, empero es

[6] Al respecto hay que tener en consideración que estos son los elementos básicos que delinean a una Constitución según se desprende del artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

indispensable cumplir las dos primeras condiciones para hablar de "constitucionalización" y sólo si todas son satisfechas es que se podría considerar a un ordenamiento jurídico como completamente "impregnado" por las normas constitucionales. (Alterio, 2016, p. 211)

Ahora bien, en aquellos estados en los que se configura una división vertical del poder se requieren mayores garantías que aseguren a todos los niveles gubernamentales implicados, un mínimo de estabilidad en sus respectivas funciones, dando como resultado que en el estado descentralizado se requerirán mecanismos jurídicos para controlar la adecuación a la Constitución. En consecuencia, el “texto constitucional ha de ser garantizado frente a los posibles excesos tanto de los poderes federales como de los regionales” (Ruipérez, 1994, pág. 132), de forma que se puede concluir siguiendo las ideas de Kelsen que “se hace sentir aquí, más que en ningún otro caso, la necesidad (…) de un Tribunal Constitucional; porque cualquier violación de la competencia de la Federación por un estado miembro o de la de los estados miembros por la federación es una violación de la Constitución Federal” (Kelsen, 1988, pág. 153).

De esa forma, la defensa de la Constitución a través del control de constitucionalidad en los estados federales encuentra mayor razón de ser, porque el concepto de defensa de la Constitución no se refiere sólo a la violación de la normativa constitucional, corregida mediante instrumentos de control, pues también se ocupa de la normalidad constitucional, que abarca a todos aquellos instrumentos auxiliares para el funcionamiento del sistema previsto en la Constitución. Así, la defensa constitucional comprenderá tanto la protección constitucional como las garantías constitucionales. (Fix Zamudio, 1998, p. 25)

La protección constitucional se conforma por aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos incorporados en las normas fundamentales con el propósito de limitar el ejercicio del poder y que sus titulares se sometan a las normas constitucionales. Por tanto, abarca la división de poderes, la regulación del erario, la

institucionalización de los factores sociales, la supremacía constitucional y el procedimiento rígido de reforma constitucional. Por su parte, las garantías constitucionales conforman la justicia constitucional o control de la constitucionalidad, es decir, se trata de instrumentos procesales para lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando exista conflicto o violación de las mismas (ídem).

De lo anterior, se aprecia tanto a la supremacía como a la rigidez constitucional como mecanismos de protección constitucional, y toda vez que uno de los dos aspectos esencialmente integrantes de las constituciones es la división de poderes,[7] resulta congruente emplear precisamente a la segunda de ellas para la preservación del respeto a la Constitución Federal como única norma suprema del ordenamiento garante del reparto vertical de poderes.

Al efecto, cabe preguntarse qué es lo que le otorga el carácter de Norma Fundamental a una Constitución, pues el rasgo de supremacía, a su vez tiene dos ámbitos: uno formal vinculado por una parte con la rigidez y por otra con la autoridad competente para emitir las normas constitucionales, y otro material cuyo contenido es axiológico y en el que se consideran como un elemento trascendente los principios constitucionales. A continuación, se desarrollan los dos aspectos:

1) Supremacía formal: En principio, una Constitución es tal cuando está protegida (o garantizada) contra la legislación 'ordinaria', en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser derogadas, modificadas o abrogadas si no es mediante un procedimiento especial de revisión constitucional (más complejo

[7] Lo anterior siguiendo los elementos definitorios dados por la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en su Artículo 16 que dispone: Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución. Cfr. Sitio oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano

respecto del procedimiento de formación de leyes), es decir, “se le ha conferido a las constituciones un valor formalmente superior al resto de las normas” (Del Rosario, 2011, p. 103).

Por ende, la rigidez significa que la Constitución goza de un régimen jurídico especial de reforma, en comparación con el proceso de reforma que se sigue con las leyes, de lo que se evidencia que la Constitución ha de ser jerárquicamente superior con respecto a la ley. Dicho de otro modo, la rigidez constitucional propugna (entre otras cosas) por mantener una distancia jerárquica con respecto a la ley. Al respecto, Del Rosario señala que Hans Kelsen “concebía a la Constitución como suprema por ser esta la que fundaba a todo el sistema jurídico”. (Del Rosario, 2011, p. 104)

2) Supremacía material: El respeto y protección de los Derechos Humanos (DDHH) vivió su momento de mayor esplendor en México el pasado 10 de junio de 2011, al publicarse la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que no sólo abarcó cambios a la denominación del Capítulo I del Título Primero, sino en los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Federal, con miras a transformar completamente la manera tradicional de entender los DDHH, porque pretende toda una estructura que refuerce su contenido formal y que en la práctica se pueda hacer valer el derecho humano, dignificando a cada persona.

En general, se trata de una protección sin precedentes al no ser limitativa en ninguno de sus aspectos, buscando garantizar condiciones de igualdad, justicia y respeto a todas las personas como cimiento de la democracia, y también se sienta el concepto de interpretación conforme, estableciendo las nuevas bases para mejor entendimiento y manteniendo la supremacía constitucional y el principio de no contradicción con la Constitución al proteger a los DDHH bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, dándoles de igual manera a las instituciones encargadas de su protección las herramientas y

mecanismos necesarios para su aplicación, vigilancia, observancia y operatividad, así como la fortaleza y veracidad que implica la reforma.

Con esta reforma se avala el derecho intrínseco de cada ser humano de ser respetado y, por tanto, tratado como verdadero individuo, único e irrepetible, totalmente aceptado y pleno por ello, complementando lo establecido con la garantía de que toda autoridad de la república mexicana debe observar lo dicho por la Constitución, en concordancia con los tratados internacionales y demás leyes aplicables.

Lo que hizo la reforma de 2011 fue poner en el centro de la actuación del Estado mexicano a los derechos fundamentales, incluso por encima del esquema de distribución de competencias, que es connatural a la estructuración federal del país. Es así como los legisladores tanto locales como federales tienen la obligación de modificar las leyes existentes e integrar todos los derechos que establecen los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, así como eliminar toda disposición en contrario, dotando al mismo tiempo de seguridad jurídica y configurando los organismos que velen por ella en lo posible.

Para materializar esa reforma, se han tenido que generar cambios y evoluciones en múltiples aspectos del sistema jurídico mexicano, ya que precisamente con ella se ha ponderado el verdadero valor y alcance del concepto de supremacía constitucional en su vertiente material o axiológica, potenciando la existencia y empleo de los principios, siendo el principal el denominado *principio pro persona,* que justamente busca que toda norma se interprete de la manera en que mejor proteja a los DDHH de las personas.

Así, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)[8] también han tenido una evolución para que de alguna manera el concepto de supremacía ya no sea positivista y apegado de manera exclusiva al aspecto formal que se vincula con el texto directo de la Constitución, sino dar pie a que por ejemplo el derecho internacional pueda nutrir con valores y principios nuestro sistema, de modo que ahora los tratados podrían estar por arriba de las leyes federales y dejar de presentar la igualdad que se observa en el mencionado artículo 133 de la CPEUM. Ahora bien, ello no debe preocupar a los ciudadanos ya que la Constitución está por encima de cualquier otro tipo de precepto, para la defensa de la autonomía y democracia del Estado, dando con ello seguridad jurídica a sus gobernados y una armonía a toda la legislación, de tal suerte que para aceptar y ratificar el tratado este debe estar de acuerdo con lo que manifiesta la CPEUM, de lo contrario, no tendrá validez en el territorio nacional y en el remoto caso de que se vulnerara lo antes descrito, el artículo 107 constitucional prevé la solución al decir que el amparo procede contra tratados internacionales, siendo así como los máximos tribunales determinan y defienden la supremacía constitucional material (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023).

[8] Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda,* contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Registro No. 172650. Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. IX/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Sin embargo, debe señalarse que, a recientes fechas, la mayoría de los ministros integrantes de la SCJN determinó que los DDHH de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1º constitucional tienen la misma eficacia normativa que los previstos en la CPEUM, es decir, se les reconoce el mismo rango constitucional, pero que prevalecerá una restricción expresa en la Constitución, lo anterior conforme a la contradicción de tesis 293/2011. (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023)

Incluso recientemente el tema ha cobrado mucha relevancia al discutirse precisamente el tema de la prisión preventiva oficiosa, que si bien por el momento ha sido aplazado, no deja de generar debate en torno justamente a los dos aspectos de la supremacía constitucional: el formal y el material, ya veremos por cuál se decanta nuestro máximo tribunal.

En esas consideraciones, si bien se podría considerar que el principio de rigidez constitucional en México constituye un mecanismo infranqueable que permite limitar el poder, en los hechos no ha sido capaz de alcanzar los propósitos para los cuales fue concebido. Y “una de las causas de esta disfuncionalidad es la complejidad social y política, dando como resultado un relajamiento total a la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo, y también sumando a ello la inseguridad o ineficiencia, colocando a la ley al margen de caprichosas e irreflexivas alteraciones, respondiendo a ello, a una Constitución en sentido débil” (Hernández, 2021, pág. párrs. 4).

Los detentadores del poder se han olvidado de la necesaria adhesión del pueblo para poder realizar el proyecto político democrático que la Constitución de 1917 abrazaba. De manera que “Hasta que no se ponga la atención allí, en la ciudadanía que conforma la base social de la Constitución, y se organicen las instituciones con el objeto de empoderarla, se seguirá viviendo este *seudoconstitucionalismo,* ineficiente e impredecible. (Alterio, 2016, p. 227)

De manera que lo idóneo sería buscar otras soluciones antes de pensar en reformar la Constitución, para que su reforma fuese “el último recurso frente a una necesidad jurídico-política real y no aparente, evitando así, lo que podría ser denominado como una especie de ansiedad por reformar constantemente la Constitución”. (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, pp. 13-14). Además, se requiere potenciar la supremacía en torno a su ámbito material, a fin de dejar intocados los máximos principios y valores supremos de nuestro sistema jurídico en beneficio de las personas.

Así, conforme a lo expuesto tanto la supremacía como la rigidez son mecanismos institucionales indispensables en los ordenamientos contemporáneos. Inclusive, así lo ha puntualizado Ferrajoli, quien según Chávez refiere que dicho acontecimiento propicia un cambio de modelo normativo, que ha denominado el autor italiano como modelo ius-positivista del Estado Constitucional de Derecho, en el que la rigidez constitucional es un elemento medular en la arquitectura constitucional. (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, p. 6)

Por ello, a continuación se desarrollará, con mayor profundidad, qué implica la rigidez constitucional y cuáles son sus diferencias con el concepto de supremacía constitucional.

## II.2 La rigidez constitucional

La Constitución para Carpizo, al tratarse de un deber-ser, implica una perpetua adecuación entre norma y realidad, y ello responde a que la vida social se encuentra en constante movimiento, y alude a la alegoría de Heráclito de que si es como el agua de un río que nunca es la misma en idéntico sitio, entonces, “la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, para proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y para continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionar el sistema democrático dentro de la realidad del país y sin descuidar las peculiaridades de su evolución política”. (Carpizo J. , 2011, pág. 544)

Sin duda, es evidente que con el devenir del tiempo, se requieren cambios y modificaciones constitucionales, los cuales se realizan primordialmente a través de reformas o de mutaciones, a fin de que las adecuaciones o actualizaciones se integren y formen parte de la Constitución. De esa manera, tales reformas y mutaciones son parte de la evolución constitucional.

Para efectos de esta investigación nos habremos de centrar en el análisis de la reforma constitucional, por cuanto a su implicación con la rigidez constitucional, y precisamente para entender esta última podemos recurrir a la distinción entre lo que se considera una Constitución flexible y una Constitución rígida.

Pues bien, siguiendo la clásica distinción de James Bryce[9], una Constitución de características flexibles es aquella que carece de mecanismos y garantías de protección constitucional y, por tanto, de solidez y permanencia. (Bryce, 1962, págs. 4-5) Por su parte, las constituciones rígidas, gozan de mecanismos que las hacen más resistentes en comparación con las leyes, es decir, poseen una autoridad superior con respecto a las otras leyes del Estado y son modificadas por un procedimiento distinto a aquel que reforma o crea leyes ordinarias. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, p. 4).

El punto de partida de Bryce es la relación que exista entre la Constitución y las leyes ordinarias. De tal forma, que clasifica a los documentos constitucionales en flexibles o rígidos, aludiendo que los flexibles son más antiguos por establecer

[9] El punto de partida de Bryce es entre la diferenciación de las constituciones escritas y constituciones no escritas. Así, para el autor, el dato relevante será la relación que exista entre la Constitución y las leyes ordinarias. De tal forma, procede a la clasificación entre documentos constitucionales flexibles y rígidos, aludiendo que las constituciones flexibles son las más antiguas por establecer solamente una distinción formal entre leyes constituciones y leyes ordinarias.

solamente una distinción formal entre leyes constituciones y leyes ordinarias. Las constituciones del tipo más moderno —añade— no poseen esta propiedad porque su estructura es dura y fija. Por lo tanto, -dice- no hay inconveniente en darles el nombre de constituciones rígidas. El criterio clasificatorio de esta distinción se vincula con el hecho de quién está legitimado para dictar normas constitucionales. Pues mientras el sistema flexible no reconoce una jerarquía en las fuentes de derecho, el sistema rígido se funda en un principio jerárquico de las fuentes de derecho. (Díaz Ricci, 2015, p. 553)

Para Lucas Verdú “no hay Constitución escrita flexible, sino sólo rígidas... Habrá, pues, mayor o menor grado de rigidez, pero siempre algo de ella”. Es decir, dada la forma codificada de las Constituciones escritas se pueden extraer respuestas mediante la interpretación para intentar evitar cualquier proposición de cambio normativo. De modo que se otorga a la Constitución un cierto grado de resistencia a ser alterada, pero esta rigidez práctica o inherente no se ha de confundir con la noción de rigidez propiamente dicha, elaborada por la dogmática constitucional. Así, si bien en sentido amplio, todas las Constituciones son en cierto modo rígidas, ello es relativo pues no puede haber nunca rigidez absoluta. (Díaz Ricci, 2015, p. 556)

Ahora bien, debe tenerse muy en claro que la rigidez constitucional y la supremacía de la Constitución, si bien se implican, no se trata de dos cualidades que no puedan distinguirse.

Así, la supremacía constitucional se refiere a "la estructura jerarquizada del ordenamiento, y es la exigencia de que por encima de las leyes emanadas del poder legislativo se sitúe un texto jurídico que tenga primacía sobre ellas, es decir, que sea jerárquicamente superior a las leyes". Lo que, si bien puede significar que para garantizar la supremacía sea necesario recurrir a procedimientos especiales de reforma, eso no significa confundirla a ambas. En otras palabras, el hecho de que para modificar la Constitución sea necesario hacerlo expresamente, aunque el órgano que la modifique sea el mismo que aprueba las leyes y para ello se utilice el

mismo procedimiento, ya hace que se pueda hablar de supremacía constitucional. (Alterio, 2016, p. 213)

En otro tenor, hay quienes consideran que la clasificación propuesta por Bryce entre constituciones rígidas y constituciones flexibles debe ser matizada. Inclusive, se propone una triple dimensión en la que exista la posibilidad de hablar de grados. Así, la flexibilidad en el ordenamiento jurídico será un elemento no graduable; cuando el documento constitucional es rígido, estamos ante una propiedad graduable y la tercera posibilidad es en las constituciones que cuentan con la petrificación constitucional, es decir, una rigidez absoluta, en cuyo caso la propiedad tampoco es graduable. De esa manera, sólo en las Constituciones rígidas, se puede presentar el ámbito de la gradualidad, ya que existen distintos tipos de mecanismos de rigidez constitucional, abriendo así la posibilidad de diversos grados de blindaje constitucional. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, p. 5)

En ese punto, poca trascendencia tiene la distinción entre Constitución rígida y flexible, sino que la graduación del atributo jurídico de la rigidez es lo interesante.

Al efecto, si tomamos el sentido gramatical, la rigidez se refiere a la calidad de rígido de algún objeto, y por “rígido” entendemos aquello que no se puede o resulta difícil de doblar, adaptar o torcer, es decir, que no es flexible. De forma que es una cualidad que se define por oposición en cuanto a ausencia de flexibilidad. (Díaz Ricci, 2015, p. 553)

Como se mencionó, para que la Constitución sea efectiva debe responder a la necesidad del cambio dados los requerimientos y la presión de una realidad socio-política. La modificación del ordenamiento constitucional reclama una tarea de elaboración normativa (derogando, enmendado, añadiendo preceptos al texto constitucional). De modo que la rigidez “en sentido amplio alude a la resistencia que todo sistema constitucional ofrece a las presiones y a las insinuaciones de

modificación que provienen de la realidad social, política o económica. Es un fenómeno de naturaleza política dado que la firmeza del sistema constitucional vigente se apoya en la constancia de la voluntad política de los detentadores y destinatarios del poder, y perdurará mientras ésta subsista con fuerza suficiente para mantenerse.” (Díaz Ricci, 2015, p. 555)

La rigidez se configura a raíz del procedimiento de reforma agravado— pues es el que, al dificultar la modificación de los preceptos constitucionales, provoca como consecuencia una relativa invariabilidad del texto de la Constitución, es decir, la rigidez constitucional, empero para hablar de rigidez debe preceder la existencia de un texto constitucional que justamente establezca con anticipación las pautas formales sobre las que se funda la rigidez. De modo que, solo preexistiendo una Constitución que tenga establecido un procedimiento de enmiendas con condiciones y requisitos que dificulten su empleo, podrá tener lugar la rigidez constitucional. (Díaz Ricci, 2015, pp. 557-558)

Como se ha mencionado ya, en materia de rigidez constitucional lo actual es hablar de gradualidad al efecto, siendo múltiples los factores que han de otorgan una mayor o menor rigidez constitucional, y conforme a Laporta, (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pp. 7-8) son:

A. En primer lugar, se ha de tomar en cuenta el número de instituciones políticas que participarán en el proceso de reforma. Y sobre este primer aspecto, el federalismo ya implica un grado de rigidez.
B. Un segundo factor a considerar, tiene que ver con el tamaño de las mayorías exigidas para la reforma.
C. Otro aspecto es la exigencia o no, de la participación ciudadana en el proceso. Ya sea a través de referéndum o convocando a unas nuevas elecciones para formar una asamblea que ratifique la reforma.
D. Otra variable importante es el sistema de partidos, porque la rigidez

constitucional exige mayorías reforzadas casi siempre, requiriendo entonces una cultura de coalición entre partidos para alcanzar las mayorías requeridas. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pp. 7-8).

E. También es un factor el hecho de que la Constitución se encuentre petrificada total o parcialmente. Es decir, podría darse un caso extremo donde la totalidad de las normas constitucionales sean normas intangibles. Otra posibilidad es prever que ciertos enunciados constitucionales no sean sujetos a revisión constitucional.

F. Si se contemplan cláusulas de enfriamiento, que funcionan como un mecanismo de demora de dos tipos: temporales y orgánicas. Las primeras obligan a posponer y reiterar la decisión en el tiempo; y las segundas obligan a un replanteamiento en términos electorales de la composición del órgano decisorio, dilatando naturalmente el proceso de reforma.

Evidentemente si se conjugan tales factores se da lugar a múltiples combinaciones, que se traducen en diferentes grados de rigidez y de blindaje a la Constitución, lo que sin duda también se ve potenciado o condicionado por el contexto político, histórico y social. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pp. 7-8)

De ello se aprecia que las fórmulas empleadas para lograr la rigidez constitucional, pueden ser múltiples según la voluntad del constituyente y lo que exija la realidad política y social.

En efecto, el procedimiento de reforma constitucional rígido presenta diferentes elementos:

1. Elementos subjetivos, que tiene que ver con que la reforma sea llevada a cabo por un cuerpo legislativo especialmente elegido al efecto. Por ejemplo, la Constitución Argentina dispone que la reforma se efectuará por una convención

convocada especialmente a dicho efecto. En Francia, el órgano especial se denomina “Asamblea Nacional” (modelo francés). También puede darse el caso que la propia institución parlamentaria sea la competente para elaborar las reformas constitucionales. (Díaz Ricci, 2015, p. 570)

2. Elementos temporales, que es lo referido antes en el sentido de que haya cláusulas denominadas “de enfriamiento” prohibiendo modificaciones durante cierto periodo de tiempo. En Estados Unidos por ejemplo se prohibieron enmiendas de ciertas cláusulas hasta 1808, y en Argentina en 1853 se prohibía la reforma por 10 años. También se pueden fijar plazos para deliberaciones o aprobaciones sucesivas. Por ejemplo, la Constitución francesa de 1791 preveía que debían sucederse 3 legislaturas con voto afirmativo, y como cada legislatura duraba dos años, en realidad se establecía un plazo de inmodificabilidad de 6 años. Otra posibilidad es la prohibición de revisión de la Constitución bajo determinadas circunstancias (como la Constitución francesa, en caso de ocupación del territorio, y la Constitución Española, que prohíbe la iniciativa de reforma en tiempo de guerra o durante la vigencia de algunos de los estados de excepción. E incluso se puede generar la obligación de revisar la norma constitucional después de determinados plazos, como la Constitución de Polonia de 1921 que imponía el deber de hacerlo cada 25 años. (Díaz Ricci, 2015, p. 573)

3. Elementos materiales, porque a veces se prohíbe la modificación de ciertos puntos de la Constitución. Por ejemplo, la forma republicana de gobierno (Constitución francesa, mexicana e italiana, la forma federal (Ley Fundamental de Bonn), o los derechos fundamentales (Ley Fundamental de Bonn). Estas cláusulas en los hechos definen cuestiones que por su trascendencia requiere no estar sujetas a una voluntad popular que responda a intereses personales o temporales, estableciendo por ende un factor de obstaculización insuperable, que da lugar a una “hiper-rigidez” constitucional, pero que a veces es deseable ante los abusos de poder. (Díaz Ricci, 2015, pp. 573-574)

Ahora, algunos tipos de rigidez pueden ser considerados como un problema para la democracia. De manera que lo interesante será encontrar equilibrios para que por un lado existan mecanismos rígidos de reforma a la Constitución que la diferencien de la ley; pero al mismo tiempo tampoco se genere una parálisis que impida la modernización y actualización de la Constitución conforme a la realidad social.

Como se ha expuesto, los mecanismos de rigidez son un blindaje a la Constitución en términos de su jerarquía, es decir, permiten que la Constitución pueda seguir siendo suprema. Al respecto, existe discusión doctrinal sobre si, efectivamente, puede hablarse de supremacía constitucional con una Constitución de características flexibles, porque como se ha expresado, la rigidez es un elemento que se distingue de la supremacía.

En todo caso, lo que aquí interesa destacar es que, a partir de mecanismos institucionales como la rigidez constitucional y el control de constitucionalidad, se pretende que la posición de la Constitución como suprema dentro del ordenamiento jurídico, se vea reforzada frente a cualquier poder. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, p. 10)

En otra tesitura, hay que señalar que en aquellos sistemas donde la normativa constitucional no goce de supremacía jurídica respecto de las restantes disposiciones legales, es decir, donde no rija el principio *lex superior derogat priori*, la Constitución, será flexible por cuanto a que no exista obstáculo alguno para ser modificada a voluntad de las cúpulas del Poder.

Es importante tener en cuenta que la justificación de la rigidez es para asegurar que el contenido de la voluntad popular expresada frente a los órganos constituidos representativos prevalezca. En tanto que la supremacía constitucional despliega su efecto normativo en un doble sentido: a) uno activo referido a la fuerza innovadora,

es decir, a la aptitud de introducir nuevas normas en el ordenamiento constitucional y, por lo tanto, en el ordenamiento jurídico en general; y b) uno negativo —referido propiamente a la cuestión de rigidez— representado por la fuerza de resistencia frente a actos normativos de grado inferior que la contradijeren. (Díaz Ricci, 2015, pp. 560-561)

Como resultado de esas implicaciones, para modificar las normas constitucionales se requiere seguir al pie de la letra la vía procedimental ideada en la misma Constitución. Es decir, una norma constitucional sólo se perfecciona si ha sido elaborada según el procedimiento establecido. (Díaz Ricci, 2015, pp. 565-567)

El procedimiento de reforma en una constitución rígida constituye una vía para "constitucionalizar" ciertas cuestiones sustrayéndolas de la acción del legislador ordinario, es decir, sirve como garantía del carácter de ley suprema. (Díaz Ricci, 2015, pp. 565-567)

La rigidez constitucional se manifiesta de dos maneras:

a) Como una fuerza de resistencia
b) Como principios jurídicos que señalan directrices políticas que serán desarrolladas por las leyes subsecuentes.

Finalmente, es importante agregar que la permanencia de la Constitución se traduce en un mensaje positivo en el sentido de que la formula política diseñada en la Constitución permanece en el tiempo. Y dicha estabilidad, Bryce la considera como "una cualidad muy deseable, porque da a la conciencia de los ciudadanos una sensación de seguridad que redunda en beneficio del orden, la industria y la economía". (Díaz Ricci, 2015, pp. 576-577)

**II.3 La rigidez constitucional en México.**

Nuestra Constitución vigente de 1917 se puede considerar rígida desde el aspecto jurídico formal, pero en la práctica es constante y fácilmente reformada como se habrá de demostrar en el Capítulo correspondiente, situación que permite entrever “la poca fortaleza constitucional frente al poder. Es decir, la Constitución de México, es prácticamente un documento a merced de los caprichos de quienes detentan el poder.” (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, p. 3)

Lo que ha acontecido en nuestro País es que la reforma constitucional “es vista como una práctica común, hasta podría decirse como necesaria en cada sexenio presidencial.” (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, p. 10)

Y pese al pluralismo y fragmentación política, las reformas constitucionales parecieran no tener dificultades en transitar, pues sucede que después del largo periodo de gobierno del PRI, los gobiernos del PAN no obtuvieron en el Congreso de la Unión representaciones suficientes para llevar a cabo por sí solos las reformas constitucionales, pero eso no fue obstáculo para que “A partir del sexenio de Vicente Fox (PAN-2000-2006) y posteriormente de Calderón Hinojosa (PAN-2006-2012) la Constitución no dejo de reformarse. Inclusive, en el segundo periodo del gobierno panista, se alcanzó la penosa cifra de 110 reformas constitucionales”. Y en el sexenio de Peña Nieto se “ha roto cualquier marca, logrando reformar 154 artículos”. (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, p. 11)

De lo expuesto se evidencia que la pluralidad de partidos en el Congreso de la Unión no ha frenado las reformas constitucionales, y para su aprobación pareciera existir entre los partidos políticos en el gobierno y los de oposición consensos al efecto; lo que es preocupante pues en general se emplea la reforma constitucional para cuestiones “absolutamente distintas de las que sirve comúnmente dicha institución en otros países”, de manera que puede generarse un “resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa. [pues

una] Condición básica de la eficacia de la Constitución es que resulte modificada en la menor medida posible". (Chávez, Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano, 2018, p. 11)

Ahora bien, veamos que para la reforma a la Constitución mexicana se ha de cumplir con lo estipulado en el Título Octavo que lleva por título "De las reformas a la Constitución", conformado por el artículo 135 (SCJN, Sistema de Constulta de Ordenamientos, 2024), que dispone lo siguiente:

> *"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y las declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".*

De lo anterior se pueden apreciar notas que conforman la denominada rigidez constitucional como es el hecho de que "aparentemente" se requiere una mayoría calificada en el Congreso de la Unión; y se dice aparentemente porque el artículo 135 citado habla de los miembros presentes y no de los integrantes del Congreso.

Al hablar entonces el artículo 135 constitucional de que se necesitan las dos terceras partes de los "presentes" de ambas Cámaras, hay que considerar que conforme al artículo 63 de la Constitución mexicana "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros". De esa manera, como la Cámara de Diputados está compuesta por 500 integrantes y la Cámara de Senadores por 128, para llevar a cabo las sesiones y, por tanto, discutir, aprobar o rechazar iniciativas de reforma constitucional, solamente se requiere que 251 integrantes de la Cámara de

diputados y 65 integrantes del Senado, se encuentren presentes para dar inicio con la sesión, en tanto que la aprobación ha de darse por las dos terceras partes de los *presentes* en la sesión, esto es, el 66%. Por tanto, en el hipotético caso de que únicamente se presentaran los 251 miembros solicitados según la propia Constitución, sería posible aprobar una reforma constitucional con la baja cifra de 166 diputados de los 500 integrantes que conforman la Cámara de Diputados. Y en la Cámara de senadores, de presentarse únicamente la mayoría simple para sesionar, (es decir 65 personas) sería suficiente la aprobación de 43 integrantes de los 128 senadores totales, para reformar la norma jurídica de mayor importancia en México. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 20)

Otro aspecto que justifica la rigidez formalmente hablando, es que no interviene sólo el legislador ordinario, sino que la reforma emana de lo que la doctrina ha llamado el “constituyente permanente” o el “poder reformador de la Constitución”, pues también se necesita la intervención de las legislaturas locales, quienes han de aprobar por mayoría (aunque en este caso simple), de forma que en México basta que 17 parlamentos locales se pronuncien a favor de modificar la Constitución.

Empero, de la transcripción al artículo 135 constitucional se puede apreciar que no resuelve algunos aspectos procedimentales como quiénes pueden presentar iniciativas de reforma constitucional, debiendo entonces recurrir a lo previsto en lo general en el artículo 71 de la Constitución mexicana, que refiere que el derecho de iniciativa y formación de leyes compete: al Presidente de la República; Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; legislaturas de las entidades federativas; y, los ciudadanos, por lo menos al equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024).

Por otro lado, tampoco se hace alusión en el mismo artículo 135 al procedimiento de reforma constitucional en lo que toca tanto al interior del Congreso de la Unión, como de las legislaturas locales.

En ese tenor, respecto del proceso al interior del Congreso de la Unión, ello puede resolverse acudiendo al proceso legislativo ordinario contenido en el artículo 72 constitucional, lo que significa que una iniciativa de reforma constitucional deberá discutirse en ambas cámaras del Congreso de la Unión, iniciando el debate en la denominada Cámara de origen, es decir, en aquella Cámara donde se ha presentado la iniciativa de reforma. Una vez discutido y aprobado el proyecto de reforma, será remitido a la colegisladora como Cámara revisora. Completado el ritual en ambas cámaras, se enviará a los congresos locales para su discusión, tal como lo dispone el propio 135 constitucional (SCJN, Sistema de Constulta de Ordenamientos, 2024).

Ahora bien, posterior a la aprobación por ambas cámaras, se envía la minuta a las 32 legislaturas locales, bastando que 17 de ellas la aprueben. Sin embargo, el artículo 135 tampoco contempla qué mayoría se requiere para la aprobación de la reforma en cada una de las entidades federativas, es decir, no condiciona a que se deba aprobar el proyecto de reforma con una mayoría calificada de los integrantes de cada legislatura local (SCJN, Sistema de Constulta de Ordenamientos, 2024).

Al respecto, Chávez cita a Carbonell en el sentido de que: “Al no señalarlo expresamente, se podría pensar, en un primer momento, que la mayoría necesaria sería una mayoría simple, ya que la existencia de mayorías calificadas solamente puede ser expresa y nunca entendida de forma implícita (es decir, no se puede deducir la existencia de una mayoría calificada en caso de un silencio normativo). Y esto es lo que debe entenderse, a menos que alguna disposición constitucional local establezca otro tipo de mayoría”[51]. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 21)

No obstante, nuestra Constitución es rígida, porque en efecto prevé un procedimiento distinto al de modificación de una ley ordinaria, aunque como se mostrado la intensidad o grado de rigidez se encuentra un poco debilitada por las omisiones expuestas, lo que sumado a la realidad política nos deja una Constitución

con “fragilidad en cuanto su constante reforma y falta de protección a la misma, siendo pues una Constitución débil y flexible frente al poder”. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 22)

### II.4 Análisis de derecho comparado sobre la rigidez constitucional.

En este apartado analizaremos cuatro países para poder obtener conclusiones y experiencias que sirvan para reforzar la rigidez constitucional mexicana, para cuya finalidad estudiaremos aspectos de Uruguay, Venezuela, Chile y Colombia.

#### II.4.1 Uruguay

Al efecto se ha recurrido a una investigación de Espinoza quien hace un análisis de los casos de Uruguay, Venezuela, y Chile, conforme al cual concluye que las constituciones más flexibles no necesariamente producen democracias más débiles o reformas que debiliten la democracia. En tanto que estima que elevados niveles de rigidez pueden generar problemas de adaptación de los sistemas constitucionales a las demandas de su entorno. (Espinoza, 2021, pág. 217)

Es de explorado derecho que se ha estimado que mayor o mejor calidad de la rigidez constitucional genera un impacto positivo sobre la democracia, debido a que evita cambios inesperados o indeseables a las reglas del juego democrático, además de que protege a las minorías frente a potenciales cambios por parte de mayorías circunstanciales. (Espinoza, 2021, pág. 217)

Asimismo, mayores niveles de rigidez fortalecen el nivel de consenso político, porque para obtener umbrales mayoritarios reforzados se requiere negociación y consenso político amplio. (Espinoza, 2021, pág. 217)

Sin embargo, expone casos excepcionales como es Uruguay, que se rige bajo

la Constitución de 1966, y que indica que tiene pocas barreras para la reforma constitucional, siendo que pese a esta menor rigidez, Uruguay es uno de los países con mayores niveles de democracia en América Latina. Al efecto, indica que, a pesar de sus reducidos requisitos para la reforma, la Constitución de 1966 tan solo se ha reformado en cuatro oportunidades (1989, 1994, 1996 y 2004), y que de esas reformas dos han sido por iniciativa ciudadana, lo que muestra que existe en ese país participación de la ciudadanía en conjunto con los partidos políticos en el diseño de reformas constitucionales. (Espinoza, 2021, págs. 217-218)

El artículo 331 de la Constitución uruguaya establece que la iniciativa de reforma constitucional corresponde al presidente de la república, la Asamblea General y la ciudadanía. (Espinoza, 2021, págs. 224-226) En el caso del Ejecutivo, para realizar modificaciones a la Constitución requiere la aprobación de la mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea General y la posterior aprobación mediante referendo. El poder legislativo puede enviar a referendo una iniciativa para la reforma constitucional con el apoyo de dos quintos de sus miembros. Finalmente, la ciudadanía, reuniendo el 10 % de las firmas del padrón electoral, puede someter a referendo una propuesta de reforma. Cabe destacar que en todos los casos para que sea aprobado el referendo se requiere de la mayoría de los votos emitidos, sumado a un umbral de participación electoral de al menos un 35 %. (Espinoza, 2021, págs. 224-226)

De lo expuesto se aprecia que solo el Ejecutivo debe pasar por la Asamblea General antes de someter la iniciativa a referendo. La iniciativa ciudadana pasa directamente a referendo tras reunir las firmas requeridas. El poder legislativo con el apoyo de dos quintos de sus miembros puede pasar directo a referendo. (Espinoza, 2021, págs. 224-226)

Como se puede observar, el ordenamiento jurídico uruguayo tiene disposiciones relativamente permisivas para su reforma, no solamente por sus menores quórums legislativos, sino porque permite a la ciudadanía la posibilidad de introducir iniciativas orientadas a reformar la Constitución sometiendo directamente a consulta ciudadana sin

necesidad de pasar por el poder legislativo. (Espinoza, 2021, págs. 224-226)

Y “uno de los elementos interesantes de la democracia uruguaya tiene relación con que, pese a sus reducidos umbrales para reformas constitucionales, no han existido reformas que tiendan a lesionar el sistema democrático. Esto rompe con una de las principales proposiciones del constitucionalismo liberal, que sostiene que mientras menos rígida sea una constitución más probable es que se imponga la llamada *tiranía de la mayoría*. …Por consiguiente, desde un inicio no se realizaron prácticas orientadas a socavar el régimen democrático una vez restaurado.” (Espinoza, 2021, págs. 224-226)

Y conforme a las conclusiones de Espinoza, el caso de Uruguay va “en contra las expectativas teóricas del constitucionalismo liberal, debido a que constituciones de este tipo pondría bajo amenaza los derechos y libertades, sobre todo de las minorías, razón por la que Uruguay podría ser considerado como un caso atípico, dado que ha conseguido establecer un sistema democrático estable.” (Espinoza, 2021, págs. 228-230)

### II.4.2 Venezuela

Venezuela en la Constitución de 1961 estableció bases para el llamado Pacto de Punto Fijo, fundándose en un modelo de democracia de consenso denominado como *partidocracia,* ello entre los partidos Alianza Democrática (AD) y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), quienes administraron el poder en Venezuela durante prácticamente treinta años. Una de las principales características de dicha constitución fue su extrema rigidez. (Espinoza, 2021, págs. 231-233)

Para aprobarse una reforma, se establecía como umbral de aprobación la mayoría absoluta en ambas cámaras, además de la aprobación de la mayoría en cada una de las asambleas regionales para, finalmente, en sesión conjunta de ambas cámaras a nivel nacional, escrutar y considerar como aprobadas las disposiciones que

hayan contado con el respaldo de dos tercios de las asambleas. Los únicos actores con poder de iniciativa eran el Congreso y las asambleas regionales. Esta rigidez permitió que la Constitución fuese reformada en tan solo dos oportunidades. La primera en 1973 respecto de cambios menores para presentar candidaturas presidenciales, (bloqueando la eventual candidatura del exdictador Marcos Pérez Jiménez). La segunda enmienda llegó una década después, en 1983, modificando las reglas electorales en los consejos municipales y las asambleas legislativas, así como también la creación de las comisiones legislativas del Congreso y la rebaja de los quórums legislativos para sesiones parlamentarias. (Espinoza, 2021, págs. 231-233)

Pero uno de los grandes problemas que ha tenido el sistema constitucional venezolano es la falta de canales de participación. Ello porque la estructura de participación del sistema de Punto Fijo ha sido considerada como rígida, puesto que la única forma de participación ciudadana era mediante un sistema semicorporativo en el que los actores económicos y sociales podían ser escuchados, siempre y cuando participaran en el marco de las estructuras partidarias tradicionales. (Espinoza, 2021, págs. 231-233)

Y si bien “La partidocracia permitió una intermediación eficaz, pero aquellos grupos de la ciudadanía que gozaban de mayor autonomía frente al Estado y los partidos políticos se encontraron sin acceso a cauces institucionales que hicieran sentir su voz. Lo anterior, sumado a la ausencia de partidos que representaran a estos sectores y la no existencia de un partido o coalición reformista en esta materia, relegó a la clase media a un espiral de silencio que duró casi treinta años, a pesar de la promesa de extender la participación ciudadana más allá de la emisión del voto. No obstante, esta promesa se fue desvaneciendo en el tiempo. … Complementariamente, las reformas constitucionales no contaron con la participación de los electores en su diseño, por lo que el bloqueo constante a las demandas por participación directa permitió la penetración de nuevas ideas asociadas a la inclusión de la ciudadanía en los temas de interés público de forma sustantiva, amparados en el modelo de democracia bolivariana”. (Espinoza, 2021, págs. 231-233)

Ese estado de cosas permitió que al inicio de la crisis económica (1984) se creara una comisión para la Reforma del Estado (COPRE), en un intento por buscar una solución política a la falta de respuestas satisfactorias por parte del sistema, lo que también llevó a la organización de los militares conformándose el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, que ganó protagonismo político en 1989 y fue artífice de dos intentos fallidos de golpe de Estado, fruto de la parálisis institucional. Este panorama de mayor distanciamiento entre ciudadanía y partidos políticos ponía cada vez más de manifiesto el clamor de la sociedad por abrir mayores canales de participación directa. (Espinoza, 2021, pág. 233)

En el caso venezolano, la rigidez constitucional impidió reformas que expandieran la participación política más allá de las elecciones, principalmente durante la parálisis institucional en medio de una crisis económica que llevó a dos intentos de golpe de Estado en 1992 y el posterior ascenso al poder de Hugo Chávez y el reemplazo de la Constitución de 1961 en 1999. (Espinoza, 2021, pág. 241)

### II.4.3 Chile

La Constitución política de 1980 promulgada bajo el Gobierno autoritario de Pinochet fue diseñada para no sufrir cambios profundos, es decir, tiene una extrema rigidez. Se requieren quórums legislativos de dos tercios (en un sistema bicameral), lo que se sumaba a un sistema electoral conocido como *binominal* que sobrerrepresentó a los partidos aliados del antiguo régimen, más la presencia de senadores vitalicios que otorgaron amplio poder de veto a los partidos Renovación Nacional (RN) y a la Unión Demócrata Independiente (UDI). Este sistema constitucional “ha sido denominado por la literatura como un sistema «sesgado hacia las elites» o como una «democracia semisoberana». (Espinoza, 2021, págs. 236-238)

Refiere el estudio de Espinoza que “La rigidez del sistema constitucional era un objetivo perseguido por sus creadores, especialmente Jaime Guzmán, quién fue el

principal asesor civil del régimen, cuyo propósito consistió en diseñar una serie de dispositivos destinados a neutralizar cualquier intento por parte de alguna coalición reformista una vez restaurada la democracia: «La Constitución debe procurar que, si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario»". (Espinoza, 2021, págs. 236-238)

Tras el retorno a la democracia, la rigidez de la Constitución incentivó la formación de una democracia de consenso entre los principales bloques políticos del país, conocida como la «democracia de los acuerdos», aunque no hubo participación ciudadana, introduciéndose reformas menores a la Constitución hasta el año 2005, periodo en el que se realizó la mayor reforma al eliminarse la presencia de senadores vitalicios y la remoción del sistema electoral binominal de la Constitución, que pasó a ser únicamente una Ley Orgánica Constitucional. También se efectuaron otras enmiendas orientadas a reducir la influencia de los militares en los asuntos civiles. (Espinoza, 2021, págs. 236-238)

Desde el año 2006 empiezan las demandas sociales para el reconocimiento de derechos sociales en un modelo constitucional en el que el Estado tiene rol subsidiario como parte de las reformas de mercado introducidas desde 1975. El primer movimiento social fue de estudiantes (2006), quienes deslegitimaron las leyes orgánicas constitucionales en materia de educación. Y en 2011 hubo otro movimiento de estudiantes universitarios, quienes demandaron que la universalización del derecho a la educación superior debía ser constitucionalizado, sin que dicha demanda llegara al nivel constitucional. En conjunto, comenzaron a sumarse demandas por reformas al sistema de pensiones, reconocimiento de pueblos originarios, de minorías sexuales y derechos medioambientales. Pero ninguna de tales demandas logró ser exitosa, por lo que el elemento común entre todos estos movimientos fue uno solo: una nueva Constitución para Chile. (Espinoza, 2021, págs. 236-238)

Michelle Bachelet en su segundo periodo presidencial (2014-2018) recoge esas demandas, y genera un proceso constituyente que fracasó tras no superar la barrera de los dos tercios para introducir mediante la vía institucional mecanismos destinados al reemplazo constitucional. Empero, “Pese al fracaso del proceso, la gran mayoría de la opinión pública respaldaba una nueva Constitución, cuyo principal argumento estuvo basado en que el actual ordenamiento es incompatible con los tiempos actuales, y también por sus orígenes autoritarios”. (Espinoza, 2021, págs. 236-238)

La demanda por una nueva Constitución vuelve a cobrar fuerza en 2019, iniciando con protestas de estudiantes, que al ser reprimidos violentamente se amplía a la ciudadanía en general, por lo que toman las calles de Santiago y del resto del país exigiendo cambios profundos al sistema político y económico, empezando pacíficamente pero ante las represiones estatales inician una serie de hechos de violencia como la quema de estaciones de metro y saqueos a supermercados, ante lo cual el Gobierno decretó toque de queda a nivel nacional para restaurar el orden, declarando la guerra a los manifestantes. (Espinoza, 2021, págs. 236-239)

El rechazo a la violencia estatal y la falta de respuesta del Gobierno para introducir reformas de fondo al sistema político y económico llevó a más de un millón y medio de manifestantes a las calles de Santiago a una masiva protesta pacífica que exigía, principalmente, una nueva Constitución. (Espinoza, 2021, págs. 236-239)

Finalmente, tras largas jornadas de protestas, tanto violentas como no violentas, junto a graves violaciones a los derechos humanos, el 15 de noviembre de 2019, el Congreso acuerda las bases para un plebiscito destinado a consultar a la ciudadanía su voluntad de reemplazar o mantener la actual Constitución. El plebiscito originalmente estaba contemplado para el mes de abril de 2020, sin embargo, producto de la COVID-19, el cronograma fue aplazado para el 25 de octubre de 2020. (Espinoza, 2021, págs. 236-239)

En el Plebiscito participaron 7, 569, 082 personas, convirtiéndose en la elección con la mayor cantidad de votantes desde la transición a la democracia, y superó a la cantidad de electores en el plebiscito de 1988. Además, ello significó el 50,95 % de participación, revirtiendo la baja progresiva desde 2012, cuando se determinó la voluntariedad del voto. Las opciones «Apruebo» y «Convención Constitucional» fueron las ganadoras por un amplio margen, tanto a nivel nacional –con 78 % y 79%, respectivamente– como a nivel regional. Con este resultado, se confirmó la realización de las elecciones de los convencionales constituyentes en 2021, conjuntamente con las elecciones municipales y de gobernadores regionales, bajo sufragio universal con el sistema electoral que rige la elección de la Cámara de Diputados.

### II.4.4 Colombia

La Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C-699 de 2016 determina que los procedimientos de reforma regulados en la constitución vigente no tienen una rigidez inmutable. Por lo que declaró factible la reforma constitucional que incorporó el procedimiento especial para la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, la validez de este procedimiento ha sido cuestionada porque no cumple con dos condiciones necesarias para una reforma constitucional: el carácter democrático y la rigidez constitucional. (Pulido-Ortiz, 2017, p. 178).

Tal crítica parece plausible, pero solo parte de una lectura parcial de la democracia deliberativa y minimiza la importancia que tiene un proceso de justicia transicional. Al efecto, se debe tener presente que el acuerdo de paz es producto de una negociación con representación y participación de víctimas del conflicto armado. Su implementación exige un procedimiento que garantice la coherencia entre lo plasmado en el acuerdo y las normas que lo desarrollan. Ello porque si bien la rigidez constitucional exige mayor complejidad procedimental para la adopción de reformas constitucionales, ello es un argumento aplicable a periodos de normalidad institucional, pero en un momento extraordinario de transición, la aplicación de este estándar frustraría la posibilidad de superar un pasado de violencia y vulneración de derechos.

De manera que, para Celis, en consonancia con la Corte Colombiana, los instrumentos procedimentales que garantizan la oportunidad en la implementación —votación en bloque— estarían justificados. (Celis, 2020, p. 60)

Celis parte de la noción de que “La constitución no es una entidad monolítica; por el contrario, facilita la realización de balances distintos en aras de alcanzar la paz.” Y refiere que “La Corte Constitucional abordó el problema de la rigidez de las cláusulas de enmienda constitucional en la Sentencia C-699 de 2016. La argumentación sobre este problema puede ser reconstruida con base en las siguientes cinco premisas: (1) la constitución vigente tiene una rigidez específica frente al cambio de normas constitucionales, (2) esta clase de rigidez puede adaptarse para permitir un proceso de justicia transicional, (3) la reforma constitucional no incluye la sustitución de elementos definitorios de la constitución, (4) las cláusulas de reforma constitucional no hacen parte de la identidad de la constitución, (5) el procedimiento especial para la paz es una enmienda con rigidez relativa y de carácter provisional para asegurar un proceso de justicia transicional. Por lo tanto, la incorporación de un procedimiento especial no sustituye el orden constitucional vigente”. (Celis, 2020, p. 61)

La rigidez constitucional consiste en mayores niveles de dificultad para reformar la constitución, y en ese sentido en Colombia la constitución vigente no es intangible porque carece de cláusulas pétreas o irreformables. Si bien la constitución colombiana es rígida, tal rigidez no alcanza niveles de intangibilidad que impidan su modificación. Por el contrario, a juicio de la Corte, la rigidez de la constitución vigente es específica, es decir, su resistencia al cambio es relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. (Celis, 2020, p. 61)

La rigidez constitucional puede ajustarse para garantizar el derecho a la paz y los demás derechos vinculados. “A partir de la Sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional colombiana estableció que la potestad para reformar la constitución impide que sus elementos esenciales sean sustituidos. Las reformas que adoptan los mecanismos de justicia transicional, así introduzcan excepciones transitorias, no

sustituyen la Constitución. Por ello, la Corte definió que la paz, como un fin primordial, debe conseguirse sin desdibujar el principio de separación de poderes y colaboración armónica. Si un órgano es despojado de sus funciones o se imposibilita el ejercicio de su competencia, se produce la sustitución de un elemento definitorio de la constitución". (Celis, 2020, p. 65)

Celis menciona que la jurisprudencia constitucional "ha establecido que el principio de separación de poderes es un elemento definitorio de la constitución vigente, el cual debe ser preservado aún en procesos de justicia transicional. En este orden de ideas, todos los órganos contribuyen, desde sus competencias, para llegar a mayores consensos que legitimen y fortalezcan la consecución de la paz. Las competencias del Congreso no pueden anularse en escenarios de justicia transicional, aunque el principio de separación de poderes no sea absoluto. Si bien la distribución de funciones puede ser excepcionada, esto aplica solo en situaciones determinadas y con condiciones precisas". (Celis, 2020, p. 65)

Así, dado que el Congreso es titular de la cláusula general de competencia en materia legislativa y participa de manera preponderante en procesos de reforma constitucional, se evidencia su carácter esencialmente representativo, deliberativo y público, para propiciar la participación de diversos sectores y con capacidad decisora a través de procesos democráticos, pues esos elementos constituyen el núcleo mínimo de la función legislativa. (Celis, 2020, p. 65)

El aval previo y la votación en bloque característicos de los acuerdos de paz, son reglas especiales que restringen las competencias ordinarias del Congreso. Esto porque el aval previo implica que las modificaciones de la reforma constitucional se ajustarán al acuerdo y tendrán aval gubernamental. La votación en bloque presupone aprobar o no todo el articulado de una sola vez. Por ello, el juez constitucional estima que tales reglas sustituyen el principio de separación de poderes. (Celis, 2020, pp. 65-66)

La Corte Constitucional de Colombia concluye que las restricciones expuestas se traducen en una transferencia excesiva de competencias al poder ejecutivo, dado que se elude el debate y se impide el voto de los congresistas sobre aspectos parciales de los proyectos en trámite. El ejecutivo no solo negoció el acuerdo de paz sin la intervención de otros poderes públicos, sino que conservó reserva de iniciativa y autorización exclusiva para modificar proyectos de implementación a través del mecanismo de los avales. Esto vacía de contenido la función legislativa del Congreso y trastoca el principio de separación de poderes. (Celis, 2020, p. 66)

**II.5 Aspectos que pueden fortalecer la rigidez constitucional en México.**

De lo expuesto se ha visto que las Constituciones generalmente prevén reglas de cambio dentro de sus propios preceptos, porque es inevitable la adaptación permanente a circunstancias cambiantes, e incluso cuando no hay salidas institucionales se generan situaciones complejas o violentas que rompen con medidas extraordinarias la excesiva parálisis de un régimen como sucede en los casos de Venezuela o Chile; o incluso se tienen que generar alternativas metaconstitucionales para esos casos extraordinarios como sucedió en Colombia.

Por ello, para que en México no ocurra lo mismo, pues mucho se habla de la posibilidad de ruptura del pacto federal, es que se busca encontrar una modificación al diseño de la rigidez constitucional para que sea la propia constitución mexicana la que determine los extremos para su modificación y en qué casos se requería una condición especial para su procedencia.

Al efecto, debe tenerse presente que en el caso mexicano no hay reglas diferenciadas de cambio o adición en la parte relativa a los derechos, en la estructura y competencia de los poderes o en las llamadas decisiones políticas fundamentales. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 2)

Empero, como cada una de las legislaturas de los Estados, en nuestro régimen federal, debe pronunciarse después de valorar los beneficios y perjuicios, las ventajas y desventajas de los cambios constitucionales en el ámbito local, se estima que en aquellos casos en que el pacto federal se encuentre comprometido o afectado se requiera una mayoría más reforzada aún para que proceda la reforma constitucional.

Lo anterior porque si bien jurídicamente hablando la rigidez constitucional es muy clara, desde el punto de vista político, la rigidez o flexibilidad de la Constitución depende de lo fácil o difícil que sea lograr los acuerdos políticos. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 3)

Muestra de lo anterior la encontramos si se tiene presente que “el proceso de aprobación de cambios constitucionales lleva normalmente meses y en ocasiones ha rebasado el año. Las reformas recientes de telecomunicaciones y la educativa tardaron menos de un mes, la política un poco más, pero la energética, fuera de todo parámetro, se aprobó en unas cuantas horas. Para que esto sucediera tuvo que haber habido un proceso de simulación en algunos congresos locales, porque es materialmente imposible recibir el dictamen, convocar a sesión, lograr el quórum, discutir, aprobar y reenviar la referida reforma en el tiempo que lo hicieron. Sin embargo, aún violadas las reglas parlamentarias de aprobación, no hay defensa jurídica posible, porque la Suprema Corte, como Tribunal Constitucional no tiene competencia para revisar los procedimientos del Poder Reformador, salvo que hubiera un cambio constitucional *ad hoc*. No existe la previsión porque normalmente se regula lo ordinario y lo que sucedió con la reforma energética fue algo extraordinario que no debe volver a suceder si nos tomamos en serio el cambio constitucional, que debe ir precedido de un estudio sesudo, puntual, crítico, sensato, reflexivo y detenido de sus impactos”. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 5)

En realidad, hay varios aspectos que generan áreas de oportunidad para reformar al propio artículo 135 Constitucional a fin de contemplar un procedimiento distinto en cuanto a mayorías y formalidades de discusión de aquellas reformas

constitucionales en que se vea involucrado o afectado el pacto federal, tal como sería la reforma al reparto de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Así, una de las modificaciones que podrían reforzar la calidad de la rigidez constitucional es que, en los casos descritos en el párrafo anterior, de ninguna manera se pueda obviar la discusión de la reforma.

Al respecto, señala Bonifaz parafraseando a Ronald Dworkin que debemos tomarnos a la Constitución en serio. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 7) E incluso hay que considerar que Pedro de Vega ha manifestado que políticamente toda reforma tiene riesgos relevantes para la Ley Fundamental, pues, tanto el prestigio, pero más su eficacia, pueden verse minimizadas. Empero, hay que tener claro que las reformas no tienen que ser eludidas, todo lo contrario. En palabras del propio autor: “la reforma no debe interpretarse un capricho político sino como una necesidad jurídica”, además agrega, “por ello la pregunta, desde el punto de vista político, sobre cuándo es el momento más oportuno para utilizar el procedimiento formal de la reforma, sólo admite una respuesta; a saber: la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria”. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 24)

Otra de las modificaciones para fortalecer la calidad de la rigidez tendría que consistir en las mayorías calificadas, para hablar en todos los casos de las dos terceras partes de los miembros integrantes de los respectivos órganos, en ese punto, a continuación, se inserta un cuadro que ejemplifique la modificación propuesta y sus efectos en los números de votos, a saber:

| **MAYORÍAS ACTUALMENTE REQUERIDAS** | **MAYORÍAS PROPUESTAS** |
|---|---|
| DOS TERCERAS PARTES DE MIEMBROS PRESENTES EN CÁMARA DE DIPUTADOS | DOS TERCERAS PARTES DEL TOTAL DE MIEMBROS EN CÁMARA DE DIPUTADOS |

| | |
|---|---|
| En caso de que únicamente se presentaran 251 miembros que es el quórum mínimo para sesionar, se requiere el voto de **166** diputados de los 500 integrantes totales. | Se requerirán 334 diputados. |
| DOS TERCERAS PARTES DE MIEMBROS PRESENTES EN CÁMARA DE SENADORES<br><br>De presentarse únicamente el quórum para sesionar de 65 senadores, se requiere el voto de **43** de los 128 senadores totales. | DOS TERCERAS PARTES DEL TOTAL DE MIEMBROS EN CÁMARA DE SENADORES<br><br>Se requerirán 86 senadores, |
| MAYORÍA SIMPLE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES<br><br>Se requiere el voto de 17 estados | DOS TERCERAS PARTES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES<br><br>Se requerirá el voto de 22 estados |
| NO SE ESPECIFICA QUÉ MAYORÍA SE REQUIERE EN LA LEGISLATURA LOCAL | SE REQUERIRÁ DOS TERCERAS PARTES DE MIEMBROS INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES |

Se busca con las presentes propuestas generar una cultura constitucional más robusta, de manera que al estabilizarse la Constitución se generaría una idea de sujeción del poder a la misma, que ya no podría cambiarse cada vez que se encuentre en ella un obstáculo para su accionar, sino que deber hacerse un esfuerzo de fundamentación elevado para proponer y eventualmente alcanzar su reforma. (Alterio, 2016, pp. 226-227)

Como se ha venido señalando por lo general mayores niveles de rigidez constitucional generan un impacto positivo sobre las democracias debido a que, tal y como sostuvo Madison, se previene la «tiranía de la mayoría», otorgándose poder de veto a las minorías con el objeto de frenar reformas radicales por parte de mayorías circunstanciales, cuyo propósito sería mantenerse y concentrar el poder de forma indefinida, lesionando las bases sostenedoras del sistema democrático.

(Espinoza, 2021, pág. 219)

Por otra parte, también se ha sostenido que mientras mayores son los niveles de rigidez de una constitución, se fortalece el modelo de *democracia consensual* (Lijphart). Esta relación se da principalmente por la existencia de reglas de votación supramayoritarias como requisito de aprobación en el debate legislativo. Lo que incentiva que las mayorías que tengan una posición reformista deban buscar el apoyo de sus adversarios electorales, conduciendo a pactos políticos prácticamente transversales en el seno de las instituciones representativas. Lo que además de promover el consenso, conduce a cambios moderados en las reglas del juego que rigen a todo sistema democrático, neutralizando posturas radicales. Por esta razón es que se considera que el incremento en los niveles de rigidez constitucional actúa como una suerte de sello que protege las bases fundamentales de la democracia. (Espinoza, 2021, pág. 219).

# CAPÍTULO III. LAS LEYES GENERALES Y NACIONALES EN MÉXICO EMITIDAS, EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, TRAS REFORMAS AL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.

## III.1 Reformas constitucionales al artículo 73 en los últimos 10 años en México para dotar al Congreso de la Unión de competencia para emitir leyes generales o nacionales en nuevas materias.

En este Capítulo la finalidad es averiguar en los últimos años en cuáles casos se formuló una reforma al artículo 73 Constitucional para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de emitir una ley general en una nueva materia ya que esto puede incidir en el pacto federal, y esa delimitación del universo de reforma permitirá posteriormente desglosar qué leyes generales fueron emitidas en consecuencia y su materia de regulación, y lo mismo se podrá hacer con las llamadas leyes nacionales, y finalmente con un caso atípico que sin ser ley nacional ni general se expidió por el Congreso de la Unión que es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El objeto de este capítulo y que es la parte medular de la investigación emana de una inquietud personal surgida a raíz de algunos aspectos detectados en diversas Leyes Generales, los cuales se presupone podrían vulnerar la libertad de configuración legislativa de los Estados, mismos que fueron detectados al llevar a cabo el respectivo análisis sobre la armonización de la legislación de una Entidad Federativa con respecto a los parámetros contenidos en tales leyes generales; así por ejemplo, se encontró que en la Ley General de Archivos y en Ley General de Mejora Regulatoria se determina, respectivamente, que los titulares del Archivo General o de la Unidad de Mejora Regulatoria en las Entidades Federativas tendrán un nivel de “subsecretario”, lo que bien puede evidenciar un exceso para la libertad de configuración normativa de los Estados.

Al mismo tiempo, existe el interés de averiguar durante el desarrollo de este

Capítulo si las razones dadas para la emisión de la reforma constitucional que da pie a las leyes generales son bastantes o, por lo menos, suficientes para justificar la necesidad de regulación en una Ley a la que se le dota de la característica de General, por supuestamente contener facultades concurrentes, por ejemplo, tomando de nueva cuenta el tema de la Ley General de Archivos, habrá que ver si en verdad e indefectiblemente se requiere estandarizar las bases generales para la organización y conservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad de los poderes públicos en México.

Sobre el tema de investigación, se considera que si bien han sido abordados diversos problemas vinculados con el federalismo, han sido particularmente analizados desde el aspecto fiscal o tributario, pero no desde la óptica planteada de mostrar cómo evolucionó la norma fundamental y cuáles fueron los motivos aducidos para permitir crear leyes generales en los últimos años, en materias que antes no se habían clasificado como concurrentes, sino que los Estados gozaban de total libertad de configuración normativa, atendiendo a su soberanía y a que no era una materia que constitucionalmente les estuviese limitada. Situación que ha sucedido con las Leyes Generales en materia de: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Protección Civil, Cultura Física y Deporte, Turismo, Registros Civil e Inmobiliario, Transparencia, Archivos, Partidos Políticos, Responsabilidades Administrativas, Responsabilidad Hacendaria, Derechos de las Víctimas, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica, Procesal Civil y Familiar, y Extinción de Dominio.

Al efecto, el diagnóstico de las reformas constitucionales comprende 10 años porque se estima que si bien pudo partirse de un análisis a las reformas desde la alternancia en el Ejecutivo Federal, porque la misma no ha supuesto un límite a la realización de las reformas constitucionales para incrementar la existencia de leyes generales en las que intervenga la Federación y que antes eran atribuidas a los Estados, dicho periodo de tiempo sería excesivo por cuanto a los alcances de la presente investigación, pero además las condiciones y efervescencia política de la transición a la democracia pudo generar una suerte de reformas que no

necesariamente configuren una tendencia centralista, ya que ello más bien pudo ocurrir a raíz de que la democracia en nuestro país haya empezado con su consolidación.

En esa tesitura, el ámbito temporal que se tiene proyectado analizar son diez años, buscando no encuadrar el tiempo de investigación al periodo de una administración gubernamental, sino que sea más amplio para que los resultados no se vinculen directamente con alguna política pública inherente a un solo periodo gubernativo, pero, al mismo tiempo, se busca no dejar el periodo sin limitación alguna y que eso imposibilite o retrase el análisis, para cuyo fin se considera prudente tomar una década como parámetro, pues en este lapso se abarcan por lo menos 2 periodos gubernamentales diversos.

Así las cosas, se procederá a reflejar en el siguiente cuadro la información y conclusiones sobre las reformas realizadas desde el año 2013 al 2023, para detectar los casos en los que se aprecie la incorporación de una nueva ley general o, incluso, nacional o legislación única como también suelen llamarle:

- El artículo 73 Constitucional desde 1917 a la fecha ha sufrido 85 modificaciones, de las cuales 20 se han llevado a cabo desde el año 2013.
- De las 20 reformas sólo 3 no han sido referentes a implementar la existencia de Leyes Generales o, incluso, nacionales o legislación única a favor del Congreso de la Unión.
- Las 3 reformas que no fueron para arrogarse facultades que venían siendo competencia normativa de libre desarrollo por parte de los Estados son:
  a) La publicada el 26 de febrero de 2013, en la que se reforma la fracción XXV para agregar la facultad del Congreso de la Unión de establecer el Servicio Profesional docente.
  b) La publicada el 11 de junio de 2013 en la cual se reforma la fracción XVII para agregar la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de

tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.

c) La publicada el 29 de enero de 2016 en la cual se reformaron múltiples fracciones para sustituir el concepto “estados” por entidades federativas y Distrito Federal por “Ciudad de México”.

A continuación, en el siguiente cuadro se esquematizan los datos de las reformas al Artículo 73 desde el 2013 a la fecha:[10]

| No. | Fecha de la reforma | Materia |
|---|---|---|
| 1. | 26/02/2013 | Se reforma la fracción XXV para agregar la facultad del Congreso de la Unión de establecer el Servicio Profesional docente. |
| 2. | 11/06/2013 | Se reforma la fracción XVII para agregar la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet. |
| 3. | 08/10/2013 | Se reforma la fracción XXI, agregando las materias en incisos y aparece como el c) La facultad de emitir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativas de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. |
| 4. | 27/12/2013 | Se adiciona una fracción XXIX-R.-Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales. |
| 5. | 07/02/2014 | Se adicionaron dos fracciones para el Congreso de la Unión:<br><br>XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades de todos los niveles de |

[10] Elaboración propia con información legislativa publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional

| | | |
|---|---|---|
| | | gobierno. |
| | | XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. |
| 6. | 10/02/2014 | Se reforma la fracción XXI, inciso a) para agregar que el Congreso de la Unión podrá emitir leyes generales sobre delitos electorales.<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-U. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales. |
| 7. | 26/05/2015 | Se reforma la fracción VIII para agregar la facultad del Congreso de la Unión de establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.<br><br>Además, se señala que el Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará las estrategias de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteadas en los convenios con el Gobierno Federal para obtener garantías.<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-W. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal. |
| 8. | 27/05/2015 | Se reforma la fracción XXIV para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.<br><br>Se reforma la fracción XXIX-H para configurar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa con plena autonomía para dictar sus fallos.<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-V. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. |

| | | |
|---|---|---|
| 9. | 02/07/2015 | Se reforma la fracción XXI para que el Congreso de la Unión legisle en materia de justicia penal para adolescentes. |
| 10. | 10/07/2015 | Se reforma el inciso a) de la fracción XXI que contiene la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, para quedar ahora como facultad la materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, y en materia electoral. |
| 11. | 29/01/2016 | Se reformaron múltiples fracciones para sustituir el concepto “estados” por entidades federativas y Distrito Federal por “Ciudad de México”. |
| 12. | 25/07/2016 | Se adiciona una fracción XXIX-X. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de 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. |
| 13. | 05/02/2017 | Se reforman y adicionan fracciones para que el Congreso pueda:<br><br>XXIX-A. Expedir la ley general en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, en otras materias además de la penal.<br><br>XXIX-R. Expedir leyes generales para el funcionamiento de los registros civiles.<br><br>XXIX-Y. Expedir la ley general en materia de mejora regulatoria;<br><br>XXIX-Z. Expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante. |
| 14. | 15/09/2017 | Se adiciona la fracción XXX para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. |
| 15. | 14/03/2019 | Se reforma la fracción XXX para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir legislación única sobre extinción de dominio. |
| 16. | 26/03/2019 | Se elimina la fracción XV que hablaba de la reglamentación de la Guardia Nacional para incorporar en la fracción XXIII lo referente a la emisión por parte del Congreso de la Unión de la Ley en esa materia.<br><br>Se adiciona la facultad de emitir leyes nacionales sobre el uso de la fuerza y el registro de detenciones. |
| 17. | 15/05/2019 | Se reforma la fracción XXV para sustituir el Servicio Profesional docente por el Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros.<br><br>Se reforma la fracción XXIX-F para agregar como facultad del Congreso de la Unión 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. |
| 18. | 18/12/2020 | Se reforma la fracción XXIX-C para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los niveles de Gobierno en materia de movilidad y seguridad vial. |
| 19. | 24/12/2020 | Se reforma la fracción XXIX-P para que el Congreso de la Unión legisle sobre la materia concurrente de formación y desarrollo integral de la juventud. |
| 20. | 28/05/2021 | Se adiciona una fracción XXIII Bis. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general en materia de seguridad privada. |

De un repaso somero a las reformas expuestas podemos comentar:

- En materias tales como tecnologías de la información y comunicación, registro público inmobiliario, archivos, mejora regulatoria, así como ciencia y tecnología, no se aprecia *a priori* una justificación fácilmente identificable que permita entender las razones para configurar a esas materias como necesariamente regidas desde el centro o, por lo menos, con bases impuestas desde la Federación, incluso porque en muchas de ellas debería ser consideradas las particularidades de las Entidades Federativas y los Municipios quienes al ser niveles de gobierno más cercanos a la gente podrían estar más familiarizados con las necesidades de regulación.

- En casos como el catastro, los registros civiles, la justicia cívica, la movilidad y seguridad vial, al ser materias que han venido desarrollándose incluso por el nivel más local que es el Municipio se va a tornar demasiado complejo cumplir con la imposición de estándares desde el centro, además de poder afectar la autonomía municipal que tanto trabajo ha costado conseguir.

- En el caso de la disciplina financiera, se trata de una materia que reguló la Federación para ser impuesta sólo a los Estados y los Municipios, lo que se aprecia de la mera lectura del primer párrafo del artículo 1 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que señala:

> *Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.*

- Y en el caso de la responsabilidad administrativa y la transparencia incluso ha ocurrido que las legislaciones locales que venían rigiendo en esta materia tenían disposiciones más modernas y avanzadas que lo regulado en las leyes generales emitidas.

- Otro aspecto preocupante es el lapso que ocurre desde que se emite la reforma constitucional y la fecha en que se expide la respectiva ley general de la materia, pues por poner un ejemplo la reforma constitucional en materia de legislación procesal civil y familiar data del 2017 y es hasta recientes fechas, el 07 de junio de 2023 que ha sido emitido el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

  Ello también es trascendente porque el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido (en el caso por ejemplo de la materia de responsabilidades administrativas) que al haberse llevado a cabo la reforma constitucional, las Entidades Federativas ya no pueden legislar, y en tanto el Congreso de la Unión no lo realice, como sucedió con la reforma laboral o la de procedimientos civiles y familiares en que se tardó mucho, se corre el serio riesgo de paralizar la legislación y que no sea posible cubrir necesidades urgentes de armonización, como ocurrió con la pandemia por COVID-19 en la que se requerían diversas materias para permitir el uso de tecnologías de la información en los diversos procedimientos, incluidos los civiles y familiares.

  Así, para evidenciar tal aseveración basta acudir al criterio de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 58/2018, que se pronunció en el sentido de:

*"60. De acuerdo con lo anterior, **a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto**, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.*

*61. Consecuentemente, los treinta y tres códigos existentes en materia adjetiva civil y familiar, (12) a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, adquirieron una vigencia determinada para el proceso de transición de ser una legislación con ámbito espacial de validez local a federal. Lo que significa que los Estados dejaron de tener competencia para regular esta materia con la salvedad, por mandato constitucional, de legislar para que sus Constituciones tengan congruencia con la reforma.*

*62. Como se dijo durante los procesos legislativos, no es la primera vez que la legislación en materia de competencia estatal se traslada a la Federación, como fue el caso de la reforma al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución que prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal.*

*63. Respecto de este tema este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015(13) sostuvo que:*

*"Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.*

*"En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.*

*"Con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha."*

*64. Es necesario destacar que los criterios emitidos en la citada acción de inconstitucionalidad resultan aplicables al caso que nos ocupa por existir una similitud en la cuestión planteada. Es decir, se observa una intención clara del Constituyente Permanente para reformar la Constitución con el propósito de unificar las normas procesales en los ámbitos penal, civil y familiar para mejorar la impartición de justicia, razón por la que se decide trasladar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir la legislación procedimental única en las materias antes señaladas.*

*65. Con lo que, **a partir de la entrada en vigor de las respectivas reformas se excluye la concurrencia de los Estados para regular al respecto y su ámbito de acción se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a esa fecha, en tanto se emita la legislación única por parte del Congreso de la Unión**. Lo que significa que **las entidades federativas tampoco conservan la facultad para reformar la normativa local vigente de forma transitoria, incluso a pesar de que la legislación única aún no haya sido emitida por el legislador federal**.*

*66. En consecuencia, **será procedente declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar emitidas por los congresos locales de las entidades federativas con posterioridad al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que traslada al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en dicha materia**."* (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023)
Nota: El énfasis es añadido.

De lo que puede corroborarse que en el caso específico existe un serio riesgo de parálisis legislativa no imputable a las Entidades Federativas y que puede incluso llegar a comprometer el resguardo y protección efectiva de los derechos humanos en la materia, o por lo menos dilatar innecesariamente su protección, porque se tendría que acudir vía amparo a intentar la defensa de los mismos ante la omisión legislativa

subyacente.

### III.2 Leyes generales expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional.

A continuación, se analizan cuáles leyes generales se han emitido tras la reforma constitucional respectiva, para cuya sistematización se presenta el siguiente cuadro[11]:

| No. | Fecha de la reforma constitucional y Materia | Ley General expedida, fecha y objeto |
|---|---|---|
| 1 | 27/12/2013<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-R.-Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales. | Conforme a la ficha técnica de la Gaceta del Senado, el proceso legislativo de esta Ley ha sido:<br><br>La Iniciativa fue presentada ante el Senado por el Ejecutivo Federal el 28 de abril de 2016, y se turnó a Comisiones Unidas de Gobernación; de Comercio y Fomento Industrial y Estudios Legislativos, Segunda. La Primera lectura se dio el 07 de diciembre de 2017 y fue aprobada el 12 de diciembre de ese mismo año, por lo que se remitió a la Cámara de Diputados. (Senadores, 2021)<br><br>El 30 de abril de 2021 la Cámara de Diputados (revisora) aprobó, por unanimidad de 425 votos, el dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros. El documento, devuelto al Senado (cámara de origen) para los efectos del inciso E del artículo 72 constitucional, esto es pronunciarse sobre las modificaciones hechas por la cámara revisora.<br><br>El objeto de la ley es brindar certeza jurídica a los |

[11] Elaboración propia con información legislativa publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional

| | | |
|---|---|---|
| | | derechos de propiedad de los inmuebles y establece los lineamientos generales para la administración de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral que articule la información de la propiedad privada, pública y social. Establece la creación de un Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral, como órgano de coordinación interinstitucional de la organización y funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros. (Diputados, LXIV Legislatura Cámara de Diputados, 2021)<br><br>Actualmente sigue pendiente de análisis y aprobación en el Senado. |
| 2 | 07/02/2014<br><br>Se adicionaron dos fracciones para el Congreso de la Unión:<br><br>XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades de todos los niveles de gobierno. | La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015, y conforme a su artículo 1, segundo párrafo, tiene por objeto:<br><br>“Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.” (DOF, 2015, pág. Art.1. párr. 2 ) |

| | | |
|---|---|---|
| | | La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017, y conforme a su artículo 1, segundo párrafo, tiene por objeto:<br><br>"Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.<br><br>Son sujetos obligados por esta Ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.<br><br>Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares." (DOF, 2017, págs. Art.1, párr.2) |
| | XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. | La Ley General de Archivos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto:<br><br>"…establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios. Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación." (DOF, 2018, pág. Art.1) |

| | | |
|---|---|---|
| 3 | 10/02/2014<br><br>Se reforma la fracción XXI, inciso a) para agregar que el Congreso de la Unión podrá emitir leyes generales sobre delitos electorales. | La Ley General en Materia de Delitos Electorales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto: "…tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución." (DOF, 2014, pág. Art.1) |
| | Se adiciona una fracción XXIX-U. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales. | La Ley General en Materia de Partidos Políticos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto:<br><br>"…tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:<br>a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;<br>b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;<br>c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;<br>d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;<br>e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;<br>f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;<br>g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;<br>h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;<br>i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y<br>j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales." (DOF, 2014, pág. Art.1) |

| | | |
|---|---|---|
| | | La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto:<br><br>"…tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.<br>2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.<br>3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley." (DOF, 2014, pág. Art.1) |
| 4 | 27/05/2015<br><br>Se reforma la fracción XXIV para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. | La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto: "…establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción." (DOF, 2016, pág. Art.1) |
| | Se adiciona una fracción XXIX-V. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. | La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016, y conforme a su artículo 1 tiene por objeto:<br>"…tiene por objeto distribuir 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 estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación." (DOF, 2016, pág. Art.1) |

| | | |
|---|---|---|
| 5 | 10/07/2015<br><br>Se reforma el inciso a) de la fracción XXI que contiene la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, para quedar ahora como facultad la materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, y en materia electoral. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 2017 la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que conforme a su artículo 2, tiene por objeto:<br><br>"…<br><br>I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;<br><br>II. Establecer los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sus sanciones; las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción, así como las normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados; y<br><br>III. Establecer medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las Víctimas de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes." (DOF, 2017, pág. Art.2) |
| | | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 2017 la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 2:<br><br>"…<br><br>I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;<br><br>II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos |

| | | |
|---|---|---|
| | | vinculados y sus sanciones;<br><br>III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;<br><br>IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;<br><br>V. Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;<br><br>VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y<br><br>VII. Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias." (DOF, 2017, pág. Art.2) |
| 6 | 25/07/2016<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-X. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de 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. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 2013 la Ley General de Víctimas, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1, párrafo tercero:<br><br>"…<br><br>La presente Ley obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres Poderes Constitucionales, así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.<br><br>…" (DOF, 2013, págs. Art.1, párr. 3) |

| | | |
|---|---|---|
| 7 | 05/02/2017<br><br>Se reforman y adicionan fracciones para que el Congreso pueda: | El 26 de enero de 2024 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la cual conforme a su artículo 1 tiene por objeto: |
| | XXIX-A. Expedir la ley general en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, en otras materias además de la penal. | "Tiene por objeto establecer las bases, principios generales y distribución de competencias en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 73 fracción XXIX-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (DOF, 2024, pág. Art.1) |
| | XXIX-R. Expedir leyes generales para el funcionamiento de los registros civiles. | El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que expide la Ley General de Operación de los Registros Civiles, con 311 votos a favor, 131 en contra y 17 abstenciones. El proyecto fija las normas, bases y principios que armonicen y homologuen la organización, funcionamiento y procedimientos de los Registros Civiles en el territorio nacional y en el exterior.<br><br>Asimismo, distribuye competencias y concuerda facultades y obligaciones entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de Hechos o Actos del Estado Civil susceptibles de Registro. |
| | XXIX-Y. Expedir la ley general en materia de mejora regulatoria; | El documento fue enviado al Senado de la República para efectos constitucionales. (Diputados, Boletín No.3941, 2023) |
| | | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 2018 la Ley General de Mejora Regulatoria, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>"Tiene por objeto establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria." (DOF, 2018, pág. |

| | | |
|---|---|---|
| | XXIX-Z. Expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante. | Art.1) |
| | | El 17 de abril de 2018 la Cámara de Diputados remitió al Senado para los efectos constitucionales correspondientes la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante, la cual tiene por objeto:<br><br>1. Sentar las bases para la organización y el funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y<br><br>2. Establecer las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades de los tres órdenes de gobierno para acercar mecanismos de resolución de conflictos, así como trámites y servicios a poblaciones alejadas, de difícil acceso y zonas marginadas. (Diputados, 2018) |
| 8 | 15/05/2019<br><br>Se reforma la fracción XXIX-F para agregar como facultad del Congreso de la Unión 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. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 2023 la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>“Tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho humano a la ciencia conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, con el fin de que toda persona goce de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, así como de los derechos humanos en general.” (DOF, 2023, pág. Art. 1) |
| 9 | 18/12/2020<br><br>Se reforma la fracción XXIX-C para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes que establezcan la concurrencia | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 2022 la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>“…tiene por objeto establecer las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad en |

| | | |
|---|---|---|
| | entre los niveles de Gobierno en materia de movilidad y seguridad vial. | condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.” (DOF, 2022, pág. Art.1) |
| 10 | 24/12/2020<br><br>Se reforma la fracción XXIX-P para que el Congreso de la Unión legisle sobre la materia concurrente de formación y desarrollo integral de la juventud. | La ley general en materia de desarrollo integral de la juventud aún no ha sido expedida. Existen diversas iniciativas en trámite:<br><br>a) En el Senado, una del Sen. Cristóbal Arias Solís, del Grupo Parlamentario Morena, con proyecto por el que se expide la Ley General para el Desarrollo Integral de las Personas Jóvenes, presentada el 27 de abril de 2022. (Senado, 2023)<br><br>b) En la Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Personas Jóvenes, presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual de la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura presentada el 08 de marzo de 2021. (SIL, 2023) |
| 11 | 28/05/2021<br><br>Se adiciona una fracción XXIII Bis. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general en materia de seguridad privada. | El 25 de abril de 2018 las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado presentaron el Dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se expide la Ley General de Seguridad Privada, el cual fue aprobado y remitido a la Cámara de Diputados (revisora) para los efectos constitucionales.<br><br>La Ley que se pretende expedir tiene por objeto regular la seguridad privada como actividad auxiliar de la función de Seguridad Pública en materia de prevención del delito, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, en esta materia. Señala que los servicios de seguridad privada son auxiliares a la función de Seguridad Pública, en materia de prevención del delito, en los términos de la modalidad autorizada; las empresas autorizadas en términos de la presente Ley, así como su personal operativo, coadyuvarán con las autoridades y las Instituciones de Seguridad Pública en situaciones de urgencia o desastre, |

| | | |
|---|---|---|
| | | siempre que así lo solicite la autoridad competente de la Federación o de las Entidades Federativas. Se crea un Sistema Nacional de Regulación de Seguridad Privada, integrado por el Servicio Nacional y los Reguladores de Seguridad Privada, con el objetivo de fortalecer la regulación de los servicios de seguridad privada a nivel nacional, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con la Ley. El titular del Servicio Nacional Regulador de Seguridad Privada será el titular de la Comisión Nacional de Seguridad. (Senado, 2023) |

De la información anterior llama la atención el caso de la Ley General de Víctimas, porque indebidamente la ley ya había sido emitida como una "ley general", esto es, que regula facultades concurrentes, desde el año 2013, siendo que fue hasta 3 años después, en el 2016, cuando se reformó la Constitución en el artículo 73, para dotar de esa competencia al Congreso de la Unión, lo que evidencia sin duda alguna el detrimento que se realiza desde el centro hacia las entidades federativas.

### III.3 Leyes nacionales (o legislación única) expedidas en los últimos 10 años en México, tras una reforma al artículo 73 Constitucional.

Ahora es el turno de detectar cuáles leyes nacionales se han emitido tras la reforma constitucional respectiva, y también para efecto de sistematización se presenta el siguiente cuadro[12]:

| No. | Fecha de la reforma constitucional y Materia | Ley Nacional o Única expedida y objeto |
|---|---|---|

[12] Elaboración propia con información legislativa publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | 08/10/2013 | Se reforma la fracción XXI, agregando las materias en incisos y aparece como el c) La facultad de emitir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativas de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tiene por objeto, en términos de su artículo 2:<br><br>"Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte." (DOF, 2014, pág. Art.2)<br><br>Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2014 la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>"…tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.<br><br>Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querella referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad." (DOF, 2014, pág. Art. 1) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016 la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>"…<br><br>I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;<br><br>II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y<br><br>III. Regular los medios para lograr la reinserción social." (DOF, 2016, pág. Art. 1) |
| 2 | 26/05/2015<br><br>Se adiciona una fracción XXIX-W. Para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal. | | Aun no se ha expedido, ni aparecen en las páginas oficiales de ambas cámaras que haya iniciativas presentadas. Sólo existe la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. |
| 3 | 02/07/2015<br><br>Se reforma la fracción XXI para que el Congreso de la Unión legisle en materia de justicia penal para adolescentes. | | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016 la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 2:<br><br>"…<br><br>I. Establecer el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en la |

República Mexicana;

II. Garantizar los derechos humanos de las personas adolescentes a quienes se les impute o resulten responsables de la comisión de hechos tipificados como delitos;

III. Establecer los principios rectores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en la República Mexicana;

IV. Establecer las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;

V. Determinar las medidas de sanción correspondientes a quienes se les compruebe la comisión de un hecho señalado como delito por las leyes penales durante su adolescencia según su grupo etario;

VI. Definir las instituciones, órganos y autoridades especializados, así como delimitar y distribuir sus atribuciones y funciones para la aplicación de las normas del Sistema;

VII. Establecer los procedimientos de ejecución de medidas de sanción y los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución de las medidas;

VIII. Determinar los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción.” (DOF, 2016, págs. Art-2)

| | | | |
|---|---|---|---|
| 4 | 15/09/2017<br><br>Se adiciona la fracción XXX para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 2023 la Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>“…tienen por objeto establecer la regulación |

procesal civil y familiar, con base en los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.” (DOF, 2023, pág. Art.1)

| | | |
|---|---|---|
| 5 | 14/03/2019<br><br>Se reforma la fracción XXX para agregar la facultad del Congreso de la Unión de expedir legislación única sobre extinción de dominio. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 0199 de agosto de 2019 la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>“…tiene por objeto regular:<br><br>I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley;<br><br>II. El procedimiento correspondiente;<br><br>III. Los mecanismos para que las autoridades administren los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios;<br><br>IV. Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, y<br><br>V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.<br><br>Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:<br><br>a) Ley Federal Contra la Delincuencia |

Organizada.

Los contemplados en el Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en el artículo 2.

b) Secuestro.

Los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo II, De los Delitos en Materia de Secuestro.

c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Los contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en el Título Segundo, De los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos y demás Activos.

d) Delitos contra la salud.

Los contemplados en la Ley General de Salud en el Titulo Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en los artículos del Título Séptimo, Delitos contra la Salud, Capítulo I, con excepción del artículo 199.

e) Trata de personas.

Los contemplados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en su Título Segundo, De los Delitos en Materia de Trata de Personas, Capítulos I, II y III.

| | | |
|---|---|---|
| | | Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 205 Bis.<br><br>f) Delitos por hechos de corrupción.<br><br>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.<br><br>g) Encubrimiento.<br><br>Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.<br><br>h) Delitos cometidos por servidores públicos.<br><br>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimero, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.<br><br>i) Robo de vehículos.<br><br>Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.<br><br>j) Recursos de procedencia ilícita.<br><br>Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.<br><br>k) Extorsión.<br><br>Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas.” (DOF, 2019, pág. Art.1) |
| 6 | 26/03/2019<br><br>Se adiciona la facultad de emitir leyes nacionales sobre el uso de la fuerza y el registro de detenciones. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2019 la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 2:<br><br>“I. Establecer las normas generales bajo las cuales los integrantes de las instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la |

fuerza y utilizar el armamento oficial para el desempeño de sus funciones;
II. Regular el catálogo normativo de funciones, derechos, obligaciones y prohibiciones para los integrantes de las instituciones de seguridad que ejercen el uso de la fuerza;
III. Establecer las reglas para el control y administración del equipamiento oficial de los integrantes de las instituciones de seguridad;
IV. Normar los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad en el uso de la fuerza y del armamento oficial;
V. Brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las instituciones de seguridad en el ejercicio de sus funciones, y
VI. El establecimiento del régimen de responsabilidades por la inobservancia de esta Ley." (DOF, 2019)

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2019 la Ley Nacional sobre el Registro de Detenciones, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:
"…Tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad." (DOF, 2019, pág. Art.2)

De la información anterior, resulta relevante destacar que aun cuando la fracción XXIX-W adicionada el 26 de mayo de 2015 no habla expresamente de una Ley General en materia de responsabilidad hacendaria se sobreentiende que alude a una porque refiere que la ley en esta materia tendrá por objeto el manejo sostenible de las finanzas de la Federación, Estados y Municipios, por lo que al hablar de los tres niveles de gobierno se entiende que es una materia concurrente.

## III.4 Ley no federal, ni general ni nacional, expedida en los últimos 10 años en México por el Congreso de la Unión: el caso paradigmático de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios.

En este apartado nos centraremos en un caso atípico porque se trata de una Ley que no es ni federal ni general ni nacional, empero sí es emitida desde la Federación por conducto del Congreso de la Unión.

| Fecha de la reforma constitucional y Materia | Ley General expedida y objeto |
|---|---|
| 26/05/2015<br><br>Se reforma la fracción VIII para agregar la facultad del Congreso de la Unión de establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. | Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 2016 la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo 1:<br><br>"…Tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.<br><br>Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.<br><br>Adicionalmente, los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable." (DOF, 2016, pág. Art. 1) |

Como puede notarse esta Ley es emitida desde el Congreso de la Unión y se dirige a ser aplicada no por la Federación lo que justificaría su emisión por dicho Congreso, sino que es exclusivamente para los Estados y los Municipios, lo que muestra con total claridad la tendencia centralista de acotar las facultades legislativas locales.

### III.5 Análisis de la argumentación dada en el proceso legislativo para justificar la decisión de configurar una ley general o nacional.

En este apartado se analizarán las exposiciones de motivos de las 17 reformas constitucionales que se han hecho en los últimos 10 años para implementar la facultad del Congreso de la Unión de expedir Leyes Generales o, incluso, nacionales o legislación única, a fin de averiguar si realmente se justificó o motivó debidamente la existencia de una ley de ese tipo, en atención al principio de legalidad emanado del artículo 16 y que obliga a la autoridad, incluso la legislativa, a fundar **y motivar** sus actos.

En ese sentido, a continuación, se resumirán los aspectos de las diversas exposiciones de motivos dadas en las correspondientes reformas constitucionales y que pudieran dar luz sobre la necesidad o problemática expuesta por el legislador y que, en su concepto, hacía necesario homologar o estandarizar alguna regulación o materia, de modo que esa fuera la razón de crear una materia concurrente más.

Y para esquematizar ese análisis se reproduce a continuación un cuadro que contiene las diversas motivaciones y razones dadas durante las diversas etapas del proceso legislativo[13] que culminó con la reforma constitucional correspondiente:[14]

[13] Esto es la iniciativa, dictamen en la cámara de origen y dictamen en la cámara revisora.

[14] Elaboración propia con información legislativa publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en:

| No | REFORMA Y MOTIVACIÓN |
|---|---|
| 1 | **08/10/2013 REFORMA EN MATERIA PROCEDIMENTAL PENAL, DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y DE EJECUCIÓN DE PENAS** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023) |

**Iniciativa**

Existieron 3 iniciativas:

a) Una del Senador Roberto Gil Zuarth, en la cual sí se aprecia la siguiente motivación del por qué y en qué casos se requería la homologación del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero ello no sucede con los mecanismos alternos de solución:

- **"La necesidad de contar con un Código Nacional de Procedimientos Penales**

  Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución.

  Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

  • No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

  • Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

  • Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

  • No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

  • No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

  • Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

  • No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

---

https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjfIsnCECSIArvq0l5HCFlXkN9QRimN4pk8I165

• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena.
• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder.
• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local.

Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales. Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente. Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

- **"b. La necesidad de uniformar la legislación sobre Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias**

  …Es por tanto que esta Iniciativa propone que el Código Nacional de Procedimientos Penales reglamente los Mecanismos de Resolución de Controversias establecidos en el artículo 17 constitucional, dejando a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar el catálogo de delitos que pueden ser susceptibles de resolverse por estas vías y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones…"

b) La segunda es la Iniciativa de los Senadores Ma. del Pilar Ortega Martínez, Roberto Gil Zuarth, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis y José María Martínez Martínez del Grupo Parlamentario (GP) PAN, en la que de manera sucinta se expone la necesidad de homologar la norma en ambas materias:

“De ahí la importancia de contar con un sistema normativo en materia adjetiva y de ejecución de sanciones penales que con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, establezca un modelo jurídico uniforme, homogéneo, sistematizado y acorde a los postulados constitucionales, que evite en todo momento dispersión normativa, criterios encontrados o incluso inseguridad jurídica. Lo anterior, tomando en consideración que la dispersión y desigualdad normativa, los criterios legales contradictorios o las omisiones existentes entre una legislación y otra, puede constituir una puerta que sea aprovechada para generar impunidad, la cual a su vez propicia que la delincuencia prolifere.

En tal sentido, reconociendo que el propio Constituyente al momento de aprobar la referida reforma constitucional estableció tanto para la Federación como para las Entidades Federativas un plazo máximo de ocho años para concretar las acciones necesarias para la adopción del modelo acusatorio, lo cierto es que - sin dejar de reconocer los importantes esfuerzos que algunas entidades federativas han realizado para la creación de su correspondiente legislación, se hace conveniente y necesario en el ámbito normativo la concreción de una codificación adjetiva penal única y de una ley de ejecución de sanciones penales única aplicables a todas las entidades federativas y a la federación, con la finalidad de lograr un sistema jurídico uniforme sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, que evite espacios de impunidad y el consecuente descrédito del sistema.

En efecto, la existencia de una legislación única en materia adjetiva penal evitaría la presencia de treinta y tres legislaciones en la materia que puedan dar lugar a criterios encontrados, tratamiento desigual, dispersión normativa o excesos entre una legislación y otra en cuanto a la interpretación y regulación de las diversas figuras jurídicas procesales propias del nuevo sistema de justicia.

A manera de ejemplo, cabe señalar que una figura constitucional respecto de la cual han existido diversos criterios en cuanto a su alcance en las legislaciones de corte acusatorio ha sido la relativa al hecho delictivo, en donde algunas legislaciones han interpretado su contenido y alcance de manera diversa, situación que forzosamente repercute en el diseño del modelo jurídico acusatorio, en virtud de que dicha figura resulta ser fundamental para la procedencia de la orden de aprehensión o, en su caso, para la vinculación a proceso del imputado.

De esta forma, existen otras figuras procesales que presentan divergencias en cuanto a la interpretación de su contenido y alcance en los diversos cuerpos normativos vigentes, que en muchos de los casos son generadas por cuestiones de naturaleza dogmática penal o, en general, por cuestiones conceptuales.

Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, figuras como los procedimientos abreviados, la acción penal particular, los criterios de oportunidad por parte del ministerio público, los medios de impugnación, las etapas del procedimiento penal, la prisión preventiva y otras medidas cautelares, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las atribuciones de la policía en la investigación del delito, entre otras, presentan en diversos casos divergencias notables entre la normatividad de una entidad federativa y otra.

De igual forma en materia de ejecución de sanciones también existen figuras que presentan divergencias en cuanto a la interpretación de su contenido y alcance en los diversos cuerpos normativos vigentes.

Tales divergencias y la dispersión normativa que genera el actual modelo de competencia para legislar en materia adjetiva penal, han ocasionado dificultades en la unificación y sistematización de criterios y bases respecto de aspectos fundamentales del sistema de justicia, que dificultan la definición de un modelo acusatorio uniforme para todo el país, que contribuya de manera positiva en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia.

…

En ese sentido, si bien la implementación de la reforma constitucional en su aspecto normativo constituye una labor compleja, ya que por un lado es necesario atender a las diversas necesidades y problemáticas que aquejan al sistema de justicia en el país en función de los nuevos postulados constitucionales y, por otro, consensuar la diversidad de opiniones, visiones y propuestas concretas que se han esgrimido en torno a la confección del modelo jurídico acusatorio por parte de operadores del sistema, académicos y diversos sectores de la sociedad, lo cierto es que dicha complejidad aumenta exponencialmente ante la existencia de diversos cuerpos normativos encargados de regular el aspecto adjetivo y de ejecución de sanciones previsto por la reforma constitucional, que en la realidad implicaría la existencia de 33 códigos de procedimientos penales y 33 disposiciones de ejecución de sanciones penales susceptibles de ser distintos y distinguibles entre sí, por la falta de armonización y criterios homogéneos y claros.

Por tal razón, la propuesta de establecer un mecanismo constitucional que permita el establecimiento de una legislación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones penales, aplicable a todo el territorio nacional, refuerza la idea de la seguridad jurídica, de una justicia pronta, expedita, eficaz y eficiente, que reduzca la confrontación de criterios, que se aplique de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el justiciable y demás intervinientes en el procedimiento.

De igual forma, al adoptarse un sistema de codificación único en materia adjetiva y una sola ley de ejecución de sanciones penales única se facilitaría el proceso de implementación de la reforma a nivel nacional, ya que a través de ello se podrían unificar criterios en torno a su aspecto adjetivo y de ejecución, tales como las reglas de aplicación, interpretaciones en torno al alcance de las garantías, estructura de la ley, criterios para la delimitación de los delitos graves, plazos, términos, aplicación de mecanismos alternativos, criterios de oportunidad, facultades de los jueces de ejecución, procedimientos uniformes para la ejecución de las sanciones penales, entre otros.

Asimismo, la adopción de este sistema incidiría de manera positiva en otros aspectos como, por ejemplo, en la capacitación de los operadores del sistema, en los procesos de enseñanza y formación de los estudiantes de derecho u abogacía, toda vez que partirían en su estudio de una misma base aplicable en todo el país. Adicionalmente, se podrían generar criterios jurisprudenciales más uniformes al tener que analizar una misma normatividad en todo el territorio nacional, con independencia del correspondiente ámbito de competencia, así como se contarían con elementos más homogéneos para la planeación del correspondiente rediseño institucional que requiere la reforma.

A la par de ello, esta reforma otorgaría una mayor certidumbre jurídica al ciudadano y al operador, al existir reglas claras respecto de las consecuencias jurídicas que en el ámbito procesal y de ejecución puede generar la actualización de la norma

penal en todo el territorio nacional, con independencia en donde se hubiese actualizado el probable hecho delictivo.

Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales. Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales.

A mayor abundamiento, cabe precisar que, dado el alcance y los efectos que podría generar esta reforma, es que la misma se ha propuesto a nivel constitucional, en donde al final de cuentas se delimita la competencia legislativa en materia penal, y en el caso concreto, en su vertiente adjetiva penal y de ejecución de sanciones penales.

En efecto, precisamente la naturaleza del proceso de reforma constitucional, obliga de conformidad con lo previsto por el artículo 135 constitucional, a que ambas Cámaras del Congreso de la Unión aprueben la reforma propuesta, sin olvidar que dichos órganos camarales se encuentran integrados por representantes populares de todo el país, y particularmente en el Senado, de acuerdo a la teoría clásica, se encuentra la representación de los Estados. Por si ello fuera poco, por tratarse de una reforma constitucional, se requiere que la misma sea aprobada por la mayoría de los Estados, lo que implicará que la aprobación de esta reforma derive de un consenso y aceptación de los mismos, con lo cual se legitima el proceso federalista de la reforma".

c) La tercer iniciativa fue presentada por los Senadores Areli Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís y Pablo Escudero Morales, en la que se expuso sobre la necesidad de homologación lo siguiente:

"Los que suscribimos la presente Iniciativa estamos convencidos de que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto a la materia sustantiva penal y único en cuanto al diseño procedimental, a fin de que generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales así como en los criterios de los jueces encargados de aplicar la ley penal…

Para lograr la correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos, lo que es propio de un Estado democrático de derecho, es necesario que todos los mexicanos contemos con la misma protección jurídica en todo el territorio nacional sin distinción alguna, para que de esa forma se cumpla con los objetivos de las reformas en materia de seguridad y justicia de dos mil ocho y la correspondiente a derechos humanos de dos mil once, pues sólo así el Estado mexicano podrá cumplir a cabalidad de manera uniforme, homogénea y articulada con los propósitos de las reformas señaladas y los compromisos internacionales de los que México es parte…

Cabe resaltar que, a pesar de los grandes y destacados avances de las entidades federativas en la implementación del sistema de justicia penal, existen particularidades entre ellas que las distinguen de manera significativa; con ello se han conformado sistemas de justicia penal diferentes, cada uno con su propia lógica, visión y peculiaridades, que en muchas ocasiones son aprovechadas por los indiciados para eludir su responsabilidad en la comisión de hechos delictivos.

Son precisamente estas diferencias y sus implicaciones las que, desde hace tiempo, han generado la idea de la unificación de la legislación en materia penal…

b) Ley Penal General

Problemática: Diversidad de legislación sustantiva general en materia penal

Con fundamento en nuestro actual sistema federal cada entidad federativa ha expedido sus códigos sustantivos en materia penal, lo que ha dado como resultado una multiplicidad de normas bajo diversas concepciones de la justicia penal y estándares distintos en la procuración e impartición de justicia, por lo que podemos encontrar sanciones distintas ante un mismo hecho ilícito por una ponderación distinta del legislador de cada entidad.

Esta diversidad legislativa es natural en un sistema federal, no obstante, ello, la propia dinámica delictiva ha creado una desarmonía penal que conlleva injusticias, mal funcionamiento de las instituciones e incluso, resoluciones contradictorias al mismo problema. Por ello resulta fundamental contar con reglas uniformes aplicables en la Republica en el orden federal y en el fuero común en materia penal.

La consideración anterior debe analizarse a la luz del orden federal que rige a nuestro Estado. Es por ello que no se considera conveniente la expedición de un Código Penal Único, sino de una ley penal general, que establezca las bases a las que deba sujetarse la legislación penal que expidan la Federación y las entidades federativas y el Distrito Federal.

En este orden de ideas, se considera que la propuesta de una ley general penal se fundamente entre otras, en las siguientes razones:

a) Las entidades federativas no tienen las mismas conductas recurrentes en el mismo grado, es decir, la incidencia delictiva es muy variable si se compara estado por estado. Por ello cada una de las entidades debe regular las conductas que dañen a la sociedad en su ámbito concreto y particular de conformidad con ciertos lineamientos generales y bases que sean uniformes en toda la República.

b) México es un mosaico plural de costumbres y tradiciones, donde incluso existen entidades federativas que se rigen a través de "usos y costumbres", por lo que resulta inviable dar un trato único a circunstancias de extremas diferencias, transgrediendo con ello el principio de igualdad que justifica un trato igual a las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y un trato desigual a las

que difieren de ellas, en aras de la justicia y la equidad más que de la unificación absoluta.

c) Las treinta y dos entidades federativas, enfrentan de hecho y de derecho realidades divergentes, por lo que, con la pretensión de unificación, no se estaría cumpliendo con el objeto y fin del derecho penal, que consiste en tutelar los bienes jurídicos más importantes para una sociedad, es decir, las conductas que han sido identificadas por las entidades como lesivas así coma la penalidad de las mismas, de conformidad con sus índices de criminalidad.

d) La realidad contemporánea nos permite observar cómo los diversos cuerpos normativos dan diferente tratamiento a figuras jurídicas como el dolo, la defensa legitima excedida, el error de prohibici6n, entre otras. Nos encontramos pues, frente a una multiplicidad de normas bajo diversas concepciones de la justicia penal y estándares distintos en la procuración e impartición de justicia, que crean situaciones de desigualdad en nuestro país.

En el contexto de un Estado democrático de derecho como el nuestro, es indispensable que el poder punitivo del Estado también se caracterice por un orden general.

Es necesario hacer menci6n como antecedente a la ley general penal que se propone en la presente iniciativa, la reforma a la fracción XXI del artículo 73, publicada el cuatro de mayo de dos mil nueve, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir una ley general en materia de secuestro, que estableciera, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Con base en esta nueva atribución, el Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tan solo dos años después, el catorce de julio de dos mil once, se dio un paso más hacia la homologación de la legislación penal al publicarse la reforma al artículo 73 constitucional para facultar al Congreso para expedir la ley general en materia de trata de personas.

Si bien en sus orígenes nuestro sistema constitucional previó facultades claras y diferenciadas en esta materia para la Federación y los estados, la historia constitucional reciente ha dado cuenta de la necesidad de que nuestro sistema federal no sea un obstáculo para hacer frente a la nueva y compleja dinámica delincuencial.

En adición a lo anterior, debe decirse que nuestro país, con profundas raíces históricas ancladas en el federalismo, casi después de dos siglos, se ha visto obligado a transformar en las últimas dos décadas su régimen de competencias en materia penal, con el fin de que las autoridades federales conozcan de delitos del orden común; para que las autoridades del fuero común conozcan de delitos federales y, finalmente, para contar con normas jurídicas uniformes, aplicables por las autoridades federales y del fuero común, que permitan hacer frente a determinados delitos.

En consecuencia, es voluntad del Pacto por México que a fin de atender la diversidad legislativa que impera en materia penal se expida una ley penal general con el objetivo de establecer los lineamientos y bases generales que permitan en lo esencial, generar reglas uniformes en los códigos penales y legislación penal que

expidan los estados y el Distrito Federal, a fin de contribuir a mejorar la procuración e impartición de justicia.
c) Legislación única de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común
…
Por lo anterior, contar con una legislación (única en esta materia, no solamente coadyuvará a que el Estado mexicano tenga un mejor sistema penitenciario y de ejecución de sanciones, sino que además servirá para alcanzar los objetivos planteados durante décadas en la Ley Fundamental, aspiración inacabada durante largo tiempo, y que, con esta reforma de gran calado, se pretende modificar, revirtiendo la situación con instrumentos útiles y funcionales…"

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

En el dictamen se adujo:

"La existencia en nuestro país de Códigos penales diversos, tanto en lo sustantivo como en lo procedimental data, por lo menos, desde la Constitución de 1824, donde por no reservarse como una facultad exclusiva de la Federación la facultad de legislar en materia penal, permitió que cada entidad federativa estuviera en la posibilidad de expedir su propio ordenamiento en este aspecto.

Lo anterior, ha generado la coexistencia de diversas legislaciones penales, claramente distintas en la medida en que cada una de ellas ha sido producto de una visión teórica y epistemológica diferente.

A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

Debe considerarse que, de acuerdo con Alfredo Calderón Martínez, existe una tendencia mundial de unificar la legislación penal. Al respecto comenta:

'Todas las naciones en el Continente Americano tienen un solo Código Penal, a excepción de México y Estados Unidos. Y sí dirigimos la vista hacia Europa, comprobamos que en la totalidad de los países rige un solo Código Penal, para cada nación'…

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

En este sentido, Miguel Carbonell comenta:

"Una de las propuestas del Pacto por México que más debate ha suscitado ha sido la de unificar la legislación penal. Se trataría, en caso de que prospere la propuesta, de tener un único código penal y un único código de procedimientos penales para todo el país. Me parece que es una idea del todo plausible, la cual había sido ya defendida por profesores de la UNAM desde los años 40 del siglo pasado y que generaciones posteriores de académicos hemos retomado, dado que entendemos que la existencia de 33 códigos penales (32 en cada una de las entidades federativas y uno federal) y 33 códigos de

procedimientos penales no se justifica. No se trata de razones vinculadas con el federalismo mexicano, sino con argumentos de puro sentido común.

No parecen existir razones válidas para que lo que es considerado como delito en una entidad federativa no lo sea en la entidad vecina. Tampoco se entiende por qué motivo una conducta delictiva puede merecer una pena de 10 años en un estado y de 40 en otro: ¿será que la vida, la integridad física o el patrimonio de las personas merecen una mayor protección dependiendo del lugar en el que se encuentren?

Por lo que hace a la unificación de los códigos de procedimientos penales, la idea que propone el Pacto por México para unificarlos es también encomiable y puede resultar estratégica en un momento de profundo cambio en nuestro sistema de justicia penal. Nos encontramos a muy pocos años de que entre en funcionamiento, en todo el país, el nuevo sistema de juicios orales, con procedimientos acusatorios plenamente transparentes y dotados de una serie de reglas que los harán mucho más modernos que lo que tenemos hoy en día.

Para poder realizar una puesta en práctica eficiente del nuestro sistema de juicios orales, serviría de mucho tener un único código, en el que se unifiquen criterios y se compartan conceptos. La necesidad es tan imperiosa que todos los tribunales del país ya diseñaron desde hace un par de años un "código tipo" que recomendaron que fuera aprobado por todos los órganos legislativos locales. Los jueces fueron los primeros en darse cuenta de la importancia de contar con reglas uniformes, para evitar confusiones y ser más efectivos en el combate a la impunidad. Qué bueno que el Pacto por México haya recuperado ese impulso…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**

En este se refiere:

"… se puede pensar que al tener el Congreso de la Unión estas facultades se puede violentar el Sistema Federal de nuestro país, en este punto es necesario precisar que contar con una legislación adjetiva única, no va en contra del pacto federal o vulnera de la soberanía de los Estados, para ello, es necesario comentar lo que el Doctor Carpizo mencionó: 'tradicionalmente esa facultad de las entidades federativas ha sido respetada por la Constitución Federal, de manera que cualquier sugerencia de unificación legislativa suele calificarse como una tendencia centralizadora en perjuicio de las entidades federativas que para algunos representa un ataque al sistema federal', empero nuestro sistema de derecho positivo tiene la flexibilidad de que puedan existir diversas normas de aplicación general, y no se ha visto afectado el federalismo, ni mucho menos la propia soberanía estatal, así a manera de ejemplo existe legislación laboral, mercantil, y de algunas en materia Fiscal, que están enfocadas a resolver la problemática en diversos ámbitos de competencia aunado al hecho de que se unifican los criterios de quienes ejercen dichas normas.

Sin embargo, la pregunta esencial es cuál sería el beneficio de tener una legislación procesal única o modelo?, para dar respuesta a esta cuestión, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que: Es necesario "dotar de certidumbre y seguridad jurídicas a la sociedad, se requiere de un Código Procesal Penal Único en todo el país, el cual fortalecerá el Estado de derecho, (...) señaló que contar con 33 códigos penales y procesales en el país, permiten inconsistencias y generan un ambiente de desigualdad jurídica, ya que mientras en una entidad un delito es considerado como grave, en otra entidad no lo es. (...) Se pronunció por un Código Procesal Único, como una ley secundaria que redefinirá los contenidos del debido

proceso penal en el que se respeten los derechos humanos, (...)El logro de una codificación única no es ociosa, por el contrario, ha ido congregando con el paso del tiempo razones de gran peso que logran justificar su necesidad, sobre todo, en el caso particular de México, el que, junto con los Estados Unidos, constituyen las excepciones de estados federados que no cuentan con una legislación penal aplicable en todo su territorio.

Lo que se deduce de lo pronunciado por el Ministro Juan N. Silva Meza, es que una diversidad de codificaciones penales procesales trae como consecuencia una divergencia de criterios, dando resultado una incertidumbre jurídica.

Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

  Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
- Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
- La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
- Certezajurídica para el gobernado.
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.

Estos son algunos elementos que se deben considerar respecto de contemplar un código procesal único, se puede establecer que la solución es optar por esta figura, sin embargo, hay que poner mucha atención al legislar sobre esta materia, dado que deberá ser un requisito indispensable que la comisión redactora tome en consideración todas y cada una de las experiencias de cada entidad federativa respecto de la materia procesal, esto es para evitar que haya concesos ( sic) que den como resultado el avance que estamos obligados como legisladores a realizar.

**e) Mecanismos alternativos de solución deproblemas.**

Por último, dentro del texto del inciso "c" del proyecto, además de contemplar lo relativo a la Codificación Procesal única, también se establece la posibilidad de contar con mecanismos alternativos de solución, de controversias y de ejecuciones de penas.

Respecto a lo referente a las soluciones alternativas de controversias, en este rubro es necesario legislar de manera única, para efectos de no caer en la diversidad de criterios respecto a las soluciones alternativas, es preciso señalar que si la pretensión es alcanzar la realización de una justicia plena adecuada a la realidad social en donde se opte por soluciones alternativas a los conflictos que se den dentro de la sociedad misma, así tenemos que la vía de conciliación, intermediación, arbitramiento y negociación funcionan como fuentes del derecho moderno que dan respuesta ante la necesidad de justicia.

En cuanto a los medios alternativos de solución· de problemas se establece que son estos "la resolución de conflictos rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio), y que, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más, pero ni la única, ni la más recomendable siempre.

Podría parecer lo anterior un regreso y ampliación de las teorías contractualistas sobre el arbitraje, pero en realidad se trata de retomar la distinción que da origen al derecho procesal, la solución de una controversia de manera más simple, lo que se refleja en la agilidad· de la función jurisdiccional, así mediante la aplicación de esas formas específicas, que pueden ser objeto del derecho público, y por tanto, ya no puedan las partes disponer de él".

**2** **27/12/2013 REFORMA EN MATERIA DE REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS Y CATASTROS MUNICIPALES** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023)

**Iniciativa**

Presentada por el Senador Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la cual sobre la necesidad de homologación se argumenta:

**"**La presente Iniciativa propone expedir una ley general para armonizar y homologar la operación de los registros públicos y los catastros del país a efecto de alcanzar los siguientes objetivos:

**…**

- Contar con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales y a las del ámbito de la procuración de justicia en sus labores de investigación.

**…**

Distintos estudios establecen que existe una gran heterogeneidad en lo relativo a la operación de los Registros Públicos. Por ejemplo, el reciente estudio Preparando a las Entidades Federativas para la Competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Escuela de Graduados de Administración y Política Pública (EGAP) muestran las grandes diferencias en los resultados de eficiencia en los diversos Registros del país. Por otro lado, los estudios de la Asociación de Bancos de México –y que sirven para el 'índice de ejecutabilidad contractual' de Moody's- también comparan la calidad, idoneidad, orden, continuidad y pulcritud en los registros y también encuentra mucha disparidad. Igualmente, deben destacarse los estudios preliminares realizados por la Sociedad Hipotecaria Federal que, de igual forma, revelan grandes diferencias en los sistemas y modernidad de las oficinas registrales.

En términos generales, los principales problemas que se identifican en el sistema de Registro Público de la Propiedad del país son los siguientes:

- Sistema de registro ineficiente. En algunas entidades federativas, las diversas legislaciones y reglamentos aun establecen como sistema registral al sistema de Libros. Es muy importante realizar el cambio de este sistema otro más ágil y moderno, como es el folio real electrónico. Con ello se optimizaría la función registral y se generaría mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo archivo contendría toda la información registral de una propiedad con todos sus movimientos y afectaciones. Asimismo, el cambio del sistema de libros al folio real electrónico evitaría, entre otras cosas, los focos de corrupción que se generan por el desorden que implica llevar archivos

registrales con métodos anacrónicos y que, para agilizar la búsqueda o la consulta, se incentiva a la corrupción.

- Tecnología inadecuada. Los Registros Públicos aún continúan teniendo como sustento legal de inscripción el asiento en Libros. Este sistema es inseguro, genera retrasos, corrupción e ineficiencia, como ya se expuso. Para resolver esto algunos estados han implementado sistemas de información que pretenden mejorar los registros, pero, aún en estos casos, el problema es que hay gran disparidad en los sistemas utilizados y heterogeneidad que hace inviable la construcción de una base de datos nacional que sea de utilidad para el INEGI, para las autoridades fiscalizadoras y de procuración de justicia y, desde luego, para el mercado de vivienda y para los responsables de diseñar e implantar políticas públicas de desarrollo y ordenamiento urbano.
- En algunos estados, los sistemas electrónicos empleados por los Registros carecen de fundamento jurídico y, por ello, no constituyen prueba plena de la inscripción efectuada.
- El tiempo de respuesta de una inscripción puede oscilar actualmente entre dos o tres días hasta ocho meses, dependiendo de la entidad en la que se encuentre la oficina registral.
- Capacitación inadecuada del personal directivo y operativo. Los salarios de los registradores son muy bajos y no corresponden a la importancia de su encargo. En la mayoría de las entidades no se regula con precisión el perfil que estos funcionarios deben tener, llegándose a designar registradores que no cuentan con el perfil adecuado.
- El sistema registral está desvinculado de los sistemas catastrales. Los sistemas de registro de la propiedad documentan la propiedad legal, mientras que el catastro registra las características físicas e identifica los límites. Además, los registros, salvo los de Baja California Sur que son competencia de sus cinco municipios, son administrados por los Gobiernos Estatales y los catastros son del orden municipal. Su desvinculación genera frecuentemente diferencias en la delimitación de propiedades y contradicciones entre ambos registros.
- Falta de una coordinación. En los últimos años ha habido esfuerzos institucionales por promover la modernización de los Registros de la Propiedad. Por ejemplo, asociaciones de notarios, titulares de organismos nacionales de vivienda (ONAVIS) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), acordaron un modelo de modernización de los Registros de la Propiedad a través del cual las autoridades estatales han instrumentado procesos de mejora, modernización y actualización de los registros. Desafortunadamente, no todos los Gobiernos Estatales han suscrito el convenio. Otros programas que intentan modernizar los Registros, sobre todo los de Comercio, incluyen, por ejemplo, los convenios de colaboración entre los Estados y la Federación, a través de la Secretaría de Economía; Convenios de colaboración entre la Secretaría de Economía y el Colegio Nacional de Correduría Pública y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.; instrumentación del Sistema Integral de Información Registral (SIGER) de la Secretaría de Economía respecto a los Registros Públicos. Sin embargo, en materia de propiedad, estos esfuerzos han sido dispersos y aunque en general han comenzado a dar algunos resultados que se traducen en acciones de modernización, los mismos no se han dado de manera uniforme y se continúa operando con sistemas muy diversos.
- Falta de uniformidad en el acceso a la información registral. Una de las razones que pueden contribuir a inhibir la inversión es la forma tan diversa de administrar los registros de propiedad y que no se tiene un sistema único de acceso a la información registral en el País debido a la regulación jurídica actual.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros públicos de la propiedad ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con registros públicos eficaces y eficientes, que garanticen la certeza jurídica a través de inscripciones. En resumen y como ya se ha narrado, entre esas causas se encuentra la gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad registral tanto local como federal; la falta de autonomía jurídica u operativa, lo que ocasiona en muchos casos una desvinculación con el proceso de desarrollo económico de los Estados; la falta de programas de modernización; la falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales, presupuestos reducidos, falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea y desvinculación de otros registros; presencia de una evolución desigual de la actividad registral, tanto humana como tecnológica; y partir de una simple concepción de las oficinas registrales, como simples archivos, y meros datos, mermando el fin para el que fueron creados.

Operación de los catastros

La mayoría de los catastros opera en condiciones deficientes, tanto en recursos humanos como tecnológicos. De acuerdo con el diagnóstico hecho por el INEGI,[4] de una revisión practicada a los catastros de 1408 municipios, éstos cuentan sólo con una descripción genérica de los predios y el nombre del propietario, nada más. Son realmente pocos los que además de dichos datos, poseen el domicilio actualizado del propietario, la CURP y/o el RFC, el tipo de propiedad, la clasificación de los predios, el uso de suelo, la topografía, los servicios públicos con los que cuenta, las dimensiones, la topografía del terreno, entre otras variables. Tampoco existen datos estadísticos que permitan identificar el área de lo catastrado en el país (propiedad privada, propiedad social, propiedad urbana, propiedad rústica, etc.). Es decir, los catastros no tienen plenamente caracterizados y ubicados a los predios y a los inmuebles del país, salvo el caso del Distrito Federal.

Asimismo, son pocos los catastros que manejan bases de datos. La mayoría opera sólo con planos y cartografías de papel, con datos desactualizados. Los intentos institucionales por estandarizar las actividades catastrales en el país, han logrado que los objetivos de los programas y recursos erogados por los diferentes niveles de gobierno e instituciones financieras en materia de modernización catastral, estén desarticulados de los objetivos del Modelo Óptimo de Catastro impulsado por la SEDESOL. Se ha dependido de INEGI como árbitro técnico para garantizar estándares de datos geoestadísticos, pero sin llegar a definir y establecer procesos y estándares de operación catastral. Cabe señalar que el INEGI no tiene atribuciones para establecer procesos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad, ya que su responsabilidad es la de normar la capacidad técnica y el formato (no de sistemas) de los datos estadísticos.

Por su parte, la SEDESOL no ha logrado emitir un manual operativo que guíe a los operadores catastrales a contar con procesos estandarizados y validaciones en el marco de la administración de la propiedad y del ordenamiento territorial. Cada oficina catastral puede llevar diferentes procesos para un mismo trámite, independientemente de la tecnología ocupada, sin estar vinculados con el ordenamiento del uso de suelo ni con los Registros Públicos de la Propiedad.

El Modelo Óptimo de Catastro es aquel que permite fortalecer las haciendas locales por medio de la recaudación de impuestos inmobiliarios (predial y traslado de dominio) dentro del marco de seguridad jurídica de la propiedad y a la vez genera información para el ordenamiento territorial y para las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda…

**Antecedentes de esta reforma**

La reforma que propone la presente Iniciativa no es nueva. El 14 de mayo de 2007 varios diputados de diversos grupos parlamentarios presentaron una Iniciativa de reforma constitucional en términos similares a los planteados en la presente.

Dicha Iniciativa fue dictaminada positivamente y aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2009. La Minuta de la Cámara de Diputados fue dictaminada negativamente en el Senado de la República el 24 de abril de 2012, bajo el argumento de que la reforma propuesta vulneraba el pacto federal, aunque los objetivos y la motivación de la misma se compartían.

Así quedó reflejado en el dictamen votado por el Pleno del Senado de esa fecha:

Estas comisiones dictaminadoras, de manera general comparten las inquietudes y finalidades que se plantean por la Colegisladora en los términos descritos en el apartado que antecede. Asimismo, se aplaude el esfuerzo de fortalecer el sistema jurídico mexicano en un área de especial importancia para toda la población, por referirse a la certidumbre jurídica en los actos relativos a su patrimonio.

No obstante que de manera general se comparten las inquietudes y se conocen los problemas que presentan algunos Registros Públicos en los Estados y el del Distrito Federal no se considera necesario recurrir, para resolverlos, a una reforma constitucional como la contempla la minuta en estudio, ya que ésta atenta contra la autonomía y soberanía de las entidades federativas.

Uno de los principios pilares sobre los que se fundamenta nuestro federalismo, es brindar autonomía a los Estados, por lo que, de aprobarse esta reforma se vulneraría esta primicia al limitarse el ejercicio de una facultad primigenia, habiendo nugatoria la jurisdicción que constitucionalmente se encuentra garantizada, estando, por tanto, ante una clara y manifiesta intervención e injerencia de la instancia federal.

Respecto de la aseveración que se establece en la iniciativa -confirmada en el dictamen de la Colegisladora, en torno a que la propuesta presentada “es respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los estados, ya que se seguirían conservando en favor de las entidades federativas diversas facultades en la materia”, resulta contradictorio ya que al establecer que permanecerán dentro de la esfera de competencia de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, “aspectos como el tributario, que sobre los ingresos de registro perciben éstas, o la designación de los funcionarios de dichos registros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones”, evidentemente se invade la esfera de atribuciones determinadas por nuestra Carta Magna.

En efecto, derivado de la diversidad que la misma iniciativa reconoce de las circunstancias y particularidades de cada uno de los integrantes de la Federación, como son su situación económica, la demanda de servicios públicos registrales, el establecimiento de diversas oficinas registrales en el mismo territorio estatal, el avance general en la cultura administrativa, y particularmente, el desarrollo de cada institución registral del país, motivaron que la norma suprema reconociera a cada uno de los Estados y del Distrito Federal su competencia para adecuar los procesos organizativos con el objeto de eficientar los servicios que cada una de las instituciones presta.

Por lo anterior, deviene irracional la propuesta de otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre “los aspectos relativos a la forma y los términos del procedimiento de registro.”

Además, resulta excesivo el contenido de la reforma, ya que se extralimitaría el objeto de la pretendida atribución que es el de “establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de operación de

Registros Públicos de la Propiedad, de comercio y catastral", es decir, no sólo se refiere a la forma y términos del procedimiento de registro, sino que expresamente se habla de interferir mediante "BASES DE COORDINACIÓN", esto es, lineamientos generales y obligatorios respecto de la operación misma de las instituciones registrales de cada entidad federativa. …

La reforma establece como principal finalidad que el Congreso de la Unión pueda expedir leyes de coordinación en materia de operación del Registro Público de la Propiedad, de Comercio y Catastro, sin embargo, la palabra operación puede generar la necesidad de una interpretación pues no queda determinado si solamente son aspectos de administración de oficinas y mejoras materiales, técnicas o humanas o si la misma palabra se refiere a los elementos sustantivos y jurídicos con los que se desempeña la función registral.

Ante la falta de precisión, con esta reforma se corre el riesgo de que la Federación, expida normas que se refieran a la unidad básica o elemento esencial de la inscripción como lo son: los bienes o las personas morales. En ambos casos, es innecesaria la reforma, pues para los efectos administrativos de oficinas y mejora de elementos técnicos y humanos no se precisa de que se establezca una coordinación y si se refiere al segundo el Registro Público de la Propiedad como instrumento de publicidad del régimen de propiedad, pertenece al ámbito del Derecho Civil y éste forma parte del régimen interior de los Estados, a su parte más íntima, uno de sus elementos esenciales, que es la propiedad raíz su Territorio lo que nos lleva a considerar que el Congreso estaría pretendiendo legislar en lo relativo al régimen interno de las entidades federativas, lo que debe quedar dentro del ámbito de facultades de las legislaturas locales, no sólo acorde a los artículos 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino además porque se trata de la vida interna de los Estados y de uno de los elementos que mejor definen y resaltan su soberanía. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (artículo 40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Si se le restringe la libertad a los Estados para legislar como mejor convenga a sus intereses en lo relativo a su régimen interior como lo es el régimen de propiedad, se le restaría autonomía e independencia y entonces el régimen federal que establece nuestra Constitución, será letra muerta, frente a un régimen centralista de hecho.

En el mismo sentido nos manifestamos frente al hecho de que el Congreso pretenda legislar sobre el catastro -es decir sobre aspectos fiscales de los inmuebles-, las razones son las mismas, pero en este caso además hay que adicionar las limitantes que el Congreso tiene de legislar sobre estos aspectos, siendo que conforme al artículo 115 de la Constitución, los Municipios son quienes deben manejar su patrimonio, y conforme a la fracción IV del mismo artículo deben administrar libremente su hacienda, la cual se conforma entre otros, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, debiendo percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y expresamente señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer dichas contribuciones.

Si bien este artículo tiene especial relevancia para el ámbito de las contribuciones, es importante resaltar el espíritu que guarda la disposición y es que nuevamente se reconoce y pone de manifiesto que todo lo relativo al patrimonio y la propiedad inmobiliaria (fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora) es un elemento natural del

Estado, parte de su régimen interno, sobre el cual exclusivamente debe decidir el propio Estado.

Es por ello que al establecerse el pacto federal los Estados decidieron no otorgar al Congreso de la Unión facultad alguna de legislar sobre estos elementos, sin los cuales los Estados no pueden considerarse plenamente autónomos e independientes, y que son la base de nuestro federalismo. Por lo que se refiere a la operación del Registro Público de Comercio, es redundante la propuesta de reforma de la minuta, pues ya existe la facultad del Congreso en esta materia y de hecho la ejerce a plenitud.

Lo anterior no debe suponer que la Federación no pueda contribuir con los Estados en la mejora de sus políticas y administración, inclusive en la capacitación del personal y modernización de los sistemas y herramientas de sus Registros de la Propiedad y de catastro, como de hecho lo realiza desde hace varios años.

Es de resaltar que a la fecha la Federación y los Estados incluyendo el Distrito Federal, tiene celebrados convenios en virtud de los cuales llevan a cabo importantes programas de modernización, en materia de Registro de La Propiedad y Catastro.

Y para ello no ha sido necesaria la injerencia en la autonomía de los Estados a través de una reforma constitucional como la que se propone. Por lo anterior, esta Iniciativa pretende retomar la Iniciativa y la Minuta ya comentadas, pero exponiendo con claridad los términos, el alcance y los límites que tendría la ley general para que no se vulnere el pacto federal y, por el contrario, se fortalezca a las entidades federativas y a los municipios, pues en la medida que así suceda, la Unión Federal también lo hará.

**…**

Se reitera: la ley general en los términos que propone la presente Iniciativa, que de ser aprobada por el Constituyente Permanente, no pretende sustituir ni absorber las facultades que sobre los Registros Públicos y los Catastros les confiere la Constitución de la República. El Congreso de la Unión solo pretende ser un facilitador de la coordinación que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria, sin pretender ir más allá. Por lo mismo, esta Iniciativa plantea claramente el marco de actuación de dicha ley general para que los Legisladores Federales y las legislaturas de los Estados conozcan plenamente las implicaciones de la misma y así quede plenamente establecido en el Dictamen que en su momento aprueben las Comisiones Dictaminadoras de ambas Cámaras a efecto de no dejar margen ni escollo por medio del cual el Congreso se extralimite más allá del mandato que se le está confiriendo.”

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

Se menciona:

“CUARTA. Las Comisiones Dictaminadoras están conscientes de que en la legislatura pasada esta H. Cámara de Senadores advirtió una probable afectación a la esfera de competencia de las entidades federativas con una reforma similar. No obstante, en los términos planteados por la Iniciativa y con base en las consideraciones de orden específico que se plantean más adelante, estas Comisiones consideran que no existe tal afectación, y, por el contrario, de ser aprobada por la Asamblea se fortalecerán las instituciones catastrales y registrales de las entidades federativas y municipios.

QUINTA. Las Comisiones Dictaminadoras recibieron comentarios a la Iniciativa que hoy se dictamina de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la siguiente opinión, en la parte conducente:

… •En los términos descritos se considera certera la intención del proponente de facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general, que no vulnere el pacto federal y, que por el contrario, fortalezca a las entidades federativas y a los municipios, pues en la medida que así suceda, la Unión Federal se verá asimismo fortalecida.

Lo anterior entendiendo, como bien se señala en la exposición de motivos de la iniciativa, a que el Congreso de la Unión sólo pretende ser un facilitador de la coordinación, que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria e implicaría un desarrollo conjunto de las conductas y de las actividades de los gobiernos, en el ámbito federal y local. La Ley General correspondiente tendría como fin la armonización y homologación de la operación de los Registros Públicos y los catastros del país, lo cual se considera adecuado habida cuenta que en el ámbito de Comercio ya existe dicha homologación y desde 2007 se ha estado apoyando con recursos económicos federales y estatales para dicho efecto.

•En los términos descritos, se considera que la reforma implicará diversos beneficios a favor de la población, entre los cuales se encuentran: simplificar procedimientos y agilizar trámites, mayor seguridad para el patrimonio inmobiliario de los mexicanos, la unificación registral, aunada al programa de modernización, permitirá reunir en una sola base de datos el registro del Distrito Federal, estatal o municipal, se facilitaría la acción de las autoridades fiscales y de procuración de justicia cuando procedan a realizar investigaciones de evasión de impuestos y/o lavado de dinero así como de enriquecimiento inexplicable.

SEXTA. Las Comisiones Dictaminadoras están de acuerdo con suscribir los términos y las bases esenciales de la nueva ley general que aprobaría el Congreso de la Unión en uso de la nueva facultad que se le está otorgando, para el efecto de que dicha ley se circunscriba única y exclusivamente al mandato del Constituyente Permanente. A dicho fin, se aclara que la ley general de ninguna manera podrá federalizar los Registros Públicos ni los Catastros. Por el contrario, su expedición debe crear el fundamento jurídico que permita unificar esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno. Más aun cuando actualmente hay una dispersión de leyes, acuerdos y demás dispositivos en materia de registro inmobiliario, que ha provocado políticas encontradas o dispares.

SÉPTIMA. La nueva ley general que apruebe el Congreso de la Unión debe ser respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, órdenes de gobierno que conservarán a su favor las facultades en la materia tales como el aspecto tributario que sobre los ingresos de registro perciben, o la designación de los funcionarios de tales Registros y Catastros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones; lo único que se deja al Congreso es la facultad de legislar para que haya una base jurídica que permita al Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral determinar los términos del procedimiento de registro, procesos, tecnologías, sistemas, mecanismos de coordinación para la capacitación y modernización de los mismos.

**Dictamen Cámara Revisora (Cámara de Diputados)**

En este dictamen se refirió:

"…Por lo que respecta a la posible invasión o afectación de la soberanía y autonomía de los Estados con las reformas y adiciones planteadas, esta Comisión Dictaminadora considera que la Constitución Federal, al prever en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a si régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la

competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; premisas que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.

Además, los artículos 115, párrafo primero y 124 de la Constitución, establecen el principio de división de poderes en los Estados, las normas a las que deberán sujetarse las Constituciones Locales y, por último, la reserva de facultades de los·Estados al constituir el Pacto Federal.

De lo anterior, se desprende que no se conculca la facultad que tienen los Estados para establecer de forma libre y soberana su régimen interno, pues el hecho de que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley que tenga por objeto armonizar y homologar la organización y funcionamiento del Registro Público y del Catastro, no implica que éstos se conviertan al ámbito federal, sino que el propósito es crear una normativa que unifique los procedimientos registrales, así como la agilización de los trámites, para lograr seguridad y certidumbre jurídica de la cual carecen los organismos registrales estatales.

Incluso, el respeto a la soberanía y autonomía de los Estados, es acorde al criterio que recientemente adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual señala, que si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los Estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve .al régimen interior de los Estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la Entidad Federativa donde fue emitido.

Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su ·artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41,establece que el pueblo ejerce .su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las constituciones de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las Entidades Federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, la ley que emane debe considerar en todo momento esta premisa.

Asimismo, si bien en la justificación de la iniciativa se considera la creación del Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral, se precisa que las reglas y procedimientos que determine el citado Consejo deberán apegarse a lo que dispone la Constitución General, las constituciones estatales y las leyes estatales en la materia; garantizando que en la integración del citado Consejo los representantes de los. Estados y los Municipios tengan mayoría, dado que se pretende que sus decisiones se tomen por mayoría de votos."

**3 07/02/2014 REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL,**

**PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, Y ARCHIVOS** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023)

**Iniciativa**

Existieron 3 iniciativas:

a) Una del Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, en la que se señala:

"…La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes estatales fue uno de los primeros pasos trascendentales para la construcción de la democracia participativa en México, al poner en manos de las personas información, datos, cifras y documentos que influyen en su toma de decisiones y que les permite potencializar el ejercicio de otros derechos; sin embargo, la falta de homogeneidad en su contenido se convirtió en un gran obstáculo para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información.

Ante tal disparidad normativa, como alternativa de solución, se aprobó la adición de un párrafo segundo al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establecen los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo el país.

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007; este hecho significó un parteaguas en el tema de transparencia y acceso a la información pública en México, puesto que incorporó los aspectos mínimos que deben contener todas las leyes que en la materia se expidan a nivel nacional, entre los que se encuentran: publicidad de la información de los distintos órganos de gobierno de la federación, los estados y el Distrito Federal; la integración y naturaleza de los órganos responsables en materia de acceso a la información; así como los procedimientos de acceso a la información y los medios de impugnación; el principio de máxima publicidad; restricciones al acceso a la información; rendición de cuentas; gratuidad de la información y protección de datos personales.

A la fecha, la ley federal y las 32 leyes locales han adecuado su contenido para incorporar los principios rectores delineados en el artículo 6º constitucional.

No obstante, la diversidad en la interpretación y aplicación de dichos principios mantiene la dispersión y heterogeneidad normativa en la materia. Lo anterior hace evidente la necesidad de avanzar en la emisión de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, que definan los alcances y directrices de los principios rectores de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, partido político, órgano y organismo, fideicomisos y fondos públicos, así como de personas que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Esto hará posible la conformación de un derecho unificado, tutelado e igual para todos, garantizando el mismo deber para cualquier esfera de gobierno o poder público, sin que varíe la normatividad, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno de este derecho en toda la República.

En ese sentido, es indispensable delinear un diseño institucional y procesal que unifique las características de los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, para evitar la heterogeneidad, aumentar la eficacia institucional y preservar el pacto federal…

La creación de esta ley general en la materia representa una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, respetuoso de la autonomía de los estados, dado que la aplicación de las normas contenidas en dicha ley estaría a cargo de sus propios órganos autónomos de transparencia, dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Con este marco general, se busca:

1. Homologar:

a. Los mecanismos de acceso a la información.

b. Los medios de impugnación.

c. El plazo de cumplimiento de las resoluciones.

d. La temporalidad de la reserva de información.

e. Los supuestos de restricción a la información pública (causales de reserva y confidencialidad).

f. El catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados…

Finalmente, por lo que hace a los datos personales en posesión de los distintos sujetos obligados del ámbito federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se considera que sean los mismos órganos garantes del derecho de acceso a la información los competentes para conocer de la protección de este derecho. Tal prerrogativa quedará sujeta a lo previsto en la ley general en materia de protección de datos personales, a la cual se ajustarán las leyes que emitan la federación, los estados y el Distrito Federal, a fin de que no exista disparidad en su regulación e interpretación, toda vez que se trata de un mismo derecho…

En el caso de los partidos políticos, la mayoría de las leyes de las entidades federativas los considera sujetos obligados directos, dado que los particulares pueden solicitar información pública de manera directa a los propios institutos políticos.

A nivel federal y en nueve estados de la República, la información de los partidos se puede conseguir a través de los órganos electorales, por lo cual, se consideran sujetos obligados indirectos. Por último, en seis estados no se puede acceder a la información que obra en los archivos de los partidos; únicamente se puede conocer la documentación que entregan a los órganos electorales, los cuales tienen la obligación de hacerla pública, dado que pasan a formar parte de sus archivos institucionales.

Ante tal escenario, es importante homogeneizar su condición de sujetos obligados ante las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, con objeto de homologar sus obligaciones de transparencia y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en estas instituciones que reciben recursos públicos y son consideradas entidades de interés público por el papel que juegan en el desarrollo democrático en el país.”

b) La segunda iniciativa es de los Senadores del GP PRI y PVEM, y refieren:

“…Corresponderá a las legislaturas de cada Estado y del Distrito Federal, atendiendo a sus circunstancias y condiciones específicas, adaptar o aún mejorar los mínimos establecidos en la Ley General y con ello contribuir a un derecho que cumpla con las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad que tiene nuestro país. De esta forma se puede

garantizar el doble objetivo de tener bases compartidas sobre la comprensión, características y requisitos de ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información (profundizando en la ruta señalada por la importante reforma al artículo 6° de julio de 2007), pero a la vez respetando el sistema federal que nos hemos dado como nación y que obliga a reconocer ámbitos de regulación propios en cada entidad federativa."

c) La tercer iniciativa fue planteada por los Senadores, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval del GP del Partido Acción Nacional, en la cual se menciona:

"El actual marco jurídico en el país en materia de acceso a la información pública presenta en varios de sus aspectos asimetría, e incluso confusión al momento del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ello es indispensable la consolidación de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno del derecho, estableciendo un piso llano en todo México.

Es conveniente edificar el diseño institucional y procesal de tal manera que haga posible un derecho unificado, tutelado e igual para todos, y exista el mismo deber para cualquier esfera de gobierno o poder público.

La búsqueda por consolidar criterios uniformes o lograr una adecuada armonización normativa debe partir de un auténtico y real federalismo, pero eficiente y eficaz en cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como de protección de datos personales, al considerar que los órganos de transparencia cumplen hoy día con una función dual, el de ser garantes de ambos derechos.

Por todo ello, y ante la importancia que tiene la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información para la consolidación de una democracia como un sistema de vida, es que la presente iniciativa propone fortalecer a los órganos de transparencia federal y locales, así como sentar las bases para contar con un marco legal armónico, uniforme y homogéneo en todo el país respecto de los procedimientos y los principios en el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

…

Resulta necesario delinear o armonizar un diseño institucional y procesal que unifique las características de los órganos garantes de la federación, los estados y del Distrito Federal de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, para evitar la heterogeneidad, aumentar la eficacia institucional y preservar el pacto federal, pues es claro que el fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia resulta indispensable para proteger el ejercicio de esta prerrogativa.

La armonización de los órganos de transparencia del orden federal y local ha de darse para constituir instituciones autónomas, especializadas e imparciales en su actuación, características que resultan esenciales para consolidarlos como auténticos garantes del derecho de acceso a la información, lo que se traduce, a su vez, en beneficios para los gobernados, al contar con instituciones fuertes y confiables.

Todo lo anterior implica la necesidad de otorgar autonomía constitucional al órgano garante federal y a los órganos garantes de transparencia de las entidades federativas, con un diseño normativo desde la Constitución General.

Además, debe reconocerse la falta de uniformidad de las disposiciones normativas en la materia, y en algunas de las veces la disparidad en las capacidades institucionales de los órganos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, lo que hace exigente realizar propuestas para perfeccionar el diseño normativo institucional y dotar a estas instituciones u órganos garantes del orden federal y local de instrumentos legales sólidos y para materializar su autonomía constitucional, a fin de brindar certeza jurídica a la actuación de los órganos de transparencia de todo el país…

Es así, que la propuesta va en el camino de que los órganos de transparencia de la Federación, de todos los Estados y el Distrito Federal se constituyan –particularmente donde todavía no lo son- en organismos constitucionales autónomos, mediante el establecimiento de las garantías mínimas a estos para asegurar los principios o criterios de inmediatez, esencialidad o de equilibro constitucional, paridad de rango, dirección política, estabilidad, permanencia, independencia, transparencia, imparcialidad, apoliticidad, especialidad, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho, a fin de que pueda atender de manera eficiente y eficaz la función estatal toral que se les ha encomendado.

Lo anterior sin dejar de reconocer, que distintas entidades federativas han dado un paso adicional en el tema de transparencia y acceso a la información, al fortalecer sus órganos garantes desde su constitución local, siendo ello sin duda un referente que anima la presentación de esta iniciativa…

Es indispensable “evitar multiplicidad reguladora” del derecho de acceso a la información, por el contrario, se debe consolidar una homologación en los criterios o lineamientos de vigilancia en el cumplimiento de la ley: como es el uso del SISI, criterios en la clasificación de la información, sobre el manejo de solicitudes, el desahogo en los recursos de revisión, entre otros aspectos más. Pero que permitan la homologación en el ejercicio y en la protección de este derecho en el orden federal…

8. POR UNA LEY GENERAL QUE ARMONICE Y ASEGURE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION EN TODO EL PAIS, Y POR UNA LEY GENERAL DEL DERECHO DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES.

No se puede negar que la reforma al artículo 6 Constitucional vino a contribuir a avances importantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Cabe recordar que el espíritu y alcance central de dicha reforma del 20 de julio de 2007, fue el de consolidar criterios uniformes en materia de acceso a la información pública, mediante el establecimiento de las condiciones mínimas que el ejercicio de ese derecho debería de tener en piso mexicano.

Efectivamente la reforma constitucional referida buscó que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera parejo en todo el país, que su ejercicio entre una entidad federativa y otra no fueran dispar e incluso contradictorio, en algunos lados con mayor apertura y en otros con mayor restricción.

Se trató o se buscó, de emparejar el piso en todo el país en el ejercicio del derecho de acceso a la información. No obstante, dichos avances, resulta necesario dar un nuevo impulso que permita desplegar una vez más de manera más efectiva este

derecho, y seguir en la línea por emparejar o armonizar el ejercicio de este derecho en todo el territorio nacional, y evitar que su ejercicio pueda llegar a ser dispar entre una y otra entidad u orden de gobierno.

Hay que reconocer, que la diversidad legislativa ha llevado en algunos de los casos a que se detonen diferencias en el ejercicio del derecho de acceso a la información; por ejemplo, en los plazos y procedimientos para la entrega de la información; en el procedimiento de los medios de impugnación o recursos de revisión que conocen los órganos de transparencia; en las causas de clasificación de reserva; en la información que debe aparecer en los portales de transparencia de los sujetos obligados; o bien en la facultad para sancionar, dado que algunas legislaciones prevén la posibilidad de que el órgano garante imponga sanciones o medidas de apremio al ente público, incluso para sustanciar y conocer sobre responsabilidades administrativas, mientras que en otras no existen dichas facultades.

Asimismo, algunas legislaciones se contemplan dentro de las leyes de transparencia la protección de datos personales en posesión de las entidades públicas, en tanto que otras ya cuentan hasta con un ordenamiento propio en la materia.

Todo esto refleja disparidad o falta de armonización legislativa a nivel nacional en el acceso a la información, y también de la protección de datos personales. Por ello es necesario diseñar un marco general que permita que sea un derecho igual para todos y un deber igual para cualquier instancia de gobierno.

No puede permitirse que para un mexicano el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentra o su lugar de residencia en el país.

Debe contarse con un marco legal que permita un derecho unificado, tutelado e igual para todos en todo el territorio nacional. Y al mismo tiempo un deber igual para cualquier orden de gobierno, sin que varíe la normatividad general, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra.

Siendo claro que la idea de evitar la asimetría normativa parte de la convicción de no minimizar, anular o empobrecer el ejercicio de este derecho por cuestiones de ámbito territorial.

Se requiere una mejor normativa para desvanecer la incertidumbre cuando se ejerce este derecho en una entidad y en otra y más al tratarse de un derecho fundamental, o como lo ha expresara nuestro máximo Tribunal de una garantía individual y un derecho social.

Se trata de contar con una Ley marco que permita armonizar o alienar de manera más clara y puntual los criterios y principios a los cuales están sujetos la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios respecto del derecho acceso a la información.

Para lograr ello, y con el fin de hacerlo desde una visión federalista será necesario dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una Ley General en materia de acceso a la información pública, con el objeto de cumplir con los principios y bases previstas en el párrafo segundo del artículo 6º de la Constitución General y garantizar su armonización en su aplicación a nivel nacional por la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

La armonización sería precisamente en cuanto a los mecanismos para presentar las solicitudes, en los procedimientos de revisión, en las obligaciones de transparencia, las causas de restricción de la información, las sanciones a la autoridad por violación al derecho de acceso a la información pública. Se trata por ejemplo que si el plazo de dar respuesta es de diez días en una entidad lo sea también en las otras, que si los informes de cuenta pública o la cancelación de créditos fiscales son de acceso público en el orden federal también lo sea en orden local; que si en el portal electrónico de una delegación política debe publicarse el nombre de la obra, el monto, tipo de adjudicación, convocatoria, dictamen, empresa ganadora y contrato ello también se publique en el portal de cualquier municipio. De eso se trata este diseño constitucional.

En ese sentido, se propone adicionar al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una fracción XXIX-R y una fracción XXIX-S, para establecer que el Congreso de la Unión será competente:

"XXIX-R. Para expedir una ley general en materia de acceso a la información pública con el objeto de cumplir con los principios y bases previstas en el párrafo segundo del artículo 6º de esta Constitución, y garantizar su armonización y homogeneidad en su aplicación en el territorio nacional por la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXIX-S. Para expedir una ley general en materia de protección de datos personales con el objeto de cumplir con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 16 de esta Constitución, y garantizar su armonización y homogeneidad en su aplicación en el territorio nacional por la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias."

Se trata de una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, y respetuoso de la autonomía de los estados y la propia que tiene el propio Distrito Federal aun como asiento de los poderes federales, ya que la aplicación de las normas contenidas en la ley general estaría a cargo de sus propios organismos autónomos de transparencia, dentro de su ámbito de competencia; es decir, se permite que cada ámbito estatal o local aplique la ley general en su propio terreno.

Esta propuesta parte de un federalismo de atribuciones compartidas, por un lado, la regulación y por el otro su ejecución. Ya que se estaría dotando al Congreso de la Unión para emitir la norma marco o general, pero serían los propios organismos de transparencia del ámbito de los estados y del Distrito Federal los que estarían a cargo de su ejecución, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

Dicha Ley sería el marco general bajo el cual deberán sujetarse todas las entidades federativas. Sin perjuicio estimo que se complemente dicho marco general en las disposiciones locales, pero conforme a dicha normativa general.

Esto es, las normas locales se verían obligadas a tener que ceñir el derecho de acceso a la información conforme a lo establecido en la Ley General, sin demérito de perfeccionar o ampliar el ejercicio de su derecho según sus propias realidades. Se trata de contar con un marco legal que desenvuelvan, desglose o regule los principios, criterios o conceptos generales que el ejercicio del derecho conlleva, y su aplicación uniforme por la autoridad federal o local, es decir, por los propios órganos garantes del acceso a la información y protección de datos personales de cada orden de gobierno.

Es decir, una ley general para lograr una homologación en los mecanismos de acceso a la información, los procedimientos de revisión, indicadores de gestión u

obligaciones de transparencia comunes y específicas, las causas de restricción del derecho de acceso a la información y las medidas de apremio o sanciones por incumplimiento en la materia.

Por otro lado, una ley general en cuanto a la homologación en los principios, los mecanismos del ejercicio de los derechos, los procedimientos de revisión, medidas de seguridad, y las medidas de apremio o sanciones por incumplimiento en la materia. Con dichas leyes marco generales, se lograría, por ejemplo:

- Homologación de plazos para: dar respuesta a las solicitudes, de la prórroga para dar respuesta, para resolver los recursos de revisión, prórroga para resolver, plazo para cumplir las resoluciones.
- Uniformidad en los supuestos de clasificación, mediante el establecimiento de las causas o hipótesis de reserva o confidencialidad, a fin de evitar disparidad al respecto.
- Piso parejo sobre el tiempo o la temporalidad en los casos de restricción de la información mediante su reserva.
- Homologación respecto de la información pública de oficio u obligaciones de transparencia que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los Sujetos Obligados.
- Armonización para incluir obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados (poder judicial, legislativo, ejecutivo, instituto electoral, comisión de derechos humanos, órgano de transparencia, universidades públicas o instituciones análogas, por citar algunos, ello de cada orden de gobierno.
- Evaluaciones con criterios y metodologías estandarizados.
- Armonización de los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales.
- Estandarización sobre los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Ratificación, Cancelación y Oposición) dentro de la protección de datos personales, y · Uniformidad en el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para el debido acatamiento de éstas, entre otros aspectos normativos más.

A mayor abundamiento, la propuesta para contar con una ley general en materia de acceso a la información ha sido un planteamiento que se ha venido campeando por algún sector académico, doctrinal y por organizaciones comprometidas con la transparencia o la rendición de cuentas.

Así, por ejemplo, la RED por la Rendición de Cuentas, quién ha señalado su compromiso con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en México, en su documento denominado “Red por la Rendición de Cuentas. Hacia una política de rendición de cuentas. Marzo del 2012”, plantea entre otros aspectos el de “Alinear los procedimientos, los plazos, los criterios y las garantías que se establecen en las leyes de transparencia y de archivos del país, mediante una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que conforme a los principios ya establecidos en el Artículo Sexto Constitucional, garantice el cumplimiento eficaz de ese derecho fundamental entre los estados, los poderes y conjure el riesgo de regresiones políticas”.

O bien el caso de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), señalo en su comunicado denominado “Consensos para la Transparencia en

México", entre otros aspectos la necesidad de "Expedir una Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública para que las entidades federativas y la federación, adecuen sus leyes para que todas cuenten con los mismos procedimientos, plazos, criterios de información de oficio y garantías con altos estándares de calidad ".

Siendo entonces, jurídica y socialmente sostenible impulsar una reforma constitucional de este calibre como la que se propone a esta Asamblea.

Esta propuesta de una Ley General, junto con el impulso por constituir a los órganos de transparencia federal y locales, como órganos constitucionales autónomos, especializadas e imparciales en su actuación, y depositarios de la autoridad en la materia, para hacerlos auténticos garantes del derecho de acceso a la información, y verdaderamente independientes de los poderes que están obligados a vigilar y supervisar, permitiría contar por un lado con instituciones fuertes y confiables y por otro con un marco legal armónico y parejo en los procedimientos y los principios en su ejercicio, todo ello en favor de los mexicanos, sin importan la entidad donde vivan.

Se trata como diría Juan Francisco Escobedo Delgado: "no debe tratarse de ese federalismo que puede servir de coartada para simular que se está avanzando en el campo de la transparencia y del derecho a la información, bajo la idea de que se es soberano y nadie debe intervenir".

Y menos como lo dice el mismo Escobedo por tres razones esenciales: 1) porque se trata de un derecho humano, 2) porque debe ser una política y una política de Estado, y 3) porque debe darse la recuperación del carácter público del poder público...

10. ESTABLECER BASES, PRINCIPIOS Y ARMONIZACION EN MATERIA DE ARCHIVOS, ASI COMO DOTAR AL CONGRESO DE LA UNION DE LA FACULTAD PARA EXPEDIR UNA LEY GENERAL DE ARCHIVOS.

Hasta hace algunos meses, únicamente 22 entidades federativas contaban con su respectiva Ley de Archivos o de Documentación, o del Sistema estatal de archivos; lo que refleja la necesidad de establecer disposiciones observables por todas las entidades federativas, incluidos los municipios, en los que se establezcan los aspectos esenciales en la administración y conservación de la memoria histórica de la nación, así como de la materia prima que dota de eficacia el ejercicio del derecho de acceso a la información en nuestro país…

En este sentido, debe estimularse la estandarización de las políticas de administración de archivos y el establecimiento de procedimientos que aseguran una apropiada atención y protección de los mismos.

Se logra así, que la evidencia e información contenida se pueda recuperar de una manera eficiente, con base en prácticas y procedimientos homogéneos. Igualmente, con dicha medida se fortalecería la relación entre los acervos y las instituciones a partir de un marco jurídico que regula su funcionamiento, que cubra los vacíos legales ante leyes inexistentes o disparidad en los procedimientos en los diversos órdenes de gobierno, y a su vez, garantice el fortalecimiento de las instituciones públicas desde la perspectiva del patrimonio documental que generan y resguardan.

La estandarización de los procesos de administración de documentos en nuestro país, evitarían la improvisación, facilitarían el intercambio de información, agilizarían los servicios de información y crearían mecanismos de medición de la eficiencia de los procesos…

La expedición de una ley que defina con base en experiencias nacionales e internacionales, un proyecto uniforme de los sistemas de clasificación y conservación de los archivos en los órdenes federal, de las entidades federativas, municipales, y los ámbitos universitarios,

eclesiásticos y privados, nutrirá y unificar las disposiciones del Sistema Nacional de Archivos.

Por lo que en este sentido, es que se propone adicionar una fracción XXIX-T, para establecer que el Congreso de la Unión será competente "para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes Federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, con sujeción a los principios previstos en la fracción V del segundo párrafo del artículo 6° de esta Constitución; así como también, determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

En este dictamen sí se particulariza un estudio de las regulaciones en las Entidades Federativas sobre los sujetos obligados (Poderes Ejecutivos, Legislativos, Judiciales, Órganos Autónomos, Municipios e Instancias o personas que manejen recursos públicos y partidos políticos en particular), así como la designación de los miembros de los órganos garantes:

"Con el propósito de contar con mayores elementos que permitan tomar las decisiones correspondientes, en el tema objeto de estudio, las Dictaminadoras realizaron un estudio comparativo de las legislaciones locales de las entidades federativas y el Distrito Federal, encontrándose lo siguiente: (Tabla)…

Del cuadro anterior, se obtienen las siguientes conclusiones:

1) En las treinta y dos entidades federativas (32), se considera como sujetos obligados a: poderes ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos.

2) En treinta y un entidades federativas (31), los Ayuntamientos son sujetos obligados, excepto en el Distrito Federal, por organización administrativa.

3) En veintitrés (23) entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, son sujetos obligados las instancias o personas que manejan recursos públicos.

4) Sólo en nueve (9) entidades federativas: Chiapas, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, no son sujetos obligados las instancias o personas que manejan recursos públicos.

(Tabla partidos políticos)…

Del anterior cuadro, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) Actualmente a nivel federal, los partidos políticos nacionales son sujetos obligados indirectos en materia de transparencia, a través del Instituto Federal Electoral, es decir:

- Responden a solicitudes de información vía IFE.
- Están obligados a difundir información, sin que medie solicitud de información, en diversas materias tales como: documentos básicos y normatividad interna, directorio de cargos y sueldos, convocatorias para la elección de dirigentes y candidatos, resoluciones de órganos disciplinarios que hayan causado estado, así como recursos públicos canalizados a sus órganos en los estados y sus informes ordinarios y de campaña, entre otros.

2) En dieciocho (18) entidades federativas las legislaciones, excepto en el Estado de Chiapas, las legislaciones locales consideran a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información.

3) En trece (13) entidades federativas consideran sujetos obligados indirectos a los partidos políticos, conforme a la legislación federal, son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán…

De la revisión a las leyes locales de las entidades federativas, respecto al mecanismo de nombramiento de los integrantes de los órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información, se obtuvo que:

(Tabla)

Del cuadro anterior, las Dictaminadoras concluyeron que en las legislaciones de las entidades federativas:

a) No existe un mecanismo uniforme respecto al mecanismo de nombramiento de los integrantes del órgano garante.

b) Se tienen mecanismos mixtos para el nombramiento en los que:

i. Interviene el Ejecutivo local, enviando la propuesta de nombramiento, en los casos de: Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

ii. La Legislatura Local realiza el proceso de nombramiento mediante convocatoria: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, DF, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

c) Por tanto, no existe una tendencia dominante en las entidades federativas respecto al establecimiento de un solo mecanismo de nombramiento de los integrantes de los organismos garantes en materia de transparencia.

…

Se faculta al Congreso de la Unión para crear leyes generales reglamentarias del artículo 6° constitucional, la cual contendrá las disposiciones normativas y de procedimiento mínimos que deben observar los órganos garantes tanto federal como locales en materia de transparencia. Con ello, se garantiza una homogenización en las disposiciones y procedimientos que se seguirán en los tres ámbitos de aplicación y en los tres órdenes de gobierno, como consecuencia, resulta indispensable conformar una ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública y una ley general en materia de archivos, en la que se normarán los criterios bajo los cuales las autoridades generarán la información y la entrega de la misma.

Para efecto de establecer un contenido mínimo de las disposiciones que se deben regular, se presenta en el apartado 4 de este dictamen, denominado Contenido de la Ley General, en el que se muestra la descripción genérica que mínimamente debe contener tanto la Ley Reglamentaria del artículo 6° Constitucional; así como la Ley General de Archivos; en base a lo anterior y en obviedad de repeticiones, se considera indispensable que el legislador atienda los parámetros referidos en el capítulo ya referido de éste dictamen."

**Dictamen Cámara Revisora (Cámara de Diputados)**

No se particularizaron argumentos, sólo se describió en qué consistía la reforma al artículo 73 Constitucional:

"Adición de la fracción XXIX-R al artículo 73 Constitucional

Se propone adicionar la fracción XXIX-R al artículo 73, toda vez que de acuerdo a la Minuta, esta fracción refiere a la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes en materia de transparencia, considerando que en la actualidad sólo existe la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, capaz de regular

la materia en el ámbito federal, pero no en el estatal, del Distrito Federal y de los Municipios. Sin embargo, se propone contar con una ley general que desarrolle las bases, principios generales previstos en el Apartado A del artículo 6° de esta Constitución y determinen en su caso, el ámbito de facultades y competencias de la Federación, entidades federativas y sus municipios, así como para el Distrito Federal y órganos políticos administrativos, incluyendo los procedimientos que regulen la materia en todos los órdenes de gobierno, por lo que ya no resulta necesario modificar la Carta Magna para facultar al Congreso a expedir más ordenamientos en esta materia, más allá de esta ley general que viene expresada en lo dictaminado para el artículo 6° Constitucional.

Adición de la fracción XXIX-S al artículo 73 Constitucional

Esta adición corresponde a darle facultades al Congreso para expedir la ley general que establece la homogeneidad en la organización y administración de los archivos y, así mismo, plasma el funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en los tres niveles de gobierno."

**4** **10/02/2014 REFORMA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y PROCESOS ELECTORALES** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023)

**Iniciativa**

En este proceso de reforma constitucional se englobaron 36 Iniciativas, sin embargo, ninguna versa sobre reservar en el artículo 73 Constitucional como facultad del Congreso de la Unión la materia de delitos electorales, partidos políticos y procesos electorales; únicamente se planteaban reformas del Congreso, pero en materia de planeación del desarrollo nacional, gobiernos de coalición y participación ciudadana.

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

En el dictamen se refiere que se dividirán en dos rubros los aspectos a analizar de las iniciativas, uno es la reforma política y otro la reforma electoral, y sobre esta dice:

"**REFORMA ELECTORAL,** que comprenderá el fortalecimiento del Organismo Nacional a cargo de la función electoral y de sus atribuciones, mediante su transformación en Instituto Nacional Electoral; aumento del umbral para mantener el registro como partido político, y atribuciones del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia electoral.

…

Con la finalidad de garantizar la adecuada aplicación de las bases constitucional es en materia electoral que prevé el presente dictamen, se considera necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que incidan válidamente en todos los órdenes de gobierno en esta materia. En tal virtud, se propone la adición de una fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución, a efecto de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales. En este mismo sentido, desde las disposiciones constitucionales se orienta en contenido material de las leyes generales que deberá emitir el Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de 2014; así, se establece que, en éstas al menos, deba regularse:

En la Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales:

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales dejusticia intrapartidaria;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y en general la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, el cual se regirá conforme a lo siguiente:

- Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
- Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
- La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
- Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
- En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá prever:

- Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
- Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
- Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse

previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

- Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
- Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
- La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
- La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;
- La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral;
- Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, y
- Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

En la ley general que regule los procedimientos electorales:

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución;

b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión.

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. Se establecerán los requisitos mínimos de participación de candidatos. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se

considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta.

e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión. Para tal efecto, se deberán considerar las mejores prácticas empleadas en anteriores procesos electorales que han resultado exitosas, las cuales derivan de diversos lineamientos generales que buscan generar certeza jurídica a todos los actores involucrados manteniendo los plazos de entrega de los materiales a los concesionarios, previo a su transmisión.

f) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas.

De igual forma, en régimen transitorio se mandata a la Congreso de la Unión a expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

**Dictamen Cámara Revisora (Cámara de Diputados)**

Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se establece el trámite para la discusión y votación de la minuta de fecha 4 de diciembre de 2013. Se le dispensaron los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato. Aprobado en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, por 409 votos en pro, 69 en contra y 3 abstenciones.

Se devuelve al Senado para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional. Discusión y votación, 5 de diciembre de 2013.[15]

**Dictamen Cámara de Senadores (modificaciones realizadas por la revisora)**

Si bien la Cámara de Diputados realizó modificaciones que fueron dictaminadas nuevamente por el Senado conforme al artículo 72 inciso e) Constitucional, ninguna de ellas versó sobre el artículo 73 cuyo análisis nos ocupa.

**5** **26/05/2015 REFORMA EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO Y EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2023)

**Iniciativa**

Presentada por el Diputado Agustín Miguel Alonso Raya y los Senadores Arturo Zamora Jiménez, Emilio Gamboa Patrón, Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, Miguel Romo

[15] Cfr. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf

Medina, Miguel Ángel Chico Herrera, Ismael Alfredo Hernández Deras, Manuel Cavazos Lerma, Patricio Martínez García, Diva Hadamira Gastelum Bajo, Rene Juárez Cisneros, Hilda Esthela Flores Escalera, Margarita Flores Sánchez, Arquímedes Dramas Vargas, Ricardo Urzúa Rivera, Oscar Román Rosas González, Roberto Armando Albores Gleason; los diputados Manuel Añorve Baños, Manilo Fabio Beltrones Rivera, Héctor Gutiérrez de la Garza, Willy Ochoa, Irazema González Martínez Olivares, Marco Antonio Bernal Gutiérrez, Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Lourdes Eulalia Quiñones Canales, Leobardo Alcalá Padilla, Cristina González Cruz, José Luis Flores Méndez, José Alberto Rodríguez Calderón, María del Carmen García de la Cadena Romero, Leopoldo Sánchez Cruz, José Rubén Escajeda Jiménez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; los diputados Arturo Escobar y Vega, Enrique Aubry de Castro Palomino y David Peréz Tejada del Grupo Parlamentarlo Partido Verde Ecologista de México, por los senadores Javier Lozano Alarcón, José Luis Preciado Rodríguez, Ma. Del Pilar Ortega Martínez, Fernando Herrera Ávila, Juan Carlos Romero Hicks, Adriana Dávila Fernández Fernando Yunes Márquez, Mariana Gómez del Campo Guiza, Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Roberto Gil Zuarth; por los diputados José Isabel Trejo Reyes, Beatriz Zavala Peniche, Marcelo de Jesús Torres, María Isabel Ortiz Montilla, Adriana González Carrillo, Carlos Alberto García González, Sergio Augusto Chan Lugo, Fernando Rodríguez Doval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; por los senadores Isidro Pedraza Chávez, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Dolores Padierna Luna, Lorena Cuellar Cisneros, Ángel Benjamín Robles Montoya, Socorro Sofía Ramírez Hernández; por los diputados Silvano Aureoles Conejo, Agustín Miguel Alonso Raya, Trinidad Secundino Morales Vargas, Jessica Salazar Trejo, Aleida Alavez Ruiz, Roberto López Rosado, Caro! Antonio Altamirano, Roxana Luna Porquillo del Grupo Parlamentario del Partido Revolución Democrática; por los senadores David Monreal Ávila, Manuel Bartlett Díaz; por los diputados Ricardo Cantú Garza, Lilia Aguijar Gil del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; por los diputados Juan Ignacio Samperio Montano, Nelly del Carmen Vargas Pérez del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano; y por los diputados José Angelino Camal Mena, Luis Antonio González Roldan del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, que se sumaron, refiere:

"…d) Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;

…

Se fortalecen las facultades del Congreso de la Unión para Legislar en materia de deuda pública. Cabe señalar que con esta propuesta en materia de disciplina financiera se fortalecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública y para dictar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación en favor de las entidades federativas; establecer que las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; expedir las leyes que contengan las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento;

y establecer los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus participaciones para cubrir los empréstitos, así como la obligación de inscribir y publicitar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único; establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; y disponer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.
Con estas reformas las leyes en materia de responsabilidad hacendaria tendrán por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la federación, las entidades federativas y los municipios."

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**
Se adujo:

" Estadísticas. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Entre 2003 y 2013, las Entidades Federativas incrementaron su deuda en 1% del Producto Interno Bruto, encontrándose Coahuila, Nayarit, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz entre los Estados que más aumentaron su deuda.
- En 2013, el saldo de la deuda local representó 2.6 veces más que el monto de 2007 o un incremento nominal de 158.91% durante la pasada administración. > En 2013, la deuda de Entidades Federativas y Municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), representó 3.0% al cierre del año pasado, su mayor nivel desde 1994.
- Como proporción del PIB por entidad federativa, las que registraron los niveles más altos al cierre de 2013 fueron Chihuahua con 9.0%, Quintana Roo con 7.5, Chiapas con 7.2, Coahuila con 6.8 y Nayarit con 6.1%.
- En contraste con lo anterior, las cinco entidades con menor deuda al cierre de 2013 y que en conjunto representaron sólo 1.60 del saldo total fueron Tlaxcala, que no presenta endeudamiento, y Campeche con 998.5 millones de pesos. Les siguieron Querétaro con mil 767 millones de pesos, Yucatán con dos mil 478.9 millones, y Baja California Sur con dos mil 483.8 millones de pesos. En tanto, los Estados con menor endeudamiento respecto a su PIB son Tlaxcala con un nulo porcentaje (0.0%), Campeche con 0.1%, Querétaro con 0.6, Tabasco con 1.0% y Yucatán con 1.1%.

En tal virtud, las Diputadas y los Diputados que integran este órgano legislativo, coinciden en la necesidad impostergable de reformar nuestra Constitución Política, con la finalidad de garantizar en el mediano y largo plazos, un manejo adecuado de las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, con el fin último de generar condiciones que permitan el crecimiento de nuestra economía en beneficio de la población.
…
La intención de estas bases, es que todas las obligaciones de pago, con independencia de cómo se denominen, queden perfectamente armonizadas, homologadas y sean transparentes.
En particular, cobra especial relevancia la creación de un registro público único de empréstitos y obligaciones que fortalecerá la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso del endeudamiento público y brindará certeza a las operaciones que realicen dichos órdenes de gobierno. También es de destacar el "sistema de alertas", el cual constituirá un instrumento clave para el seguimiento sobre el uso del endeudamiento público.
Aunado a lo anterior, esta Comisión dictaminadora, reconoce claramente que el objeto de la iniciativa que se analiza es transparentar y fortalecer la Hacienda, tanto a nivel estatal

como municipal, con el uso responsable del crédito público, por lo que es indiscutible la trascendencia del tema, el cual se reflejará en finanzas sanas para el país…
b) Adicionar la fracción XXIX-V, para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendarla, que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas, con base en el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero que se propone adicionar en el artículo 25 Constitucional.
Cabe destacar que los principios de responsabilidad hacendaria aplicables a la Federación, ya están previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que aquéllos aplicables a los Estados, a los Municipios, al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, serán materia de la ley, que el Congreso de la Unión, tendrá que expedir para reglamentar esta fracción en términos similares a la referida legislación federal."

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**
En el dictamen se refiere:
"…el contenido de las reformas y adiciones propuestas coincide con elementos materiales que en su oportunidad fueron conocidos y votados aprobatoriamente con la mayoría calificada necesaria -en términos del artículo 135 constitucional- por este Senado de la República…"

**6** **27/05/2015 REFORMA EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**
Fueron 5 iniciativas las que dieron origen a esta reforma:

1. La primera suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, adujo:

"Si bien en México existe un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación, para el Partido Acción Nacional el combate a la corrupción es una condición indispensable para poder continuar el desarrollo de nuestro país en todas sus esferas. Por tanto, proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se conformará por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana. Dicho Sistema se entenderá como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad.
La tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas "horizontal", en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas. De esta forma, el Sistema podrá manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder.
…
El Consejo estará conformado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales

autónomos en el ámbito federal, el Auditor Superior de la Federación, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

Consideramos que la participación ciudadana es fundamental en el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que las organizaciones de la sociedad civil podrán coadyuvar con los órganos responsables del combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana será el órgano ciudadano mediante el cual se canalizarán los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, en su función de coadyuvar con las autoridades en el combate a la corrupción. Se conformará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Se propone que sea la ley la que determine sus atribuciones y funcionamiento.

…

Respetando el sistema federalista, se propone que cada Entidad Federativa estará obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, debiendo observar además las políticas acordadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. La suma de esfuerzos y propósitos comunes obligan a la uniformidad, reconociendo y observando los ámbitos competenciales, con políticas, evaluaciones y estrategias nacionales.

En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

El Sistema Nacional Anticorrupción estará conformado por mecanismos de control interno, de control externo y de sanción.

En materia de control interno, proponemos el fortalecimiento de la actual Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción. Es decir, este esquema tendrá que derivar en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de que reasuma todas las funciones que le fueron derogadas mediante la reforma a dicha ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero del 2013.

En materia de control externo, proponemos que además de la Secretaría de la Función Pública, sean dos órganos más, absolutamente independientes del Poder Ejecutivo, los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción. Para lo anterior, estarán facultados para recibir quejas y denuncias ciudadanas, con la garantía de que un planteamiento como el propuesto genere los esquemas de vigilancia y coordinación que den lugar a investigaciones serias y completas, a fin de castigar con efectividad a quienes realizan actos de corrupción.

En aras de fortalecer el combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa, esta iniciativa busca otorgarle mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, para que su actividad no se limite a realizar diversas auditorías, sino que además tenga la atribución de realizar las investigaciones correspondientes - de oficio o derivadas de quejas, denuncias o de las propias auditorías- donde se presuma responsabilidad administrativa de carácter grave, o algún acto de corrupción por parte de algún servidor público o de particulares que manejen recursos públicos…."

2. Iniciativa de la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del PT en la que se dijo:

"…se tiene que en México la corrupción es un problema que se origina de una falta de cultura de la legalidad y de un fallo del diseño institucional para hacerle frente. Por tanto, la propuesta de reforma constitucional que se presenta tiene como objetivo generar el marco jurídico necesario para emitir las acciones y planes de prevención en materia de corrupción. Asimismo, se propone el fortalecimiento y creación de instituciones que en segunda instancia formarán un sistema nacional de combate a la corrupción en los tres poderes de la unión, organismos autónomos y autoridades que manejen recursos públicos, todos ellos en los tres niveles de gobierno.

Con el fin de la consecución de estos objetivos es necesario contar con un organismo autónomo constitucional que le dote de las facultades necesarias de control del actuar de los órganos y organismos que integran los Poderes de la Unión, organismos constitucionales y otras autoridades que ejerzan recursos públicos en los tres órdenes de gobierno. Sólo un órgano con esta constitución podría homologar y realizar de forma eficiente acciones encaminadas a la prevención de situaciones que lleven a actos de corrupción.

…

Así, esta iniciativa retoma la minuta remitida por el Senado de la República en la materia, no obstante va más allá al generar un mecanismo para que este organismo autónomo se siga auxiliando de las contralorías internas y hoy denominados órganos internos de control, pero que los mismos ya no dependan institucional, ni económica, ni laboralmente del ente al cual controlan y auditan, por lo que se genera una independencia e imparcialidad al momento de investigar para generar mejores insumos para evaluar y sancionar actos de corrupción."

3. Otra Iniciativa de la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del PT en la que se manifiesta:

"…Finalmente, en aquellos casos en que la corrupción sea sistémica a tal punto que los servidores públicos dejen de llevar a cabo las funciones para realizar acciones fuera del marco legal, y las acciones anticorrupción dependan en gran medida del diseño y aplicación de políticas públicas de alto impacto, la acción ciudadana debe enfocarse en la etapa evaluación de las políticas aplicadas y en la elaboración de recomendación a las instancias ejecutoras.

En este tenor, se contempla la participación ciudadana como un elemento sine qua non para hacer frente a la corrupción brindándole las herramientas jurídicas necesarias para que pueda exigir el buen gobierno a todas las autoridades e ideando espacios concretos para que su participación no quede en términos abstractos e irrealizables.

La presente iniciativa se somete a su consideración como complemento de aquellas que contemplan la reforma al marco normativo e institucional en materia de combate a la

corrupción y que actualmente se encuentran en consideración de las comisiones respectivas. Con el entendimiento de que no sólo es necesario adecuar el marco normativo a las circunstancias actuales, sino empoderar a la ciudadanía en el esfuerzo de procurar un buen gobierno…"

4. Iniciativa de los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, quienes señalaron:

"…Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado por Transparencia Internacional en 2013, México se ubica en la posición 106 de 177 países, con una calificación de 3.4 en una escala donde 0 es la mayor y 10 la menor percepción de la corrupción. Del periodo analizado claramente se observa que en el 2011 se obtuvo la menor calificación con 3.0 puntos, siendo una muestra de la ausencia del combate a la corrupción por parte del gobierno.

Los tratados internacionales enuncian los compromisos adquiridos de las naciones firmantes (México), establece la tarea de armonizar sus marcos legislativos en cuanto a medidas preventivas, buenas prácticas en la rendición de cuentas, responsabilidades del ejercicio del servicio público, fiscalización y transparencia por medio de la cooperación multilateral y bilateral. México por su parte debería haber integrado en su agenda la creación de acciones en los ámbitos: jurisdiccional, político, privado, social y cultural, con perspectiva transversal basados en los principios de transparencia, ética, honradez, buen gobierno y gobernabilidad.

…

Las facultades de los Órganos Internos de Control, tienen el poder de ejercer acciones en contra de los servidores públicos que sean factores de delito, sin embargo, no se establece textualmente en el reglamento una figura autónoma que vigile su desempeño.

En la búsqueda de un vigilante interno, encontramos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 66, que en aquellos casos en que los órganos de gobierno, consejos de administración o los directores generales de las entidades paraestatales o de las entidades de la administración pública federal en caso de que no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuye la ley, el Presidente de la República por conducto de las dependencias competentes actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, con la finalidad de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de la ley.

Lo anterior es una muestra del círculo vicioso en el que, desde el Presidente hasta las autoridades que el designa, pueden encubrir el actuar entre estas; por lo que pensar en el fincamiento de las responsabilidades se convierte en una herramienta discrecional del actuar gubernamental.

Recordemos que la SFP, los Órganos Internos de Control y los comisarios establecidos por aquella, son figuras al servicio del poder ejecutivo federal, por lo que queda entre ellos el cumplimiento de la ley y su observancia; se puede afirmar que el establecimiento de Órganos Internos de Control asignados a las dependencias, entidades y la Procuraduría, simplemente sirve para justificar el actuar deficiente e ilegal de los servidores públicos.

Esto es una razón por la cual las auditorías realizadas por la SFP vs ASF no cuadran en sus resultados, por lo que se requiere brindarle más facultades de sanción a esta última.

Por último y atendiendo a los titulares de los Órganos Internos de Control, se señala que tienen carácter de autoridad en los términos señalados en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desafortunadamente dicho artículo se encuentra actualmente derogado, a razón de ello, el Transitorio Segundo de la erogación señalada,

establece la conformación de un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y otorga la facultad al Congreso de la Unión de revisar que el control interno y el sistema integral de control y evaluación sean congruentes con las atribuciones conferidas a dicho órgano y con el Sistema Nacional de Fiscalización. Por lo que la autoridad de los Órganos Internos de Control se encuentra en una laguna jurídica.
…
Por lo que se propone modificar el ordenamiento Constitucional:…
En materia de combate a la corrupción, para: • Que se proceda la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito y de corrupción en cualquiera de sus modalidades; • Que el Congreso expida leyes generales en materia de corrupción, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se auxiliará de un servicio civil de carrera. • Sancionar a los particulares que intervengan en actos de corrupción con independencia de otro tipo de responsabilidades; • Tratándose de responsabilidades administrativas graves y en delitos los órganos internos de control, la ASF, y las entidades de fiscalización superior locales estarán facultados para recurrir las determinaciones de los tribunales y de la fiscalía especializada en materia de corrupción; • Que la Cámara de Diputados ratifique al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo Federal, a través de una terna que al efecto deberá presentar el Presidente de la República. • Que la Cámara de Diputados designe por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias federales y de los organismos constitucionales autónomos a través de una terna que al efecto deberán presentar los titulares de las entidades de gobierno y organismos constitucionales autónomos.”

5. Iniciativa de los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, en la cual manifestaron:

“…De acuerdo con el índice de Corrupción de la organización Transparencia Mexicana, el costo total que implicaba la corrupción, se estimaba en 2011, en 400 mil millones de pesos anuales, es decir, equivalente al 11 por ciento del monto del Presupuesto de Egresos de la Federación de aquél año, por lo que obviamente, contrastando esta cifra con lo que cuesta el acceso a servicios y trámites básicos de la administración pública, resulta alarmante ya que rebasa el gasto federal de varios programas sociales, y las personas más afectadas de estas malas prácticas, resultan ser las de más bajos recursos, ya que esta fuga de recursos produce un efecto perverso que impide o limita el acceso a bienes y servicios públicos, y encarece aún más la subsistencia de quienes menos tienen. Para 2014, las cosas van aún peor, ya que según los resultados de los estudios realizados por la organización de Transparencia Mexicana, México se encuentra en el lugar 103 de 177 de la Tabla Internacional del Índice de Corrupción, junto a Bolivia, Moldavia y Níger. México está 82 posiciones por debajo de Chile y 30 posiciones por debajo de Brasil; México está por muy por debajo de todos sus socios comerciales relevantes, y obviamente, ocupa el último lugar del ranking en la materia de las naciones miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Economicos. En abundancia de lo anterior, si hay algo que demuestran los Informes de las cuentas públicas que año con año realiza la Auditoría Superior de la Federación, es la opacidad con la que se conducen muchas instancias gubernamentales y los reportes sobre las áreas de la administración pública que están impactadas por el fenómeno de la corrupción, demostrando que es una práctica generalizada que se reproduce en todos los niveles, desde la asignación de contratos de obras y proveeduría de servicios, el desvío de recursos públicos de los fines para los que fueron destinados en

los presupuestos aprobados por los órganos legislativos federal y locales, hasta el acceso a servicios médicos y educativos.

…

Nuestro grupo parlamentario sostiene la posición de que el órgano que se encargue de combatir la corrupción no puede depender del Ejecutivo, y estamos a favor de que esta ineficaz Secretaría desaparezca, a diferencia del Partido Acción Nacional, que quiere revivirla a toda costa. Nosotros seguimos pensando que esta instancia será suplida por el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que estamos proponiendo en esta iniciativa

…proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, que sea encabezado por la Auditoría Superior de la Federación, que sea el eje articulador de un sistema tanto de fiscalización como del combate a la corrupción; planteamos igualmente fortalecer las facultades de los entes de fiscalización locales, con mecanismos claros de fiscalización y con una clara coordinación y vinculación con la Auditoría Superior de la Federación, a la que deberán informar del uso y destino de sus recursos.

Proponemos crear un servicio civil de carrera nacional con auditores profesionales formando parte de la estructura de la propia Auditoría Superior, de la estructura de los entes de fiscalización locales, de todos los órganos de control de las entidades públicas federales locales, y de los órganos constitucionales autónomos tanto nacionales como locales, incluso de los órganos de control de las instituciones federales y locales del poder judicial y que los titulares de todas estas instancias sean nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Proponemos también que se adelante la presentación de la Cuenta Pública y que su revisión culmine en el mismo año en que se presenta. Tenemos la convicción de que el Poder Legislativo debe ser reconocido como el órgano de control del Ejecutivo, tanto a nivel federal como local, por ello es que estamos replanteando el funcionamiento de la Auditoría Superior y de los entes fiscalizadores que dependen de él. Planteamos que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de corrupción con mayor fuerza y contundencia y que para ello pueda expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Proponemos que los órganos de control interno cumplan con una efectiva función de prevención y sanción de cualquier acto de corrupción tanto de los servidores públicos como de los particulares que proveen servicios a los gobiernos de cualquier nivel.

Proponemos también que los delitos cometidos por servidores públicos, sobre todo los que tengan que ver con actos de corrupción, y con malversación de fondos que deriven en enriquecimiento ilícito o inexplicable, sean duramente castigados y que estos delitos no prescriban en un lapso de 10 a 15 años.

También proponemos que para resarcir el daño que puedan generar estos delitos, los bienes de los servidores o particulares infractores puedan ser confiscados hasta que se equipare el monto del valor de éstos al daño que se ha hecho al erario público, de acuerdo a lo que establecen las normas de la extinción de dominio del artículo 22 constitucional.

Proponemos el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, la fundación de una nueva tradición jurídica de rendición de cuentas en nuestro sistema constitucional con base en una institución como el Tribunal de Cuentas de la Federación, para que conozca de los actos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares y resuelva conforme a la estricta aplicación de los principios de la justicia y la legalidad que tanto necesita nuestra vida institucional, así como el reconocimiento pleno de la responsabilidad de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República, para que estas tres instituciones se constituyan en el trípode básico del combate

a la corrupción y que a su vez formen parte del Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, el cual, visto de manera integral, incorporará también a las entidades de fiscalización de las entidades federativas, a los órganos de control de las dependencias federales y locales, a los órganos de control de las instituciones federales y locales del Poder Judicial, al organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución, y a los órganos garantes de transparencia locales, que tendrá a su cargo la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en materia de prevención, control y sanción de la corrupción que permitan fortalecer la integridad institucional."

**Dictamen Cámara de Origen (diputados)**

**"…**se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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…
El Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
…
Sin perjuicio de otras facultades que determine la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el texto constitucional propuesto faculta al Comité del Sistema para determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno, así como 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.
…
De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.
…
*Facultad del Congreso para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.*
Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos.
Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de

emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.

De acuerdo a la distribución de competencias establecida en la Constitución, las facultades en nuestro sistema constitucional están asignadas de la siguiente manera:

- Facultades expresamente otorgadas a la Federación, así como aquellas implícitas que sean necesarias para ejercer las primeras;
- Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución;
- Facultades expresamente asignadas a los estados;
- Facultades se encuentren absolutamente prohibidas a los estados;
- Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión;
- Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de gobierno sin que mandate una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico, y
- Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatales, municipales y del Distrito Federal), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.

Al respecto, es preciso advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el concepto de concurrencia no es un concepto general, y en este sentido, ha reconocido diversos tipos de concurrencia que se definen por el alcance que tiene el Congreso de la Unión para definir y modular las competencias de las entidades. Al resolver la controversia constitucional 54/2009, señaló que "(…) el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, en cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades."

En este sentido, de la lectura y análisis comparativo de distintas fracciones del artículo 73 constitucional, se advierte que existe una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y otras, según la materia de que se trate.

En algunos casos, la Constitución dispone que en ley se establecerá la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y en su caso el Distrito Federal; en otros, prevé que la ley fijará las bases de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos.

Precisamente, en este caso en particular, la ley general del Sistema se refiere al establecimiento de bases de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos, actualmente aislados, para consolidar un nuevo régimen de coordinación para el combate a la corrupción, sin precedentes en nuestro país.

De especial relevancia resulta la expedición de esta ley por lo que hace a la fiscalización y control en el ejercicio de recursos públicos; lo que comúnmente se ha llamado como el

sistema nacional de fiscalización que para este nuevo diseño y configuración constitucional se contempla en carácter de subsistema dentro un Sistema Nacional Anticorrupción.

*Ley general que distribuye 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 aplicación.*

Como ya se ha mencionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una distinción entre los diversos tipos de concurrencia que el Constituyente ha determinado en el texto constitucional. Partiendo de dichas categorías, a diferencia de lo que se busca con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la ley general que establece las responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que se vinculen con faltas administrativas graves, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos y particulares.

Asimismo, con la adición propuesta, se pretende otorgar al Congreso de la Unión, la facultad más amplia para determinar las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y de velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen además las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas. Con la construcción constitucional que se propone, los servidores públicos y los particulares deberán observar los mandatos que sobre este tema se prevean en la legislación general y, partir de los que ésta disponga, las disposiciones federales y locales aplicables.

La concurrencia que se propone en los términos planteados, parte de reconocer que la emisión de una ley general de esta naturaleza representa un reto mayor en términos de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal. Ello en razón de la complejidad de codificar en un solo ordenamiento las conductas que constituyen responsabilidades administrativas y que, en tal virtud, son susceptibles de sanción.

La ley general que se propone, fortalece de forma significativa al Sistema, al ubicarse jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce nuestro orden constitucional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dicho orden constitucional es el que refiere que “las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional” (cfr. P./J. 136/2005). Esto quiere decir que las leyes generales que han sido expedidas por el Congreso de la Unión y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que determinan la concurrencia de materias que son de necesaria articulación, forman parte de la “Ley Suprema de la Unión” a la que se refiere el artículo 133 constitucional, concepto que ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia comparada con el nombre de «bloque de constitucionalidad».

En suma, esta modificación está encaminada justamente a contar con instrumentos jurídicos que permitan a las autoridades de todos los órdenes de gobierno cumplir con los objetivos planteados en este Decreto, pues sólo la suma de esfuerzos conjuntos, con bases

claras y precisas, permitirá alcanzar un nuevo sistema jurídico que se traduzca en un combate efectivo a la corrupción.

…

La intervención de la Cámara de Senadores en la designación del Secretario de la Función Pública no vulnera de manera alguna la división funcional de los poderes, pues el titular del Ejecutivo Federal mantiene el control de la debida gestión pública al interior de la administración pública a su cargo, pero el Senado será corresponsable de la debida actuación del titular de la referida Secretaría, al momento en que avale su nombramiento."

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**

En el dictamen hacen "…referencia a un breve estudio de derecho comparado, para conocer cómo se trata el tema del combate a la corrupción en otras latitudes. A este respecto, el Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques" del Senado de la República, publicó en enero de 2013 un documento intitulado "Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado", como parte de la Serie Apuntes de Derecho Internacional…

La creación de tales instancias contra la corrupción se produce en un contexto de países con diferencias en su desarrollo cultural, social, político o económico. Asimismo, se observa que no existe un "modelo institucional" único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a las características del problema de la corrupción en el mismo y a su desarrollo institucional.

…

NOVENA. Como se ha señalado en las dos consideraciones precedentes, estas Comisiones Unidas reconocen en la minuta con proyecto de Decreto que se dictamina, el significativo esfuerzo realizado por la H. Cámara de Diputados para concretar los acuerdos inherentes al establecimiento constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción y las bases para su desarrollo en normas jurídicas que deberán adoptar el Poder Legislativo de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el establecimiento de políticas públicas para prevenir, conocer, procesar y sancionar conductas que entrañen hechos de corrupción.

…

DÉCIMA CUARTA. …El proyecto de Decreto contenido en la minuta que se dictamina, propone facultar al Congreso de la Unión a fin de que expida la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. Estas Comisiones Unidas, atendiendo a la gravedad que representa la corrupción en nuestro país, coincidimos plenamente con las consideraciones realizadas en el dictamen de la Cámara de Diputados. Es pertinente destacar disposiciones específicas para la expedición de leyes generales, así como de las previsiones más generales para legislar en torno a la adecuación del orden jurídico inherente a la organización y funcionamiento de los órganos de control interno, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción y en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con respecto a la emisión de leyes generales, se propone que el Congreso de la Unión expida la "ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción...", así como de 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 aplicación."

En efecto, es menester contar con marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción. Estas Comisiones Unidas, con objeto de contextualizar el concepto de leyes generales y las facultades concurrentes, consideramos necesario hacer referencia a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor siguiente:

…

En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá -como es el caso de la seguridad pública y otras materias- la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

Estas Comisiones Unidas desean enfatizar la pertinencia de la propuesta de la concurrencia legislativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con base en que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo sancionador pueden observarse ciertos principios penales sustantivos, dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal, como se aprecia de la lectura de la siguiente jurisprudencia:

…

En este sentido, de acuerdo con el criterio de nuestro máximo tribunal -sobre la similitud garantista que deben guardar los principios del derecho administrativo, respecto del derecho penal- expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos tendría las siguientes implicaciones, en relación con la aplicación del principio de retroactividad en materia penal/administrativa en favor del sujeto sancionado.

En nuestro orden jurídico, tanto federal como local, existe una cantidad importante de conductas u omisiones que son objeto de sanción administrativa para los servidores públicos, propias de la naturaleza del empleo, cargo o comisión. Esta dispersión de sanciones traería como consecuencia que al expedirse una ley general que no prevea los elementos típicos de la conducta que ya fue sancionada por leyes federales o locales, en aplicación del principio retroactividad, dichas sanciones administrativas quedarían sin efecto, al aplicar la ley más benéfica al sujeto sancionado.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, respecto del artículo 23 constitucional que proscribe la absolución de la instancia, es decir, absolver temporalmente al reo en una causa criminal cuando los elementos probatorios aportados por la parte acusadora durante el juicio no resultan suficientes para acreditar su culpabilidad; la absolución debe ser permanente y no provisoria, además de que el propio artículo 23 previene que no es lícito juzgar dos veces a alguien por el mismo delito (principio de non bis in ídem), por lo que, las sanciones impuestas quedarían sin efectos y los sujetos podrían acogerse al beneficio del referido principio in dubio pro reo, quedando en libertad, o bien, dejando sin efectos la multa o inhabilitación impuesta, entre otras.

La irretroactividad en materia penal, es un principio protector mediante el cual se asegura que al responsable de un hecho delictuoso le sea impuesta la pena vigente al momento en que se actualizó el ilícito y de donde además se cumple con el principio de legalidad. Asimismo, debemos considerar que la prohibición expresa de irretroactividad es siempre y cuando se perjudique al infractor, pero la prohibición de irretroactividad no se extiende al supuesto de que la nueva Ley lo beneficie.

De lo anterior, es de advertirse que los tipos penales y sus sanciones deben ser idénticos a aquellos en los que, en su momento, se aplicó para sancionar a una determinada persona. Por ello, resultaría riesgoso que, con motivo de una ley general que agrupe la amplia diversidad de conductas sancionadas, no se prevean aquellas que fueron fundamento para sancionar a una persona en un momento determinado y que por error u omisión quedaran fuera del catálogo normativo de la ley general.

…

En razón de lo anterior, a efecto de garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes y, al mismo tiempo, evitar los efectos que pudieran generarse en términos de los argumentos planteados, se propuso la siguiente redacción para la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional:

(El Congreso tiene facultad:) 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 aplicación. Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno "para ' establecer las responsabilidades administrativas..."

Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General.

La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma.

…

DÉCIMA QUINTA. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República. En sí, la previsión toral se contiene

en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que "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." En otras palabras, que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los Órganos Revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homologas correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República.

Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. En primer término, el fortalecimiento de la fiscalización superior a cargo de los órganos técnicos de los Congresos locales y la homologación de la fecha del 30 de abril de cada año, como máximo, para la presentación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, salvo que medie solicitud de ampliación del ejecutivo estatal suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Adicionalmente, el fortalecimiento de dichos órganos técnicos deviene también del otorgamiento de facultades para que, en congruencia con las previsiones de la Minuta con proyecto de Decreto de reformas constitucionales en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, se lleve a cabo la fiscalización de las acciones del Estado o de los municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Cabe afirmar que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización también tendrían carácter público.

Por otro lado, el deber de instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, mismos que tendrán a su cargo no solo dirimir las controversias que se susciten entre particulares y la administración pública local o cualquier administración pública municipal, sino también de imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos locales o municipales por responsabilidad administrativa grave, así como a los particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas de gravedad, y de fincar a quienes resulten responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias a la luz de los daños y perjuicios que afecten- a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Vale destacar que un elemento complementario sobre la pertinencia de esta reforma en el ámbito de los Estados de la Unión es el fortalecimiento de la instancia a la cual pueden recurrir los particulares frente a los actos administrativos generales o los actos administrativos de naturaleza fiscal emanados particularmente de la administración pública local y de las administraciones públicas municipales.

La reforma resultará, en esta vertiente, en un elemento de fomento a la vigencia efectiva del principio de legalidad en dichas administraciones.

En términos similares a los ya comentados para la actuación en materia de responsabilidades del Consejo de la Judicatura Federal, se prevé que la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas al interior del Poder Judicial de un Estado de la Unión, se atienda lo previsto en el orden constitucional local, sin demérito de las atribuciones de fiscalización superior del órgano técnico del Congreso local sobre el manejo, la custodia y administración de recursos públicos. También cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal, las entidades federativas deberán prever que todo ente público cuente con un órgano interno de control con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso,

manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito. En el ámbito local corresponderá a los Tribunales de Justicia Administrativa imponer sanciones a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, considerándose tanto las sanciones económicas, la inhabilitación para participar en procesos de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; y el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a las Haciendas Públicas local o municipales.

En este contexto se comprende también la facultad de sancionar a personas morales vinculadas con actos que constituyan faltas administrativas graves, cuando lo realicen personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de la misma, pudiéndose ordenar la suspensión de actividades, la disolución o la intervención de la sociedad respectiva en caso de faltas administrativas graves, cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite que participaron sus órganos de administración, de vigilancia o sus socios, o bien se advierta que la sociedad ha sido utilizada sistemáticamente en la comisión de faltas administrativas graves.

Por lo que hace al Gobierno del Distrito Federal y sin demérito de las previsiones que le permitirán actuar en los términos ya señalados para los Estados de la Unión, en la Minuta se proponen sendas adecuaciones al inciso c) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 constitucional en materia de homologación de la fecha para la presentación de la Cuenta Pública del año anterior y para otorgar el carácter público a los informes de auditoría de la entidad de fiscalización superior del Distrito Federal; así como a la Base Quinta de dicho precepto en torno a! establecimiento, atribuciones, funcionamiento y procedimientos del Tribunal de Justicia Administrativa del Distrito Federal, que desde luego conocería tanto de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, como de la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares en casos de faltas administrativas graves o de fincar a los responsables el pago de las sanciones pecuniarias y las indemnizaciones derivadas de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos de esta entidad federativa.

También se propone que en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización, la investigación, sustanciación y sanción de eventuales responsabilidades administrativas de los integrantes del poder judicial del Distrito Federal, se atiendan por parte del Consejo de la Judicatura local. Entonces, es de afirmarse que el conjunto de las previsiones planteadas en la Minuta que nos ocupa para las entidades federativas, permite el establecimiento de normas e instituciones acordes a la conformación en nuestro país del Sistema Nacional Anticorrupción."

**7** **02/07/2015 REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES**
(SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Este proceso abarcó tres iniciativas:

1. Iniciativa del Senador Raúl Gracia Guzmán del Grupo Parlamentario del PAN, en la que indicó:

"…En años recientes, Nuevo León ha explorado el modelo norteamericano de Cortes de Drogas, ofreciendo a personas imputadas de la comisión de delitos no graves, por vez primera, y cuya pena no excede de ocho años, la posibilidad de someterse a un tratamiento de rehabilitación supervisado directamente por la autoridad judicial, que controle los derechos del imputado y vigile que el tratamiento de rehabilitación al que tiene derecho, se haga efectivo. Este esfuerzo emanado del Poder Judicial y al que han concurrido los servicios de Salud Federal y Estatal ha sido reconocido incluso como una de las mejores prácticas en materia de administración de justicia por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Y es que los imputados reciben la oportunidad de un tratamiento de rehabilitación y reinserción social en la comunidad, es decir, en libertad, el cual se ha mostrado tiene mayores posibilidades de triunfo, se constituye así en una alternativa al tratamiento carcelario, que como ya se ha dicho, dista de propiciar un contexto rehabilitador. Si el beneficio de mover al infractor hacia el proceso de reinserción no pareciera suficiente, los programas que funcionan bajo el enfoque de Corte de Drogas, ofrecen un aliciente en cuanto al costo fiscal que conlleva la prisión. "En el ámbito internacional se ha calculado que el costo anual de un programa TTD por persona oscila entre 1.800 y 4.400 dólares. Un año de cárcel por persona tiene un costo de 20.000 a 30.000 dólares al año." La predicha experiencia debe ser vista por la Federación y replicada, no sólo porque constituye una forma eficiente de administrar justicia, sino también porque se sitúa en el corazón del sistema judicial, a la persona y su conflicto con la ley penal, como la razón de ser de la justicia penal, esto es, la reinserción, a través de programas como éstos, pasa de ser una mera declaración sin efectividad, a letra viva. El modelo es digno de ser copiado, pues, además, detrás de él, converge la experiencia exitosa de más de quince países de diversos continentes…".

2. Iniciativa de la Senadora del PRD Angélica de la Peña Gómez, en la argumentó:
"…Con las reformas al artículo 18 Constitucional para establecer un sistema integral de justicia para adolescentes publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de diciembre de 2005 y con la posterior que instruye implementar el sistema de justicia penal de corte acusatorio, publicada el 18 de junio de 2008 en el citado Diario, México adoptó constitucionalmente la protección integral. El primer paso para implementar el sistema integral de justicia para adolescentes fue que las Entidades Federativas y la Federación emitieran las leyes reglamentarias del citado sistema.
Es a partir de entonces que nuestro país empezó a sustituir el anterior sistema llamado" para menores" —que no en todo el territorio nacional era tutelar—, por el sistema integral de índole garantista, de modo que las Entidades Federativas se dieron a la tarea de incorporar los esquemas que se aparejaran a las exigencias constitucionales del momento en que fueron elaboradas sus normas, las que debido a la publicación previa a la reforma constitucional en materia penal de 2008, en la mayoría de las Entidades Federativas no se alinearon al nuevo modelo procesal penal acusatorio.
A pesar de los lineamientos constitucionales que inspiraron las leyes especializadas del fuero común, los resultados obtenidos en el ámbito normativo han sido, por lo menos, «dispares», ya que existen diversos criterios o soluciones que las soberanías estatales han adoptado frente a las diferentes circunstancias

que la materia de justicia para adolescente plantea, lo cual deja en evidencia la exigencia de la unificación normativa para toda la República mexicana, a fin de evitar, entre otras desventajas, la dispersión legislativa que genera inequidad en el acceso a la justicia y, sobre todo, incertidumbre jurídica, no sólo en materia de estructuras y esquemas organizacionales de los sistemas en cada Entidad Federativa, o respecto de los recursos presupuestales que han sido destinados al tema, sino en materia de cumplimiento del derecho individual del debido proceso, el catálogo de medidas de orientación, protección y tratamiento y sus efectos relacionados con la «reintegración social y familiar de la o el del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades», la diferenciación de las medidas máximas y mínimas de internamiento, la concepción de lo que procesalmente se considera como delitos graves y no graves, los medios de conclusión anticipada de las causas y justicia alternativa, los Órganos especializados: Agentes del Ministerio Público; Juezas y Jueces; el personal que integran las instituciones de seguridad pública agente de la Policía, Defensoras y Defensores; equipos técnicos; órganos auxiliares y los sistemas de ejecución de sanciones, por señalar sólo algunos ejemplos.

La reforma constitucional implica necesariamente replantear la concepción del "tratamiento de los menores", por el del sistema integral de justicia de adolescentes en conflicto con la ley penal, concepción que, de fondo, trastoca al anterior sistema, puesto que no debe entenderse más como un sistema separado del de justicia, sino como parte de él, diferenciado del subsistema de justicia para las personas adultas. Dicha especialización implica entre otros aspectos, la especialización judicial, que se traduce en la existencia de tribunales pertenecientes a los poderes judiciales, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas. Bajo esta premisa, deberían existir juzgados especializados en todo el país, sin embargo, en la Federación aun no existen dichos tribunales, no obstante que ya se prevén en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.

También resulta preocupante e indeseable contar con esquemas normativos tan disímbolos, en uno de ellos la disparidad de criterios político criminales resulta paradigmático: la concreción de la figura del internamiento «como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda», pues esa brevedad no es la misma para entidades como Hidalgo o Aguascalientes, con máximos de internamiento de hasta cuatro años para la primera y hasta veinte para la segunda.

Otra institución procesal que se torna urgente para establecer la homologación de criterios entre las Entidades Federativas se refiere al propio lugar en que tendría verificativo el cumplimiento del internamiento, ya que si bien la mayoría de las entidades consideran prudente que las personas que cumplen una medida de internamiento al llegar a la mayoría de edad lo hagan en Centros específicos para adolescentes, diferentes al de aquél en que cumplen una condena las personas adultas sentenciadas; existen casos como el de Coahuila de Zaragoza en que posibilitan su cumplimiento en los Centros de Readaptación Social (destinados para personas adultas), aunque sea en un área especial, lo cual incumple con los compromisos internacionales de nuestro país en la materia, ya que uno de los principios de la materia de justicia para adolescentes es la no aplicación del sistema de personas adultas.

A mayor abundamiento, se puede apreciar en el siguiente cuadro esquemático, la relación de las legislaciones de las Entidades Federativas con respecto al

tratamiento que otorgan a las medidas privativas de la libertad en centros especializados: (agregan un cuadro comparativo con la regulación existente en todas las Entidades Federativas del País).

…

Resulta del más alto interés aclarar dos situaciones: primera, que una facultad coincidente (de doble fuero) no es lo mismo que una concurrente y, segunda, que la reforma constitucional de 2005 no se refirió a la facultad concurrente, sino a la coincidente.

El propio Pleno de la SCJN aclara la problemática al mencionar que «la reforma constitucional, la justicia juvenil fue concebida como una materia en la que concurrían tanto Federación como Estados y Distrito Federal, según se advierte del propio procedimiento legislativo.

La propia iniciativa de reformas lo expresa con más claridad, al proponer, junto con la reforma al artículo 18, la reforma también del 73: "Para facilitar la unificación en la aplicación de la justicia para menores de edad y permitir un mejor desarrollo, se prevé, para esta materia, la existencia de la competencia coincidente entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Se propone también adicionar la fracción XXI del artículo 73 constitucional, con un párrafo en el que se establezca la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen la concurrencia y las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en la implementación y aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes (…)"

Considera el Pleno que el cambio de la iniciativa propuesta a lo aprobado en el Congreso, consiste en que la «intención de reformar también el artículo 73, no prosperó en la secuela del procedimiento legislativo, mas no porque se hubiese querido negar esa posibilidad de coincidencia, sino en virtud de que se consideró innecesario —para establecer la facultad de normar en la materia— que tuviera que ser modificado tal artículo.

En el Dictamen de Primera Lectura, se sostuvo: "Por lo que hace a la adición propuesta al artículo 73 constitucional, en el sentido de establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen la concurrencia y las bases normativas y de coordinación a que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en la implementación y aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, estas Comisiones consideran que la misma no resulta procedente. Se considera que la intención de uniformar la justicia penal para adolescentes, se encuentra colmada con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, por lo que el hecho de facultar al Congreso para expedir una ley que establezca las bases normativas a que deberán sujetarse los Estados y el Distrito Federal, resulta innecesario. Se entiende que con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, se establece claramente la concurrencia en materia de justicia penal para adolescentes. Derivado de esta concurrencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal quedan facultados para legislar en materia de justicia penal para adolescentes, sin mayor limitación que la observancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales introducidos a la Constitución mediante la presente reforma, por lo que se considera que la adición propuesta al artículo 73, podría invadir el ámbito competencial de las Legislaturas Locales, en detrimento de la soberanía de los Estados."

Por lo que hace al Dictamen de Segunda Lectura, en él se señaló: “Se entiende que, con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, se establece claramente la concurrencia en materia de justicia penal para adolescentes. Derivado de esta concurrencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal quedan facultados para legislar en materia de justicia penal para adolescentes, sin mayor limitación que la observancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales introducidos a la Constitución mediante la presente reforma, por lo que se considera que la adición propuesta al artículo 73, podría invadir el ámbito competencial de las Legislaturas Locales, en detrimento de la soberanía de los estados.”

Así es que, toda vez que la intención de homogenizar la legislación nacional aplicable a las y los adolescentes ha permanecido hasta el momento sólo como deseo (pues en la actualidad existe una estructura judicial completamente disímbola que ha ido desde la existencia de una sola Jueza o Juez Especializado en Justicia para Adolescentes —sin la existencia de un tribunal superior especializado que revise su actuación —, hasta las tres figuras judiciales — Juezas y Jueces de Garantía, de Juicio Oral y de Medidas especializados de Adolescentes— y una Sala Especializada en Adolescentes ; pasando por casos intermedios de un Tribunal de Primera Instancia especializado en justicia para adolescentes —colegiado, compuesto por tres juezas y jueces— y una Sala de Apelación de Justicia para Adolescentes, insertos ambos en un Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes ), la reforma busca la estandarización de los criterios normativos del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes a través de la previsión constitucional de la concurrencia de competencias en esta materia, para que sólo sea el Congreso de la Unión el que tenga facultades constitucionales para crear una Ley Nacional con características de Ley General, en la que distribuya competencias, pero fije los parámetros político criminales que deberán permear el sistema.

Con esta reforma constitucional se pretende concretar un sistema integral de justicia penal para adolescentes nacional definido y reglamentado por la Federación, a través del Congreso de la Unión, pero operado y aplicado por la propia Federación y las Entidades Federativas como se pretendió en la iniciativa de reforma constitucional de 2005, pero que no prosperó y no se consolidó en el texto constitucional.

Se considera esta vía la más conveniente en atención a que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido que en el proceso legislativo de la reforma constitucional de 2005 «las y los legisladores consideraron innecesario reformar el artículo 73 constitucional, para que pudiera darse la coincidencia —que no concurrencia, como erróneamente se manejó durante el procedimiento legislativo— de facultades en materia de justicia penal para adolescentes», dejando en claro tanto la diferencia entre cada una de las competencias, como a cuál se refiere el texto constitucional actual.

Por otro lado, el Pleno de esa Suprema Corte ha definido en tesis de Jurisprudencia las características generales de las facultades concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano: 1. Se establecen a través de Leyes Generales; 2. Regulan una materia prevista en la Constitución que es absorbida por parte de la Federación; 3. Implican que las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero solo será el Congreso de la Unión el que

determine la forma y los términos de la participación de dichos entes; 4. La Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse, y 5. Cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

En otro aspecto, sobresalen otras divergencias entre los sistemas de justicia para adolescentes, como lo es en el caso del régimen de delincuencia organizada, estamos ante un asunto paradigmático en términos de lineamientos político criminológicos en la justicia para adolescentes, por ejemplo, el Distrito Federal, cuenta con una ley especializada en justicia para adolescentes y en la misma se trató de dar respuesta a compromisos internacionales, así como a disposiciones jurídicas internas con las que ya contaba el Distrito Federal, además de aceptar lineamientos político-criminológicos sugeridos para la Comunidad Internacional…

Otra de las razones que justifican la expedición de una legislación que homologue las disposiciones de justicia penal para adolescentes, es el riesgo de un retroceso, o bien de un debilitamiento en las normas reguladoras del proceso especializado y un endurecimiento de las respuestas que se dan a la delincuencia juvenil, entre los que destacan: la extensión de la duración del proceso penal para adolescentes; el restablecimiento de supuestos de procedencia de la detención en flagrancia; ampliación de los plazos de retención o detención administrativa por parte del ministerio público; ampliación de catálogos de delitos graves, etc.

…

En consecuencia, es trascendental que el Congreso de la Unión asuma la tarea de legislar en materia de justicia penal para adolescentes, así como unificar criterios y procedimientos que, entre otras ventajas, permitan: I. Estar acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, así como los diferentes instrumentos internacionales. II. Fijar los derechos que las personas os adolescentes tienen en un debido proceso. III. Distinguir los casos de violación a la ley penal de situaciones sociales no penales. Los casos no penales tendrán una respuesta administrativa por medio de instancias de bienestar asistencia social u otros similares. IV. Establecer garantías específicas que les corresponden en razón de su edad. V. Ponderar los derechos de la persona adolescente con los de las víctimas. VI. Establecer la participación de la víctima en el proceso. VII. Señalar las etapas del nuevo sistema acusatorio con las y los operadores de éstas. VIII. Procurar evitar el enjuiciamiento de las y los adolescentes, previendo opciones para no iniciarlo, suspenderlo o finalizarlo anticipadamente. IX. Establecer el catálogo de conductas tipificadas como delito que serán considerados graves. X. Homologar las medidas cautelares y de tratamiento no privativas como las privativas de la libertad. XI. Establecer una gama de medidas de tratamiento entre las cuales la privativa de libertad adquiere un carácter excepcional, reservada para los delitos graves. XII. Garantizar la prohibición de cumplir las medidas de internamiento en los centros destinados para las personas adultas, aun cuando se diga que estarán espacios separados de éstos…”

3. Iniciativa de las senadoras Angélica de la Peña Gómez, Arely Gómez González, Hilda Flores Escalera y el senador Roberto Gil Zuarth, en la que expusieron:

"También resulta preocupante e indeseable contar con esquemas normativos tan disímbolos, en uno de ellos la disparidad de criterios político criminales resulta paradigmático: la concreción de la figura del internamiento «como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda», pues esa brevedad no es la misma para entidades como Hidalgo o Aguascalientes, con máximos de internamiento de hasta cuatro años para la primera y hasta veinte para la segunda.
Tal como las diversas legislaciones en las Entidades Federativas lo consideran, dicha noción resulta fundamental para distinguir el sistema de justicia para adolescentes del sistema de justicia para personas adultas.
Por tanto, tendría que existir un consenso en los supuestos de imposición y duración, sin embargo, como se ha insistido en estas líneas, no podrían ser más discordantes los criterios vigentes.
Otra institución procesal que se torna urgente para establecer la homologación de criterios entre las Entidades Federativas se refiere al propio lugar en que tendría verificativo el cumplimiento del internamiento, ya que si bien la mayoría de las entidades consideran prudente que las personas que cumplen una medida de internamiento al llegar a la mayoría de edad lo hagan en Centros específicos para adolescentes, diferentes al de aquél en que cumplen una condena las personas adultas sentenciadas; existen casos que posibilitan su cumplimiento en los Centros de Readaptación Social (destinados para personas adultas), aunque sea en un área especial, lo cual incumple con los compromisos internacionales de nuestro país en la materia, ya que uno de los principios de la materia de justicia para adolescentes es la no aplicación del sistema de personas adultas.
(También se inserta el cuadro comparativo de la iniciativa anterior).
…
La reforma que hoy se propone al artículo 73, fracción XXI al adicionar un inciso d) para dar al Congreso de la Unión la facultar única para legislar en materia de justicia integral para adolescentes, significa homologar en todo el país una sola legislación en materia procedimental, de medidas cautelares, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de medidas; pero también representa una oportunidad para establecer en todo el territorio una misma política de prevención social del delito tratándose de personas menores de dieciocho años de edad, que será implementada y puesta en marcha por cada una de las entidades federativas, por ello se propone que la legislación secundaria abunde en las siguientes líneas de especialización:
Estrategias de: 1. Prevención Social de los delitos cometidos por los adolescentes, con base en un enfoque holístico de sus derechos humanos y la no criminalización;
2. Especialización policial en la atención de la justicia -en materia tanto de prevención, como de investigación ministerial- para adolescentes; 3. Especialización ministerial mediante la creación de una Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos cometidos por adolescentes; 4. La adopción de medidas especiales de investigación; 5. La especialización de los tribunales encargados de impartir justicia para adolescentes, y 6. La especialización de las autoridades encargadas de aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento.

Otra de las razones que justifican la expedición de una legislación que. homologue las disposiciones de justicia penal para adolescentes, es el riesgo de un retroceso, o bien de un debilitamiento· en las normas reguladoras del proceso especializado y un endurecimiento de las respuestas que se dan a la delincuencia juvenil, entre los que destacan: la extensión de la duración del proceso penal para adolescentes; el restablecimiento de supuestos de procedencia de la detención en flagrancia; ampliación de los plazos de retención o detención administrativa por parte del ministerio público; ampliación de catálogos de delitos graves, etc. Como ha quedado expuesto, no existen parámetros en nuestro derecho nacional que cumplan con los compromisos internacionales en materia de justicia para adolescentes que el Estado Mexicano ha suscrito, ni con los extremos constitucionales que las reformas de 2005 y 2008 a que se ha hecho referencia (sistema integral de justicia para adolescentes e implementadora del sistema de justicia penal de corte acusatorio, respectivamente).

En consecuencia, es trascendental que el Congreso de la Unión asuma la tarea de legislar en materia de justicia penal para adolescentes, así como unificar criterios y procedimientos que entre otras ventajas, permitan: a. Estar acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, así como los diferentes instrumentos internacionales. b. Fijar los derechos que las personas os adolescentes tienen en un debido proceso. c. Distinguir los casos de violación a la ley penal de situaciones sociales no penales. Los casos no penales tendrán una respuesta administrativa por medio de instancias de bienestar asistencia social u otros similares. c. Establecer garantías específicas que les corresponden en razón de su edad. d. Ponderar los derechos de la persona adolescente con los de las víctimas. e. Establecer la participación de la víctima en el proceso. f. Señalar las etapas del nuevo sistema acusatorio con las y los operadores de éstas. g. Procurar evitar el enjuiciamiento de las y los adolescentes, previendo opciones para no iniciarlo, suspenderlo o finalizarlo anticipadamente. h. Establecer el catálogo de conductas tipificadas como delito que serán considerados graves. i. Homologar las medidas cautelares y las no privativas de la libertad. j. Establecer una gama de medidas alternas entre las cuales la privativa de libertad adquiere un carácter excepcional, reservada para los delitos graves. k. Garantizar la prohibición de cumplir las medidas de internamiento en los centros destinados para las personas adultas, aun cuando se diga que estarán espacios separados de éstos. m. Establecer las condiciones en las que adolescentes o adultos jóvenes, a quienes no se les pueda imponer una medida alternativa, cumplirán la medida de privación de libertad, bajo los principios de reinserción social y pleno respeto a sus derechos humanos…”

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

“En particular pensamos que debe distinguirse la facultad legislativa del Congreso General para dictar la normatividad nacional aplicable a la justicia para adolescentes y la competencia -con base en esa normatividad- de las autoridades de procuración de justicia, de impartición de justicia y de ejecución de medidas de tratamiento en el ámbito de cada entidad federativa, puesto que esto último no implica el planteamiento o la hipótesis, así sea por razones de mero análisis, del establecimiento de una instancia nacional con atribuciones para normar, conformar, coordinar o supervisar el sistema de justicia penal

para adolescentes. Estas Comisiones Unidas sostienen que el sistema de justicia para adolescentes debe mantener su sentido de integralidad, no sobre la base de hacerlo "nacional", sino de ceñirlo a los principios del respeto a los derechos humanos de los jóvenes en conflicto con la ley penal, de acuerdo a su condición especial de personas en formación; del restricto apego al principio de la separación de poderes y de ejercicio de funciones distintas de aquéllos, para que los frenos y los contrapesos constituyan una garantía orgánica de respeto a los derechos humanos de los adolescentes; y de sujeción a procedimientos de formación de causa, enjuiciamiento y determinación de las medidas de orientación, protección y tratamiento aplicables, en términos homólogos que, a su vez, reconozcan la pluralidad de las competencias legislativas en nuestro país para el establecimiento de conductas típicas penales. En ese sentido, nos manifestamos por una reforma que refrende la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en el funcionamiento del sistema integral de justicia para adolescentes y la unidad de la normatividad aplicable, a través del otorgamiento al Congreso General de la facultad para expedir la legislación nacional de justicia para adolescentes, misma que regiría para el orden federal y para el fuero común.

…a partir del análisis de las iniciativas que se dictaminan, estas Comisiones Unidas llegaron a la conclusión de la necesidad de dotar al Congreso General de la facultad de expedir la legislación nacional de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal, para que rija en todo el país en el orden federal y en el fuero común de cada entidad federativa, promoviéndose la más expedita presentación de la iniciativa correspondiente a dicha legislación nacional de justicia para adolescentes y la consecuente implementación de sus instituciones y figuras en la Federación y en las entidades federativas, sin distraer valiosos esfuerzos humanos y recursos presupuestales en las instituciones y figuras de justicia para adolescentes que no incorporan las previsiones del proceso acusatorio y oral, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas.

…consideramos pertinente afirmar que el texto de la parte inicial del cuarto párrafo del artículo 18 constitucional, implica la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en la operación del sistema integral de justicia para los adolescentes, y que con la adición planteada a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, ahora se plantea establecer nítidamente la atribución legislativa exclusiva del Congreso de la Unión, sin demérito alguno en la participación de la Federación y de las entidades federativas, -cada orden en su esfera de competencia- en el funcionamiento y la operación del sistema de justicia para adolescentes."

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**

"En cuanto a facultades concurrentes de la Federación y las entidades Federativas, conviene citar el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: (trascriben un criterio de la Corte sobre las facultades concurrentes)…

En consecuencia, con la finalidad de establecer lineamientos de aplicación en materia federal y para las entidades federativas, para fijar un marco jurídico único para los procedimientos penales que se siguen a los adolescentes, es por lo que procede modificar el inciso c) de la fracción XII del artículo 73, a fin de que el Congreso de la Unión tenga posibilidades de emitir una legislación procesal penal única en la materia, para el establecimiento, creación y manejo de los sistemas integrales de justicia para los adolescentes por la Federación y por las entidades federativas, sin que esto implique invasión de la soberanía de las entidades.

…

Por lo anterior resulta imperante que la legislación nacional de justicia para adolescentes contemple los mecanismos necesarios para la celebración de acuerdos de coordinación y convenios de colaboración entre autoridades federales y locales, tendientes a lograr el funcionamiento y la operación efectiva del sistema. En ese sentido, en esos acuerdos y convenios podrán establecerse los compromisos de actuación para los asuntos en los que exista atención de los órdenes locales a los casos federales en su investigación, enjuiciamiento o ejecución de medidas de orientación, protección y tratamiento, incluidas las de internamiento, por la comisión de delitos previstos en leyes federales. Es por ello que al considerarse los presupuestos de egresos, tanto locales como federal, será necesario contemplar que las partidas para la implementación, funcionamiento y desarrollo del sistema; en el caso particular del presupuesto federal y con la previa opinión de la entidades federativas, cabe prever las partidas presupuestales y eventuales transferencias de recursos a las autoridades locales del sistema de justicia para adolescentes en los casos donde éstas atiendan funciones administrativas y jurisdiccionales de carácter federal, incluyendo las relativas a la implementación, funcionamiento y desarrollo del sistema…"

**8** **10/07/2015 REFORMA EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, Y EN MATERIA DE TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

El proceso abarcó 8 iniciativas:

1. Iniciativa de Rubén Fernando Velázquez López y José Luis García Zalvidea, senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, quienes manifestaron:

   "…Asimismo, de las 620 quejas por presuntas desapariciones forzadas que la CNDH recibió durante los últimos 10 años, 118 se efectuaron en el estado de Baja California, 63 en el Distrito Federal, 52 en Tamaulipas, 50 en Chihuahua, 38 en Michoacán, 31 en el Estado de México, 30 en Guerrero, 27 en Coahuila, 24 en Jalisco y 23 en Chiapas, solo por mencionar las entidades con el mayor número de quejas presentadas por este delito. Es importante señalar que de las 620 quejas, dos se convirtieron en recomendaciones para el Estado mexicano.

   …

   Por lo que confiere a nuestro marco jurídico, el artículo 215-A del Código Penal Federal tipifica el delito de desaparición forzada en los siguientes términos: "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención"

   Lo anterior, demuestra que existe una abismal falta de concordancia con la descripción de los delitos establecidos en las diversas Convenciones y Declaraciones Internacionales relacionadas con la materia. El tipo penal resulta inadecuado por lo que hace a la definición del sujeto activo, ya que restringe la autoría del delito a "servidores públicos", desatendiendo a aquellas terceras personas que con el apoyo, autorización o aquiescencia de agentes del Estado cometen el delito; entre otras situaciones relacionadas con los elementos constitutivos o materiales del delito.

Además, otro aspecto de debilidad de nuestras leyes es que, sólo en Aguascalientes, Chihuahua, Durango, el Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca han tipificado en sus respectivos Códigos Penales el delito de desaparición forzada.
Los Estados de Guerrero y Chiapas han emitido una ley especial en materia de desaparición forzada de personas.
…
Por ello, es necesario que se trabaje arduamente, tanto en el Poder legislativo federal, como en las Legislaturas de las Entidades Federativas para homologar los tipos penales y las sanciones del delito de desaparición forzada de personas; sólo por mencionar algunos ejemplos: (se inserta una tabla con los años de prisión previstos para este delito en algunos Estados)
Diversas organizaciones de la sociedad civil resaltan la urgencia de que se armonice el marco normativo federal y local conforme a los estándares internacionales, incluyendo la tipificación y sanción del delito en las 24 entidades federativas que aún no lo contemplan.
En este sentido, nuestra propuesta consiste en asentar la base legal para expedir posteriormente, una Ley General que establezca el tipo penal y las sanciones, así como las bases de coordinación entre la Federación, Estados y municipios para prevenir, proteger, sancionar y erradicar el delito de desaparición forzada de personas…"

2. En la Iniciativa de Angélica de la Peña Gómez, Senadora integrante del Partido de la Revolución Democrática se dijo:

"…En México, la facultad de aprobar leyes penales es compartida por los Estados y el Gobierno Federal. Más aún, hay algunos delitos que son de competencia exclusiva de la Federación. La desaparición forzada es un delito autónomo en el Código Penal Federal, así como en la legislación penal de siete Estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca), mientras que en los 25 restantes no se encuentra tipificada. Asimismo, la legislación penal de la Federación y los Estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición. Además, la mayoría no incluye la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia. En la mayoría de las legislaciones Estatales queda excluida la prescripción.
(Plasma un cuadro en el que analiza la legislación de 21 Estados y además de las disparidades en las sanciones señala diferencias y deficiencias entre los tipos penales o la regulación de las leyes especiales).
Resulta incongruente que, en un mismo país, una conducta tan grave como la desaparición forzada en todas sus formas no se encuentre tipificada en todo su territorio, ya que recordemos que la conducta que no se encuentra prohibida, está permitida."

3. Otra Iniciativa de Angélica de la Peña Gómez, Senadora de la República integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la cual se refirió:

"(Trascribe la regulación existente en materia de tortura a nivel federal y la de 32 Estados incluyendo al otrora Distrito Federal)
Esta diversidad es la que impide tener en la práctica una coherencia sobre cuál debe ser el axioma a aplicar por parte de los operadores jurídicos, llámense ministerios públicos, abogados(as) de acusados(as) o víctimas de tortura, visitadores de organismos públicos de derechos humanos, organismos de contraloría interna, académicos(as), profesores(as), integrantes de organismos no gubernamentales en materia de derechos humanos, entre otros. Por ello, con el propósito de atacar este escenario de conceptos heterogéneos, se propone la presente iniciativa.
…
Recientemente, este Senado de la República celebró en el estado de Aguascalientes el Foro Internacional sobre Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura. En dicho espacio, diversos especialistas y actores tanto nacionales como internacionales apuntaron la necesidad de homologar la descripción típica del delito de tortura que responda a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, esto es, lograr un único tipo penal para toda la república mexicana, que contenga los estándares de los instrumentos internacionales en la materia…"

4. Iniciativa del Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que se dijo:
"Si bien existen esfuerzos aislados en algunos Estados de la República para armonizar su legislación con los estándares internacionales, ello ha sido claramente insuficiente. Combatir el fenómeno de la desaparición forzada de persona es una tarea bastante compleja en un país constituido como federación.
En México existen tres órdenes de gobierno, con sus respectivas fuerzas policiales y sus correspondientes legislaciones sobre la materia. Esto nos lleva a contar con más de 2,500 corporaciones de seguridad pública y fuerzas armadas, así como con 33 ordenamientos legales distintos en materia penal: el reto no es sencillo.
…
Más aún, incluso si reformamos el Código Penal Federal e incluimos todos estos elementos tendremos un tipo penal federal de vanguardia, pero ello no será suficiente para resolver la problemática, pues este ordenamiento es solamente aplicable en los casos en que la desaparición sea cometida por servidores públicos federales y no para los casos en que el ilícito se cometa por servidores estatales o municipales, por lo que la falta de regulación en el fuero local seguirá siendo un incumplimiento del Estado en esta materia y una debilidad normativa e institucional.
Hay que recordar que en el plano internacional no es posible aducir la estructura federal como justificación para no cumplir con los tratados internacionales, pues la obligación es del Estado Mexicano como un todo.
En este contexto, es importante mencionar que solo 22 entidades federativas han tipificado el delito de desaparición forzada de personas, de las cuales 20 lo han hecho en sus respectivos códigos penales y dos (Chiapas y Guerrero) han emitido leyes específicas para prevenir y castigar este ilícito. Asimismo, el Estado de Coahuila emitió una Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas que si bien no aplica solamente para las víctimas de desaparición forzada, sí coadyuva a fortalecer el marco legal de apoyo a estas personas. Lo anterior nos deja con 10 entidades que aún no han tipificado este delito (Baja

California Sur, Estado de México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), en los que habitan más de 40 millones de personas y muchos de los cuales presentan altos índices delincuenciales, así como debilidad institucional que fomenta el fenómeno de desaparición forzada.

Pero todavía más, hay que observar que las entidades que han legislado sobre el tema presentan normas jurídicas disímbolas que no contribuyen a avanzar en el combate a este delito, pues tienen punibilidades distintas y conformaciones típicas heterogéneas, que provocan que una conducta sea considerada delito en un Estado y en otro no.

Asimismo, se aprecia un desdén legislativo sobre este delito pues el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece a la desaparición forzada como un delito que merece prisión preventiva oficiosa.

De igual forma, de los principios contenidos en el artículo 20 de la propia Constitución se advierte la necesidad de incluir a los delitos de desaparición forzada de personas en algunos supuestos que protegen a las víctimas, pues éstas se encuentran en una clara desventaja frente al agente activo que contaba con acceso o incluso mando en los sistemas de seguridad pública.

Ante este panorama, es innegable que para cumplir con las obligaciones que se derivan de los tratados internacionales en la materia y para verdaderamente sentar las bases normativas para la prevención, combate y castigo del fenómeno de la desaparición forzada de personas, es insuficiente solamente reformar el Código Penal Federal, pues todas las normas locales seguirán presentando las deficiencias técnicas antes mencionadas.

Por ello, a continuación proponemos tomar medidas legislativas que permitan atacar de fondo esta problemática y por ello consideramos necesario reformar los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado B, fracciones III y V; apartado C, fracción V; 29, segundo párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a este Congreso de la Unión la facultad para emitir una ley general contra la desaparición forzada que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y establezca las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de estos delitos.

Al expedir esta ley general, el Congreso de la Unión establecerá un piso que todas las entidades federativas deberán acatar, con lo que sentaremos las bases normativas para contar con acciones coordinadas entre todos los órdenes de gobierno tendientes a prevenir y combatir este fenómeno delictivo, pero además se tendrá acceso a penas homogéneas que procuren el castigo a los agentes activos de este ilícito.

Esta fórmula no es nueva, pues se ha utilizado en diversos casos, expidiéndose leyes generales que permitieron crear un frente único nacional de lucha contra flagelos como el secuestro o la trata de personas. La desaparición forzada de personas es un problema que atañe a todo el país y sus órdenes de gobierno y, por ello, es necesario enfrentarlo con políticas públicas y acciones coordinadas, bajo un solo marco normativo guía, de lo contrario la impunidad seguirá siendo una constante en este tema…”

5. En la iniciativa de MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR, Senadora de la República, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se manifestó:

   "…una correcta armonización del ordenamiento Federal no es suficiente para resolver el problema pues este ordenamiento es solamente aplicable en los casos en que la tortura sea cometida por servidores públicos federales y no para los casos en que el ilícito se cometa por servidores estatales o municipales.
   Por ello, combatir de manera real el fenómeno de la tortura en todo el país se ha convertido en una tarea más que complicada debido a nuestra composición como un Estado Federal.
   El hecho de que en el país existan 32 ordenamientos locales en materia penal y uno federal con distintas definiciones genera una debilidad normativa e institucional, así como desorden en la correcta persecución del delito en todo el país.
   Al respecto, es importante mencionar que las entidades federativas han mostrado avances significativos para legislar este delito en sus Códigos Penales e incluso algunos han elaborado leyes específicas, sin embargo, estos no han cumplido los estándares internacionales a pesar de estar obligados conforme a los artículos 1° y 133° de la Constitución Federal. Estados como Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán cuentan con una ley especial, sin embargo, al igual que la legislación Federal no se han actualizado en muchos años y su efectividad ha sido mínima.
   Es importante recordar que en el plano internacional no es posible aludir a la estructura federal como justificación para no cumplir con los tratados internacionales, pues la obligación es del Estado Mexicano como un todo. Por ello, no podemos dejar de mencionar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todo aquella en contra de nuestro país.
   …
   Por ello, es necesario tomar medidas legislativas que permitan atacar de fondo este problema y por lo tanto resulta necesario otorgar al Congreso de la Unión la facultad para emitir una Ley única a nivel nacional contra la Tortura que establezca los tipos penales, sus sanciones y acciones para prevenirla.
   Que distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y establezca las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
   Al expedir esta Ley, el Congreso de la Unión establecerá las normas que todas las entidades federativas deberán cumplir, con lo que sentaremos las bases normativas para contar con acciones coordinadas entre todos los órdenes de gobierno tendientes a prevenir y combatir este fenómeno delictivo…"

6. En la iniciativa del Senador Benjamín Robles Montoya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se refiere que:
   "…La respuesta que el Senado de la República ha dado ante las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada ha sido la de hacer un llamado al Ejecutivo Federal para que haga llegar al Congreso de la Unión las propuestas

legislativas necesarias para dar cumplimiento a dichas recomendaciones. Sin embargo, es necesario asumir que el Congreso de la Unión, como órgano del Estado y depositario de uno de los tres Poderes de la Unión, es también destinatario de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano en su conjunto, en virtud de que varias de ellas requieren necesariamente de un fundamento legal que el Congreso deberá de proporcionar en el ejercicio de su más elemental facultad: la de legislar.

En ese sentido, no debe perderse de vista que el Comité considera en su documento que nuestro marco normativo en vigor no se conforma plenamente con las obligaciones establecidas por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Por tal razón, la presente iniciativa se inscribe en la intención de dar cumplimiento, en lo que le corresponde al Congreso, a las recomendaciones hechas por el Comité contra la Desaparición Forzada, sobre las cuales no debemos olvidar que México quedó emplazado a presentar información respecto de su aplicación, a más tardar el 13 de febrero de 2018…

En lo que respecta al artículo 73 constitucional, proponemos la reforma al inciso a) de la fracción XXI, con el fin de establecer el fundamento para la expedición de una ley general en materia de desaparición de personas. En este rubro es necesario aclarar que la propuesta que se plantea es con relación a la expedición de un ordenamiento de carácter general que regule lo relacionado a la prevención, investigación y sanción de las desapariciones en general, sin importar si éstas fueron o no forzadas, así como la búsqueda y localización de las víctimas y de los probables responsables de estos delitos.

Ello en virtud de que referirse únicamente a una ley general en materia de desaparición forzada, impediría que su contenido fuese aplicado a los casos de personas desaparecidas por personas o grupos que no actúen con autorización o aquiescencia del Estado.

En ese sentido es importante mencionar nuevamente que hoy por hoy no existe una fuente fidedigna que indique cuántas de las desapariciones registradas en nuestro país constituyen desapariciones forzadas.

De igual forma, su aplicación supondría también un indebido prejuzgamiento sobre el carácter de los autores del delito como agentes del Estado, mismo que podría ser desmentido durante la investigación y por ende su aplicación habría de ser interrumpida.

Es por ello que con esta propuesta de reforma se pretende sentar las bases de una ley general que sea aplicable para la investigación de los casos de desapariciones, sean o no forzadas, pero en la que sin duda sea regulado todo lo relativo a ambos tipos de desaparición con las distinciones y especificaciones que resulten necesarias.

En síntesis, una ley general que regule lo relativo a la prevención, investigación y sanción de las desapariciones y desapariciones forzadas, así como la búsqueda y situación legal de las personas desaparecidas, en la que además se armonicen las obligaciones de la Federación y las entidades federativas con la Convención Internacional y se homologuen los procedimientos y acciones de búsqueda y localización de las personas no localizadas…”

7. En la iniciativa de la Senadora Angélica de la Peña Gómez, Senadora Gabriela Cuevas Barrón, Senador Omar Fayad Meneses y Senador Alejandro Encinas Rodríguez, integrantes de diversos Grupos Parlamentarios, se señaló:

"…ante la necesidad de concretar la presente propuesta de reforma constitucional conforme al artículo primero constitucional, colectivos de familiares y víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil, presentaron el pasado martes 14 de abril ante distintas senadoras y senadores, una propuesta ciudadana que busca contribuir en la elaboración de marcos constitucionales y legales adecuados que permitan que la investigación, sanción y reparación de las violaciones graves a derechos humanos cumpla con los estándares establecidos en el corpus iuris.

De esta forma, quienes suscribimos el presente proyecto, senadoras y senadores de distintos grupos parlamentarios, con el objeto de darle formalidad e incluir el sentir ciudadano en el proceso de discusión y dictaminación que tiene lugar en distintas comisiones del senado, decidimos retomar y presentar, en sus términos, el contenido de la propuesta referida, la cual, vale la pena resaltar, se encuentra precedida por las exigencias de miles de víctimas al acceso a la justicia y a la verdad…

IV. Sobre los transitorios: una ruta para la armonización legislativa respecto de graves violaciones a derechos humanos. La inclusión de los incisos d) y e) en la fracción XXI del artículo 73, va aparejada en esta propuesta de la adición de cinco artículos transitorios que pretenden trazar una ruta cronológica para que en uso de las atribuciones que se busca conferir al Congreso de la Unión pueda legislar sobre una serie de temas relativos a derechos humanos que observamos requieren un tratamiento inmediato por parte de los órganos legislativos, pero que no necesariamente sea exhaustivo ya que tanto la Constitución como los Tratados Internacionales contienen una lista de derechos humanos que requieren implementarse normativamente.

Algunas de estas violaciones a los derechos humanos son: desaparición de personas; tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes; ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias; y desplazamiento forzado.

El 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, el licenciado Enrique Peña Nieto, presentó las "Diez acciones para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho". La séptima acción señala el compromiso del Ejecutivo Federal a mandar al Congreso de la Unión una "iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada".

En este marco, es importante justificar cada una de las Leyes Generales que los artículos transitorios que esta propuesta contiene.

A) Ley General sobre Desaparición de Personas.

El segundo artículo transitorio de esta propuesta alude a la necesidad de aprobar una Ley General sobre Desaparición de Personas, lo cual tiene asidero legal en el mandato general establecido en el artículo 10 Constitucional y en diversos tratados de derechos humanos de los que México es parte.

…

B) Ley General sobre tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

El tercer transitorio propuesto alude a la necesidad de aprobar una Ley General sobre Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y/o Degradantes. Al igual

que el apartado anterior, existe un marco jurídico internacional respecto del cual México se ha obligado a adoptar una legislación que responda adecuadamente a la problemática de la tortura en nuestro país…

C) Ley General sobre ejecuciones sumarias, arbitrarias o extrajudiciales.

El Cuarto Transitorio hace referencia a la necesidad de aprobar una Ley General sobre ejecuciones sumarias, arbitrarias o extrajudiciales…

Es así que desde la sociedad civil se ha propuesto que el Congreso tenga la facultad para expedir una Ley General sobre ejecuciones sumarias, arbitrarias o extrajudiciales para consolidar el sistema legislativo con estándares internacionales relacionados con la prohibición de las ejecuciones arbitrarias, el correcto uso de la fuerza y la incorporación de protocolos internacionales para la investigación de las muertes violentas.

D) Ley General en materia de Desplazamiento Forzado Interno.

El Quinto Transitorio se refiere a la problemática del Desplazamiento Forzado Interno. El desplazamiento forzado es considerado como una de las crisis humanitarias más importantes de nuestro tiempo, ya que las personas desplazadas son uno de los grupos poblacionales más desprotegidos, al experimentar múltiples violaciones a los derechos humanos y padecer una progresiva degradación de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Por lo regular, el desplazamiento trae consigo un impacto devastador sobre quienes lo padecen, sobre la sociedad y sobre el territorio tanto expulsor como receptor.

…

Más aún, legislar los más acuciantes temas de derechos humanos mediante leyes generales, se ajusta perfectamente a las definiciones que ha adoptado el Constituyente Permanente los últimos años, en el sentido de reformar el artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de facultades para legislar en lo tocante a 21 conductas ilícitas que agravian de una manera especialmente severa a las víctimas y a la sociedad, como ocurrió respecto del secuestro y la trata de personas. Temas estos en los que, efectivamente, la legislación aprobada y hoy vigente excede por mucho el establecimiento de delitos, penas y ámbitos de competencia.

En ese sentido, se encuentra plenamente justificado y arraigado en nuestra tradición jurídica, habilitar al Congreso de la Unión para que legisle mediante Leyes Generales de contenido integral, sobre aquellos temas que más lastiman a las personas, como hoy lo son las graves violaciones a los derechos humanos…"

8. En la iniciativa de Emilio Gamboa Patrón y Carlos Alberto Puente Salas, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, se adujo:

"los Senadores promoventes de la presente la iniciativa compartimos y respaldamos el compromiso asumido el pasado mes de noviembre de 2014 por el Presidente de la República, Licenciado Enrique Peña Nieto, quien anunció y plasmó en propuestas específicas diversas medidas para fortalecer las capacidades institucionales en materia de seguridad pública, así como de procuración y administración de justicia.

Tal es el caso de la octava medida, que establece: "Como octava medida, se llevarán a cabo un conjunto de acciones que fortalecerán y pondrán al día los instrumentos para proteger los derechos humanos. Estas acciones son: facultar al

Congreso para expedir las leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada".

…

Así, una ley general que incida válidamente en todos los órdenes de gobierno, permitirá armonizar nuestro orden jurídico con lo previsto en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en concreto con lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México el 9 de abril de 2002; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por México el 18 de marzo de 2008, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981, de cuyo artículo 2 se desprende la obligación de nuestro país de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención.

En razón de lo anterior, se propone reformar el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución, con el fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de desaparición forzada. De esta forma se faculta al Congreso para emitir una ley general que, como mínimo, tipifique ese delito y sus sanciones en los órdenes federal y local.

En síntesis, una ley general que regule lo relativo a la prevención, investigación y sanción de la desaparición forzada de personas, así como la búsqueda y situación legal de las personas no localizadas. En ese marco, también se propone una disposición que le dé base constitucional a un sistema nacional de búsqueda que establecerá protocolos diferenciados para los distintos casos de personas no localizadas, incluyendo las desapariciones forzadas.

El objetivo es que la ley general en materia de desaparición forzada también regule dicho sistema y su relación con otras herramientas de búsqueda como, por ejemplo, un sistema nacional de información genética…

Como parte del análisis en la materia, los días 20, 21 y 22 de enero del presente año se efectuaron en este Senado de la República las "Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia". En éstas, se escucharon a diversos expertos en materia de derechos humanos que coincidieron en la necesidad de distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en materia de desaparición forzada y tortura.

En este contexto es innegable que, para cumplir con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia, es necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que permita armonizar la legislación federal y local.

Al expedir este Decreto, el Congreso de la Unión establecerá las bases para que la Federación y las entidades federativas cumplan y realicen acciones coordinadas dirigidas a prevenir y combatir este fenómeno delictivo (tortura)…"

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

"…Estas Comisiones Unidas, coinciden con lo expuesto en diversas iniciativas materia de estudio, particularmente la promovida por el Senador Roberto Gil Zuarth, en el sentido de que aunque la desaparición forzada de personas se encuentre prevista en el Código Penal Federal, el tipo penal está lejos de contemplar todos los elementos típicos de este delito y

que se encuentran plasmados en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en la materia.

Igualmente se coincide con lo dicho en la exposición de motivos de la Senadora Angélica de la Peña Gómez, en cuanto a que la desaparición forzada de personas no se encuentra tipificada como delito en todo el territorio nacional, y en donde encontramos regulación esta es muy variada dependiendo de cada entidad federativa.

En ese orden de ideas, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos pertinente que el Poder Legislativo Federal expida una ley general en la que a partir del concepto de la concurrencia entre órdenes de gobierno para la ejecución del ordenamiento, se establezcan claramente las competencias de cada uno de dichos órdenes, a fin de prevenir, combatir y disuadir la comisión de este delito, que vulnera significativamente los derechos humanos.

…

OCTAVA. Analizadas las iniciativas en materia de desaparición forzada de personas que se dictaminan y de la lectura de las exposiciones de motivos de cada una de ellas, así como de los instrumentos internacionales que los Estados Unidos Mexicanos ha suscrito en materia de desaparición forzada de personas, estas Comisiones Unidas coincidimos con los proponentes en cuanto a que la desaparición forzada de personas es un delito que constituye una violación múltiple a los derechos humanos.

Resulta pues impostergable que la Nación mexicana tome medidas contundentes para que este delito se encuentre adecuadamente previsto en el ordenamiento legal, a fin de sustentar su adecuada prevención, las acciones de la autoridad de procuración de justicia para su investigación y el establecimiento de las responsabilidades penales que procedan, así como en materia de sanciones adecuadas a quienes perpetren esta conducta ilícita.

Se trata de una conducta en la cual, al verse involucrados servidores públicos y autoridades de cualquier orden de gobierno, nos reclaman contar con un orden constitucional que permita al Congreso de la Unión expedir una ley general en la materia, en la que se establecerá la concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En este sentido y en razón de los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano, es de vital importancia que en la Ley Fundamental se sustente la competencia del Poder Legislativo Federal para dotar de un ordenamiento que homologue la descripción de las conductas acreedoras de pena y las sanciones imponibles, sobre la base de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, así como las demás medidas que deben adoptarse para la prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción de este delito, teniendo en perspectiva los derechos de las víctimas y los ofendidos, y su atención integral…

De esta forma, el planteamiento de dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar en ordenamientos cuya naturaleza es la de leyes generales en torno a los tipos penales y sus sanciones sobre formas de privación ilegal de la libertad distintas al secuestro o a la desaparición forzada de personas, permite una facultad amplia para la protección y garantía del derecho humano a la libertad de toda persona. Adicionalmente, conforme a la sistemática que se propone en el texto del proyecto de decreto que culmina este dictamen, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de actuar, tratándose del concepto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en la opción de desarrollar la conducta sancionable en la ley general en materia de secuestro, en la opción de hacerlo en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, en la opción de realizarlo en una ley general relativa a ese tipo de conductas o en la opción de establecerlo en una ley general especifica del delito de que se trate. Con ello, se garantiza una regulación homologada en

todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad de las personas y que constituyen, además de delitos, violaciones a los derechos humanos.
En el análisis de las iniciativas para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de expedir legislación general en materia de delitos de desaparición forzada de personas y de tortura, estas Comisiones Unidas se mantuvieron atentas -con un espíritu de apertura- a los legítimos planteamientos de diversas organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de familiares y representantes de víctimas de esos ilícitos penales, a fin de escuchar sus puntos de vista y sus reflexiones relacionadas con la propuesta de reforma constitucional para emitir normas homólogas para todo el país en materia desaparición forzada de personas y también en materia de la privación ilegal de la libertad de personas por parte de grupos de la delincuencia organizada…
DUODÉCIMA. Estas Comisiones Unidas desean destacar la atención que se ha dado a las ocho iniciativas de reformas constitucionales que se han referido en los apartados I y II de este documento, en el marco de las reflexiones de la iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 1 de diciembre próximo pasado por el Presidente de la República, en materia de seguridad y justicia, particularmente en lo relativo a la revisión del sistema de distribución de competencias penales que se realiza en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.
Sin perjuicio de la revisión integral que se realizará a dicho sistema de distribución de competencias penales, planteado en la Iniciativa antes mencionada, a partir de las iniciativas que se dictaminan, este Senado de la República, como parte integrante del Poder Revisor de la Constitución, da un paso hacia la actualización de las normas de nuestra Constitución que asignan competencias para la actuación de los órganos de gobierno en materia penal…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**
"IV. CONSIDERACIONES
Esta Comisión dictaminadora, concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.
De igual forma, resulta pertinente destacar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó el pasado 16 de febrero de 2015, exhortar a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para que se integrará un equipo de trabajo al efecto de que se reuniera y comenzará el estudio, análisis y discusión de diversas iniciativas en materia de desaparición forzada de personas, que fueron presentadas en esta Cámara, para que se pudieran dictaminar durante este periodo ordinario de sesiones que culmina el 30 de abril de 2015; este acuerdo fue aprobado por el Pleno en fecha 17 de febrero de 2015…
Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y de desaparición forzada de personas…"

**Iniciativa**

Se conforma este proceso por una iniciativa del Senador Enrique Burgos García, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la que señaló:

Esta iniciativa tiene el propósito de propiciar la viabilidad técnica de la incorporación a nuestra Ley Suprema de la facultad del Poder Legislativo de la Unión para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas de una conducta delictiva, a la luz de los antecedentes para alcanzar ese objetivo en nuestro orden jurídico supremo. En el ámbito de nuestro Poder Legislativo es conocido el esfuerzo realizado durante las dos Legislaturas precedentes para dotar al Congreso General de esa facultad.

Sin embargo, la dinámica de los procesos legislativos, el paso del tiempo e incluso la expedición de la Ley General de Víctimas, no han hecho factible concretar la intención de establecer con plena nitidez constitucional la facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación general en materia de derechos de las víctimas y ofendidos por la comisión de un ilícito penal…

Actualmente está a cargo del Senado de la República el expediente de la Minuta con proyecto de Decreto procedente de la H. Cámara de Diputados, por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional, en materia de atención y protección de las víctimas del delito, que principió con la iniciativa presentada el 19 de abril de 2012 por el entonces Senador José González Morfín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

…

Como puede apreciarse, con las actuaciones sucesivas del Senado del 25 de abril de 2012 y de la Cámara de Diputados del 18 de abril de 2013, se estableció el acuerdo de las Cámaras sobre la redacción de la fracción que se adicionaría al artículo 73 constitucional con el siguiente texto de la facultad legislativa: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

Al respecto, es dable reconocer la afirmación que en términos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional, las Cámaras de origen y revisora en ese proceso de reforma constitucional, expresaron su acuerdo coincidente en un texto específico.

Sin embargo, el paso del tiempo y la dinámica legislativa ha tenido como consecuencia que a la luz de la denominada Reforma Política de la Ciudad de México y la aprobación del Decreto correspondiente de modificaciones constitucionales -por cierto encontrándose muy próxima la formulación de la declaratoria de que ha sido reformada nuestra Ley Suprema en términos de dicho Decreto-, plantea un nuevo régimen de instituciones políticas y de gobierno para la Ciudad de México, que incluyen la superación del concepto del "Distrito Federal" y, por ende, la supresión de esa figura en nuestra Constitución. Esta es una de las razones de técnica y de congruencia constitucional para plantear la modificación de lo aprobado por el Senado y por la Cámara de Diputados en el proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución que se encuentra en tránsito.

…lo que interesa destacar es que dicha modificación obedeció a que encontrándose las Cámaras ·del Poder Legislativo en el proceso de la adición constitucional que nos ocupa, el 9 de agosto de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas. Independientemente de la consideración de si dicho ordenamiento se expidió con un sustento constitucional adecuado, el hecho es que existe un ordenamiento con denominación y características de ley general para que la Federación, las entidades federativas y los Municipios actúen en materia de derechos de las víctimas.

En ese sentido y a la luz de la acción legislativa correspondiente, se encuentra vigente el ordenamiento del caso, mismo en el cual su régimen transitorio dispuso previsiones específicas para la adecuación de los ordenamientos legales de las entidades federativas en términos del ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión. En efecto, el artículo séptimo transitorio de la Ley. General de Víctimas, estableció que los Congresos Locales tendrían el deber de armonizar todos los ordenamientos de su ámbito de competencia relacionados con dicha Ley, dentro de los 180 días naturales posteriores a su publicación. En ese sentido, se estima que no resulta pertinente establecer disposiciones transitorias relacionadas con la expedición de la ley general, ni con la adecuación de la legislación local en la materia, pues se trata de normatividad y de disposiciones emitidas, las cuales han tenido los efectos constitucionales correspondientes. En todo caso, y a la luz de la adición constitucional que se plantea, sería plena la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación general en materia de víctimas y para que en el régimen transitorio de la misma se establezcan los términos para la adecuación de la legislación local correspondiente…"

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

"La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar las previsiones de la atención de los tres órdenes de gobierno a las víctimas y los ofendidos por la comisión de un ilícito penal, así como precisar la actuación de dichos órdenes de acuerdo a sus diferentes ámbitos de competencia.

Lo anterior tiene como fin último brindar una atención homóloga en la República, cualquiera que sea el fuero en el que se prevea el ilícito penal de quien ha sido víctima u ofendido una persona. En todo sentido, consideramos que si se trata del mismo derecho humano, compete su tutela con base en un ordenamiento legal que establezca normas de actuación básicas aplicables a toda autoridad competente…

En términos de la técnica del procedimiento legislativo de reformas y adiciones a la Constitución General de la República, la Cámara de Senadores no podría ya modificar lo aprobado por ambas Cámaras para el texto de la nueva fracción propuesta para el artículo 73 constitucional. Es en ese sentido que quienes integramos estas Comisiones Unidas asumimos la propuesta del promotor de la iniciativa que ahora nos ocupa, en el sentido de reiniciar el procedimiento legislativo del Órgano Revisor de la Constitución para plantear una redacción que se apegue al precedente de la Minuta ampliamente citada, pero sin hacer referencia al "Distrito Federal".

Por otro lado, también deseamos establecer en este documento que si bien en la Minuta referida se contiene un planteamiento a favor de contemplar tres artículos transitorios con motivo de la adición de la facultad legislativa que nos ocupa al Congreso de la Unión, en virtud de la expedición y vigencia -sin demérito de nuestra consideración sobre su sustento constitucional- de la Ley General de Víctimas se atendieron los propósitos de los artículos segundo y tercero transitorios de dicha Minuta.

Es decir, que se emitió la legislación general correspondiente por parte del Poder Legislativo de la Unión, al tiempo que se previó la obligación de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la legislación de su competencia a partir de la emisión de la Ley General de Víctimas. En ese orden de ideas, no es ya necesario que desde el Decreto de adición constitucional que se propone expedir, se establezcan obligaciones específicas para el Congreso General o las Legislaturas de las entidades federativas, con relación a legislación ya expedida; en todo caso, con relación a sus respectivas facultades legislativas y, de manera ordinaria sin previsión para hacerlo en

un determinado plazo, existirá la posibilidad plena de reformar la Ley General de Víctimas o, en su caso, expedir un nuevo ordenamiento en esa materia, así como de reformar o emitir nuevas leyes locales en seguimiento a las previsiones de la citada Ley General.
Quienes integramos estas Comisiones Unidas apreciamos que, efectivamente, al realizarse la publicación de la vigente Ley General de Víctimas, el 9 de agosto de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, se dio cumplimiento al objetivo de emitir el ordenamiento que contempla normas acordes a la sistemática de una ley general para que los órdenes de gobierno federal, local y municipal realicen acciones en materia de derechos de las víctimas. Es decir, se encontraría cumplido el propósito de ordenar la emisión de la legislación correspondiente.
A su vez, cabe señalar que en el artículo séptimo transitorio de dicha Ley General se determinó que las Legislaturas locales llevaron a cabo las acciones legislativas necesarias para armonizar orden jurídico a las previsiones de la legislación general emitida, habiéndose fijado para ello un plazo de 180 días naturales posteriores a su publicación.
Es por lo anterior que estimamos no resulta ahora pertinente introducir disposiciones transitorias específicamente relacionadas con un plazo para emitir la Ley General, ni para la adecuación de la legislación local en la materia.
La situación presente es que nos encontramos ante normas y disposiciones emitidas y en vigor, que ya han tenido sus efectos constitucionales.
Al respecto y como ya se ha señalado antes, en caso de aprobarse y entrar en vigor la adición constitucional que se plantea, el Congreso de la Unión tendría plenas facultades para modificar la legislación general en materia de víctimas o expedir una nueva Ley General, al tiempo que en el régimen transitorio de dicho proceso legislativo se establecieron los términos para la adecuación oportuna de la legislación local…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**
"…Lo anterior implica que el modelo tradicional en el que la federación sólo podía legislar para sí misma, en el ámbito de su competencia federal y, las entidades federativas debían hacer lo propio -legislar para ellas- en el ámbito del fuero común, se vio trastocado, reservando facultades y legislar para todos, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que configura el sistema coincidente de competencias o de doble fuero.
En ese orden de ideas, si se pretende homologar una determinada materia, dándole un mismo rumbo con idénticas disposiciones para lo federal y lo local, debe ser a través de la adopción de un sistema concurrente de competencias y mediante una ley general que, dicho sea, se encuentran en un plano de supremacía jerárquica respecto de las leyes ordinarias, ya sean federales o locales.
Sirve de apoyo a tal criterio la Tesis de jurisprudencia PJ/142/2001 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación…
Ahora bien, de conformidad con los criterios jurisprudenciales que ha sostenido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Nación, *mutatis mutandi*, mediante el régimen de facultades expresas, que es el que debe regir tratándose de facultades concurrentes a favor del Congreso General:
…no puede llevarse al extremo de exigir que… en la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí sólo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución…Por el contrario, es suficiente que de manera clara e inequívoca se

establezcan dichas facultades. (Tesis de Jurisprudencia PJ/40/95, bajo número de registro 200233).

Ante tal premisa, no es pertinente esperar que el Poder Reformador de la Constitución plasme en el texto constitucional expresiones *ad hoc* para determinadas materias, basta con que estas se encuentren insertas dentro de rubros generales que las contengan.

Esto es, si bien es cierto que a lo largo del texto constitucional no se encuentra una mención expresa a que el Congreso Federal cuente con facultades puntuales para legislar concurrentemente en materia de víctimas -con las consecuencias consabidas, pero principalmente con posibilidades d legislar para todos los ámbitos de competencia y distribuir competencias- no es menos cierto que dicha materia, la de víctimas, pertenece a un subsistema que es el de justicia penal, que guarda correspondencia inequívoca con el proceso penal para el que el constituyente ya reservó competencias para que el Congreso General expida leyes generales 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, lo que ya supone una regulación en materia de las víctimas de esas figuras delictivas.

Por otro lado, el mismo Poder Reformador reservó competencias para que el Congreso de la Unión legisle, de manera única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común que, si bien es cierto no es concurrente -sino reservada y polivalente- sí faculta a legislar para todos los ámbitos de competencia al respecto, pues la víctima es, sin duda, una figura procesal inserta en estas materias, tanto en el modelo de adultos como en el sistema de justicia integral para adolescentes.

Por si fuera poco, en materia de seguridad pública (el que incluye al sistema de justicia penal, preponderantemente en el modelo de adolescentes), el Congreso ya cuenta con facultades para crear leyes generales que instrumentalicen dicha materia concurrente, pues no podría sostenerse sin errar que la seguridad pública, en tanto 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, no incluya aspectos de regulación de las víctimas….

De ahí que se concluya que el Congreso de la Unión ya cuenta con amplios márgenes constitucionales que le facultan a regular el tema de víctimas no sólo de manera reservada, sino concurrente, lo que implica legislar para las entidades federativas e imponerles cargas.

…

La función primordial de un régimen de distribución de competencias -incluso este residual que se apoya en el federalismo cooperativo, -es darle certidumbre jurídica tanto a gobernados como a las autoridades, a fin de que cada quien tenga claro quién puede hacer qué cosa."

Así esta Comisión dictaminadora no puede sustraerse al hecho de que en la praxis ha resultado confuso y debatido el sustento constitucional que faculta al Congreso a regular la materia de manera concurrente, por eso, en aras de dar claridad y de zanjar un problema real, como una expresión de política criminal victimal que dé certeza, esta Comisión, en su carácter de integrante del órgano revisor de la Constitución, considera oportuno incorporar al texto constitucional la referida facultad…"

**REGISTROS CIVILES; MEJORA REGULATORIA; Y EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Este proceso comprende cinco iniciativas, a saber:

1. Iniciativa del diputado federal Luis Fernando Antero Valle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (en materia de mejora regulatoria) en la cual se manifestó:

   "Actualmente, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el principal ordenamiento nacional que contiene el tema de la mejora regulatoria, así como las atribuciones de la Cofemer para implementarla. Sin embargo, es escueta la mención que esta ley hace sobre los niveles estatal y municipal: su artículo 69-E dispone, apenas, que la Comisión Federal podrá «brindar asesoría técnica» en mejora regulatoria a los estados y municipios que se lo soliciten.
   Este precepto, aunque positivo en su contenido, resulta insuficiente para expandir la mejora regulatoria a todo el país. Ello se debe, principalmente, a que no existe norma alguna que obligue a todos los órdenes de gobierno a trabajar en este tipo de políticas.
   Bajo la misma línea, existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.
   …
   Es por tales motivos que la presente propuesta busca introducir una reforma importante al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de elevar la política de mejora regulatoria a la categoría de obligación constitucional.
   La reforma planteada consiste en los siguientes puntos medulares: 1. Otorgar competencia al Congreso de la Unión, para expedir normas que determinen la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de aplicación de la mejora regulatoria. 2. Establecer que en dichas normas se instaurará una coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno, para garantizar la aplicación de las políticas de mejora regulatoria.
   Mediante la adición propuesta, se pretende crear una responsabilidad compartida entre Federación, estados y municipios, para que los beneficios previstos por los programas de mejora regulatoria alcancen a todas las demarcaciones del país, y de esta forma se elimine el rezago existente…"

2. Iniciativa del Presidente de la República en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, en la que se sostiene:
   "En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y

conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos.

Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto.

Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país. En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

…

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación.

Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente: 1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica; 2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos

puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y 3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica…"

3. Iniciativa del Presidente de la República en materia de mejora regulatoria, en la que se dijo:

"…Finalmente, en el marco de los objetivos nacionales de la mejora regulatoria y con el objetivo de alcanzar las mejores prácticas que ofrece el ámbito internacional, en 2013 la COFEMER firmó la Agenda Común de Mejora Regulatoria para entidades federativas, y el 5 de enero de 2015 se publicó en el DOF el Decreto Presidencial por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria y de Simplificación de Trámites y Servicios. Existe todavía una enorme área de oportunidad en materia de mejora regulatoria, sobre todo en lo que hace a la coordinación entre autoridades y especialmente entre aquéllas que no pertenecen a un mismo orden de gobierno. Esto es, en el contexto nacional, es necesario reconocer tareas aún pendientes, en adición a los retos que plantea el nuevo panorama constitucional, administrativo e institucional que ha venido generándose a lo largo de los años….

Sin embargo, debe reconocerse que si bien estos resultados son alentadores, éstos representan herramientas que sólo son aplicables a una parte de la APF, y no resultan aplicables las herramientas a todas las autoridades ni poderes en el ámbito federal, así como tampoco a los organismos con autonomía constitucional, ni son obligatorias para las entidades federativas y los municipios.

Todo esto presenta una importante área de oportunidad para que las herramientas aplicadas por la COFEMER, al tener el más alto reconocimiento a nivel internacional, puedan ser implementadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país.

Tanto las buenas prácticas promovidas por la OCDE como la experiencia nacional acumulada durante estos 21 años, permiten identificar la necesidad de una revisión integral de las políticas de mejora regulatoria del Estado Mexicano…

En segundo lugar, debe reconocerse que la mejora regulatoria ha operado primordialmente al interior de la APF, local y municipal. Sin embargo, tal modelo normativo, en tanto que se enfoca en un criterio orgánico de emisión de normas, propicia que el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

Soporta lo anterior el hecho que diversos organismos internacionales, tales como la OCDE, han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del

Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país. Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

Asimismo, el impulso a esta política permitirá contribuir a promover un mayor acceso a la justicia que incida en la calidad de vida de los mexicanos, el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho.

En consecuencia, la iniciativa de mérito busca los siguientes objetivos:

Primero. Adicionar un último párrafo al artículo 25 a fin de establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

Segundo. Facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de mejora regulatoria…"

4. Iniciativa del Presidente de la República en materia de justicia cívica e itinerante, en la que se señaló:

"diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

…

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

Dicha ley será el referente normativo que deberá servir para mejorar las relaciones entre las personas, el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y que permita a las autoridades actuar de manera inmediata ante conflictos que se presentan en las comunidades.

La adición constitucional que se propone forma parte de un conjunto de acciones legislativas y de políticas públicas que el Gobierno de la República, en conjunto con la sociedad civil, estamos impulsando para hacer de la justicia cotidiana una justicia que mejore las relaciones humanas.

Por ello, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la asistencia temprana y la justicia itinerante serán un pilar fundamental para despresurizar las cargas de trabajo de los tribunales judiciales. Se trata de atender y resolver los conflictos desde su génesis, evitar que un problema vecinal termine en una agencia del ministerio público o en una resolución judicial. La justicia más barata es la que se resuelve a tiempo.

…

Es importante no perder de vista que, en su mayoría, la resolución de estos conflictos compete a la autoridad más cercana, es decir, a la estatal o municipal. Por ello, resulta de la mayor importancia que todos los órdenes de gobierno, incluido el Federal, seamos copartícipes en hacer más accesible la justicia a las personas. En este sentido, la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad…

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso…"

5. Iniciativa del Presidente de la República en materia de registro civil, en la que se planteó:

"Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles; esta situación ha ocasionado en muchos casos incertidumbre jurídica sobre los atributos de la personalidad de los mexicanos.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos regístrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Por ello, un paso esencial consiste en la armonización y homologación del funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas a fin de: (i) brindar certeza jurídica en la inscripción de los diversos actos del estado civil de las personas: (ii) mejorar la accesibilidad para la obtención de las actas, y (iii) que el documento refleje la realidad sociocultural actual y considere la diversidad humana.

En este contexto, se propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas.

La legislación general que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar

trámites con firmas digitales; la posibilidad de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; procesos para que personas que no cuentan con actas del registro civil, tengan acceso a ellas, no obstante el registro sea extemporáneo; la simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas; la capacitación del personal de los registros, y mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural…"

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**

"…La iniciativa refiere la regulación actual de los MASC tan solo en 23 entidades federativas, lo que podría resultar cierto para materias que no sean la Justicia Penal para Adolescentes y la ambiental, pues en el caso del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), absolutamente todas las leyes locales (las 32) regulan esta figura, en tanto que para la materia ambiental, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental hace lo propio, resultando que tanto la totalidad de las entidades federativas, como la federación ya regulan desde 2005 a los MASC. Así, no obstante, el «poco uso de salidas alternas y formas de terminación anticipada» en México: ...los estados podrían canalizar a los MASCP entre el 25% y 40% de los asuntos presentados ante las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, las posibilidades de descongestionar al sistema de justicia son significativas, pues los delitos que podrían ser canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los denunciados en cada estado.

Y a pesar de las grandes o pocas diferencias en la implementación de estos mecanismos, la totalidad de las entidades federativas ya hace uso de los mismos:

...los Centros de Justicia Alternativa de las entidades federativas recibieron un total de 137 mil 012 solicitudes, de las cuales 129 mil 370 resultaron procedentes. De estas últimas, la mayor proporción porcentual correspondió a la materia Familiar con el 35.0% del total, seguido de la Civil 31.9%, Mercantil 18.1%, Penal 8.3%, Mixta 2.1%, Justicia para Adolescentes 0.7%, Indígena 0.5% y otras, 3.5 por ciento.

…tal y como argumenta el Ejecutivo Federal, existe discrepancia en el tratamiento que en México se le da a esta figura jurídica, así, el CEJA señala que: Debido a su estructura federal, la legislación en mediación en México va a depender de las particularidades de cada uno de los estados.

A pesar de las diferencias que pueda generar este carácter federal, la legislación de los Estados tiende a regular los MAPJ a través de leyes generales para un gran grupo de materias.

Por ese motivo, hemos incluido a México en este subapartado. Existen estados que la han incorporado en sus Constituciones (15), otros que la han desarrollado como Ley Orgánica (12) y otros a través de leyes especiales (19).

De las 26 entidades que ha incorporado la mediación u otros mecanismos a la sede judicial: En 10 de ellas depende del Supremo Tribunal de Justicia, 6 los consideran órganos auxiliares, en 2 como órganos desconcentrados, en 6 dependen de los Consejos de la Judicatura, en 1 de los Juzgados Civiles y en 1 depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

Las finalidades para las cuales fueron implementados van a depender de cada Estado, siendo las más extendidas: Acceso a la Justicia, Cultura de Paz y Eficiencia y agilidad en la impartición de justicia.

La mayoría de los Estados, conciben la mediación y la conciliación para las materias de civil, mercantil, familiar y penal. Los Estados de Sonora y Durando (sic.) incluyen las materias de laboral, agrario y comunitario y Puebla incluye la materia vecinal.
Por ello el gran acierto de incorporar en las facultades al Congreso de la Unión para crear la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común…
Ante tal situación, esta Comisión coincide completamente en la mención de que en nuestro país, el uso de los MASC es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogeneizar dicha figura.
El punto nodal, se centra en el mecanismo que habrá de utilizarse para conseguir dichos fines, pues para ello, este Constituyente permanente tiene dos vías ya utilizadas: (i) la regulación a través de las leyes nacionales —como sucede ya en materia procesal penal y de MASC del orden penal—, o (ii) la normativización por medio de las leyes generales —como sucede en materia sustantiva, procesal y de ejecución penal en la figura del secuestro.
La iniciativa pretende adoptar el segundo de los mecanismos, esto es, facultar al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, lo que dará motivo a establecer una ley general y no una ley nacional.
…
En ese orden de ideas, no se desconocen los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que:
295...., precisamente, derivado del federalismo, se presenta una gran producción normativa que no será, ni tiene que ser constitucionalmente uniforme. El hecho de que en una entidad se regule de determinada manera una institución civil, no significa que las demás deban hacerlo en forma idéntica o similar, como tampoco que se limite o restrinja la facultad de una entidad para legislar en sentido diverso a las restantes.
298. Así, en un sistema federal encontramos diversos órdenes jurídicos encargados de la producción normativa —federal, estatal, municipal— que, por ende, derivan en un gran número de leyes que responden a sus propias circunstancias y necesidades, lo cual innegablemente lleva a que no exista uniformidad en las normas que las entidades federativas expiden para regular materias a ellos reservadas o expresamente otorgadas, como ocurre con el Distrito Federal; lo que da lugar a una multiplicidad de criterios normativos que deben ser armonizados y regulados por la legislación que los propios entes territoriales promulguen al respecto,...
Pues si bien es cierto que la diversidad normativa es una expresión del federalismo, el pacto que a través de la Constitución se hace por parte de las entidades federativas y la federación en la que aquellas ceden facultades a favor de esta para homologar criterios, también es una expresión viva de esta forma de gobierno. De ahí que si lo que se pretende es homologar y crear formas de participación entre el ámbito local y el federal, no es mediante las leyes nacionales o las ambivalentes —que permiten a la federación legislar para todo el país en ambos fueros, una parte de él o solo para ella misma y una entidad federada, como (i) el Código Nacional de Procedimientos Penales, (ii) el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal o (iii) la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal — , sino a través de leyes generales que establezcan distribuciones de competencias y un sistema de coordinación entre autoridades, como en el caso de (i) la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y

Asistencia a las Víctimas de estos Delitos o (ii) la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De tal suerte que, de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, no queda duda de que busca la adopción, en su momento, de una o unas Leyes Generales de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en todas las materias, excepto la penal.

Situación esta que rompería con la sistemática constitucional por las razones siguientes:

Actualmente la Constitución regula ya facultades a favor del Congreso General para legislar de manera única (reservada) en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para toda la República en el orden federal y en el fuero común que, por su ubicación sistemática, se ha entendido — correctamente— que se refiere en exclusiva a la materia penal.

La pretensión de facultar al legislador federal para «expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal», presentaría una doble regulación diferenciada de los MASC: por un lado, la penal, a través de una ley nacional y, por otro lado, todas las demás materias, a través de leyes generales.

Sobre este punto, debe tomarse en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 sostuvo que: ..., razón por la cual, en el caso, el control constitucional se inscribe no bajo un análisis de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad para determinar la pertinencia de un trato diferenciado y la violación o no a los principios de igualdad y no discriminación, caso en que la medida legislativa debe examinarse bajo un escrutinio estricto, sino sólo en un análisis de razonabilidad que permita verificar: a) Si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, y, b) Si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, o bien, que existen diferencias objetivas relevantes por las cuales deba darse un trato desigual, el cual estará no sólo permitido sino, en algunos casos, exigido constitucionalmente.

De ahí que sea necesario homologar no solo el trato que le dan las leyes locales, como lo solicita el Ejecutivo, sino el mismo trato que les da la propia Constitución General de la República, debiendo, por consiguiente, modificar el texto del art. 73, fracción XXI en su inciso c), así como la propuesta del Ejecutivo.

…

Mejora regulatoria

…Como se mencionó ab initio de este documento, la argumentación de la pertinencia de la adopción de esta política legislativa resulta la misma que para el caso de los MASC, por lo que en obvio de repeticiones se tiene aquí como reproducida y aceptada para su aplicación en tal propuesta, con la plena coincidencia de esta Comisión Dictaminadora en la necesidad de adoptar esta medida legislativa.

…

Justicia cívica e itinerante

… De ahí que se compartan ampliamente las consideraciones relativas a la adopción de estas como materias concurrentes, bajo los argumentos ya vertidos en este documento….

Registro civil

…Debe tenerse en cuenta que, la problemática que se evidencia, centra la atención en el hecho de que «la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo

de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos», lo que se traduce nuevamente en falta de homogenización…"

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**

"Asimismo, estas Comisiones Unidas concordamos con lo expuesto en la Minuta con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, en virtud de que su objeto es acercar la justicia cotidiana a las personas, resolver sus conflictos de manera ágil y eficaz, así como dotar a las autoridades de herramientas para mejorar sus normar internas.

…

la expedición de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, tuvo como objetivo crear un ordenamiento de carácter nacional que no distribuye competencias ni facultades para los órdenes de gobierno, sino que se aplica de igual manera en todo el territorio nacional, tanto por la Federación como por las entidades federativas. Al tratarse de una ley nacional se excluye la posibilidad de que los Congresos locales puedan legislar sobre esta materia.

Por ello, estas dictaminadoras coinciden con los argumentos expresados por la H. Colegisladora, en el sentido de que nuestro texto constitucional haga una clara diferenciación de los dos tipos de legislación en materia de MASC: a. En materia penal que es nacional y que forma parte integral del sistema de justicia penal acusatorio, y b. En materia no penal en la que concurren los distintos órdenes de gobierno a través de una ley general. Por lo tanto, a juicio de estas dictaminadoras, con la facultad que se le otorgue al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, permitirá que la expedición de una ley general y no una ley nacional.

En suma, quienes formamos parte de estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos con lo expuesto por el Ejecutivo Federal y con los argumentos expresados por la H. Cámara de Diputados.

Asimismo, la facultad que habrá de ejercer el Congreso de la Unión para expedir la ley en la materia será uno de los pasos más importantes para mejorar el acceso a la justicia cotidiana de las personas.

…

La falta de alineamiento entre las diferentes esferas de gobierno es una de las fuentes recurrentes no sólo de conflictos, sino de corrupción. Por ello, y con base en el marco constitucional vigente, el CIDE propuso que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) iniciara un agresivo programa piloto para mejorar el diseño y operación de la regulación mediante la suscripción de convenios de colaboración. Adicionalmente, como medida complementaria propuso que la COFEMER y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desarrollaran un instrumento para medir sistemáticamente la calidad de la regulación en el país. Por su parte, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, particularmente la mesa de Política en materia de justicia identificó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas. Así, dicha mesa identificó que hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible.

Además, sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos jurídicos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas

públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

En ese sentido, la mesa de Política en materia de justicia concluyó que es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general de mejora regulatoria, que permita a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales compartir una metodología común de mejora regulatoria y realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.

…

Estas Comisiones dictaminadoras coinciden con los argumentos expuestos por el Ejecutivo Federal, en el sentido de que la justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, conflictos que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos.

…

Estas Comisiones Unidas coinciden en que es necesario estandarizar la expedición de las actas que otorgan los registros civiles a nivel nacional. Se requiere contar con medidas de seguridad física y electrónica; así como la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales.

Para el Senado de la República, uno de los elementos indispensables para erradicar la marginación jurídica es que todas las personas tengan como mínimos los documentos que acrediten su personalidad y que su acceso no sea un obstáculo por parte del Estado."

**11** **15/09/2017 REFORMA EN MATERIA PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Fue presentada por el Presidente de la República, en la cual se señaló:

"…Derivado de que el Estado mexicano está compuesto por entidades federativas, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, éstas cuentan con atribuciones constitucionales para expedir sus propias reglas para dirimir las controversias del orden civil y familiar ante sus tribunales, es decir, su propia legislación procesal y familiar.

Esta diversidad de contenidos en las normas procesales del país, ha generado diversos obstáculos para que las personas puedan acceder a una justicia expedita en la materia civil y familiar debido a la existencia de reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas y a veces contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento. Lo anterior, provoca en el ciudadano un estado de incertidumbre respecto a la aplicación y sentido de la justicia. Las relaciones civiles y familiares son los cimientos para una convivencia armónica y pacífica en nuestra sociedad, es decir, son las relaciones que las personas perciben en el día a día, en la cotidianeidad.

Por ello, resulta indispensable establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar este tipo de justicia en todo el país, y darles a las personas una mayor seguridad y certidumbre jurídica en los procedimientos del orden civil y familiar.

En ese orden de ideas, se requiere de procedimientos homologados en todo el territorio nacional para dirimir las controversias entre particulares, por ello se propone con esta reforma constitucional habilitar al Congreso de la Unión para que expida la legislación única en materia procesal civil y familiar, la cual permitirá prever procedimientos expeditos y

uniformes en toda la República; minimizar las formalidades en las actuaciones judiciales y eliminar la diversidad de criterios judiciales sobre una misma institución procesal…"

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

"…Quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos prudente recapitular, en atención a las iniciativas que se dictaminan y a la determinación de su acumulación por formar parte de un esfuerzo conjunto para atender la temática del acceso de las personas a la justicia en situaciones más frecuentes o cotidianas, los principales elementos de los citados Diálogos por la Justicia Cotidiana en las mesas relativas a la resolución del fondo del conflicto y amparo, y a la justicia civil y familiar…

En la mesa relativa a la justicia civil y familiar, se consideró necesario analizar los problemas que generan la percepción social de que la impartición de justicia en estas materias es lenta, incierta, discriminatoria, complicada y costosa. El principal problema general que se identificó en la materia de la justicia civiles el de la multiplicidad de los Códigos de Procedimientos Civiles, uno Federal y uno por cada Entidad Federativa. Esta dispersión legislativa se agrava con la necesidad de definir, en muchos casos, si en determinada cuestión deberá atenderse por la legislación procesal civil o el Código de Comercio, que es único para todo el país, pero cuya aplicación requiere frecuentemente de la supletoriedad normativa del Código Federal de Procedimientos Civiles y de los Códigos de Procedimientos Civiles de las entidades federativas. Esta pluralidad de ordenamientos legales procesales genera importantes desigualdades para las personas ante la ley y ello se traduce en inseguridad jurídica.

Así, se consideró que "la multiplicidad de códigos se traduce en barreras de acceso a la justicia, desigualdad ante la ley, incertidumbre e inseguridad jurídicas", al no haber normas homologas sobre los requisitos de la demanda, la contestación de la misma, la práctica de las pruebas, la característica y alcance de las sentencias y la naturaleza y características del sistema recursal.

Por otro lado, también se identificó que la multiplicidad de códigos procedimentales vigentes impide que la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación pueda adoptar interpretaciones judiciales uniformes de la ley, apartándose de su función esencial.

Por otro lado, también se llegó a la conclusión de que el modelo de justicia civil y familiar es lento porque está sujeto a una serie de formalismos procesales pues "los procedimientos, autoridades, plazos y requisitos procesales no están homologados; la negociación asistida de las partes y el apoyo a jueces por parte de experto como psicólogos, psiquiatras y pedagogos no están contemplados, y el dictado de sentencias, su revisión y el procedimiento de ejecución son lentos.

En materia familiar, a pesar de la naturaleza propia de los conflictos, como divorcios, patria potestad y tutela, los procedimientos son poco flexibles y ágiles."

En otra consideración, se estableció, que en la mayoría de los Estados de la Unión no se contemplan normas para el "apoyo de grupos multidisciplinarios de profesionistas cuya función principal es auxiliar al juez y a otros funcionarios judiciales, aportando información sobre los diferentes actores que intervienen en el litigio..., (participación de ayuda a proporcionar) "...los elementos descriptivos de la personalidad de los sujetos involucrados, que permiten al juzgador contar con argumentos científicos que avalen la motivación en la tomo de sus decisiones judiciales." Donde no existen esos grupos multidisciplinarios se requiere la contratación de profesionales y de peritos por los interesados en la causa o de personal que depende del apoyo de instituciones como los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia y los órganos de procuración de justicia, aunque "estas dependencias

priorizan sus propias cargas de trabajo y postergan las solicitadas por el Poder Judicial de que se trate, lo que dilata la toma de decisiones del juzgador."

Así, de manera específica se identificaron distintos problemas específicos y sus causas: la existencia de diversas legislaciones sobre las mismas instituciones produciéndose tratamiento distinto para situaciones similares; la dificultad para llevar a cabo las notificaciones personales en los procesos civiles y familiares, generándose el retraso en los procesos; los subterfugios derivados de las normas procedimentales para evadir o postergar la ejecución de las sentencias; la existencia de lagunas normativas en la legislación, la multiplicidad de las interpretaciones y el surgimiento de contradicciones en las mismas; la derivación hacia la multiplicidad de criterios jurisprudenciales por la pluralidad de ordenamientos legales para normar las mismas instituciones procesales; la inadecuada difusión de las disposiciones jurídicas y la falta de una cultura para acercarse a recibir la orientación y apoyo necesarios para el tratamiento y resolución de conflictos familiares; el alargamiento en el tiempo de los juicios instaurados, percibiéndose el acceso a la justicia civil y familiar como un ejercicio costoso, incierto y propenso a las arbitrariedades; la presencia en el orden jurídico de distintas normas que discriminan en razón de la edad y el género; la insuficiencia de métodos alternativos al juicio para asuntos relacionados en la justicia civil y con la justicia familiar; la falta de normas para otorgar un enfoque multidisciplinario a la atención de los asuntos familiares; la deficiente preparación de los operadores jurídicos y de los abogados, generándose desaliento en el justiciable; la disparidad de remuneraciones salariales entre servidores públicos judiciales que realizan las mismas funciones en diferentes entidades federativas; la resistencia al respeto de las personas civiles y familiares, con un enfoque centrado en la dignidad de la persona y los derechos humanos, y el uso de un lenguaje jurídico con exceso de tecnicismos y solemnidades que no es claro para las personas.

Con relación a los resultados de esta mesa de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, es que el Ejecutivo Federal plantea establecer la homologación de la legislación procesal en materia civil y familiar, mediante el otorgamiento al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la legislación nacional única en la materia.

Cuarta. A la luz de la determinación histórica de la Nación Mexicana por constituirse y afirmarse como una Estado federal, un componente esencial de esa determinación es la distribución de competencias entre el ente conformado por los Estados de la Unión-la Federación- y lo que corresponde a las partes de dicho ente -las entidades federativas-. Se trata de la esencia misma de la forma federal de gobierno.

En ese sentido, algunas materias han sido y son, por tradición, del orden federal por tratarse de funciones que atañen a la Nación o que requieren consideraciones y criterios homólogos para todo el país; esto es muy claro en materia de relaciones internacionales, de defensa y seguridad nacional y de disposición y de administración, aprovecho y disposición de bienes nacionales.

A su vez, otras materias se han establecido, también con antecedente histórico, como propias de las partes integrantes de la Federación, como los asuntos civiles, familiares y de reconocimiento de estudios profesionales.

Nuestra Constitución, recogiendo una secuencia de sus antecedentes federalistas de 1824 y de 1857, estableció la competencia de los Estados-en términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional y la teoría de las facultades residuales para los Estados de la Federación- para legislar en materia familiar y civil, al no conferirse esas facultades al Congreso de la Unión.

No se desconoce que en su momento y con base en la previsión del artículo 104 constitucional en materia de competencia de los tribunales de la Federación para conocer y resolver de controversias del orden civil, en términos de las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se expidió la legislación sustantiva y la legislación adjetiva en materia civil. También, debemos registrar que hasta la reforma política del Distrito Federal 1996, el Congreso de la Unión ejercía la facultad legislativa para el Distrito Federal y en tal virtud expidió en su momento los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

De conformidad con esa trayectoria de nuestras normas constitucionales, se asignó a las entidades federativas la facultad de legislar en torno a los procedimientos de los asuntos civiles, que en atención al desarrollo de las instituciones relacionadas con las personas y la familia en el Derecho Civil, también comprendió los procedimientos de los asuntos familiares.

En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas.

En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica-correctamente- como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia. Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que, sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local.

Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta. En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales.

En ese sentido, el texto vigente del inciso c) de la fracción XXI el artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal.

Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes. Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En ese sentido y de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal, la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia

propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares.

Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí et contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las legislaturas de las entidades federativas.

Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**

**"…**Hoy, podemos encontrar distintos sistemas procesales a lo largo del país que regulan los procedimientos civiles y familiares. Esto genera no solo una marcada disparidad en los tiempos y requisitos para acceder a la justicia, sino que, en algunos casos, la justicia pareciera estar marcadamente más lejana de las personas en una entidad federativa que en otra.

La forma de administrar justicia en México ha ido evolucionando. Ahora tenemos reglas más claras, procedimientos más expeditos en distintas materias y en muchos casos, como el penal o el mercantil, la justicia oral permite que los tiempos procesales se reduzcan considerablemente.

Es importante destacar que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales locales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35°/o del total de los asuntos que conocen dichos tribunales.

Es por ello, que esta dictaminadora coincide con la colegisladora en el sentido de que "en razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas -federal y local- trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica -correctamente- como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia".

Asimismo, es de suma importancia resaltar que esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas.

Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia.

En otras palabras, esta reforma facultaría al Congreso de la Unión para unificar en todo el país las normas adjetivas, pero respetando la facultad inherente a las entidades federativas -incluso la de la federación- de disponer la regulación de las normas sustantivas, de acuerdo a la realidad que opera en cada una de ellas y atendiendo a sus propios principios históricos y contexto social.

Este nuevo mandato constitucional otorgado al Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal única deberá tener como finalidad que las personas puedan tener

acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permitan hacer eficiente y ágil el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.
Por lo anterior, esta comisión dictaminadora coincide con los argumentos expresados por la Colegisladora y estima que estas normas servirán para contar con una legislación que homologue en todo el país el acceso a la justicia de las personas y resuelva de fondo los conflictos que son planteados a las autoridades…"

**12** **14/03/2019 REFORMA EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**
En la iniciativa del diputado José Hernán Cortés Berumen, del GP PAN, que sólo planteaba modificar el artículo 22 Constitucional, se manifestó:

"…la práctica de la figura de la extinción de dominio deja mucho que desear, ya su utilización es casi nula en las entidades federativas y a nivel federal el ministerio público no ha logrado separar la práctica y los estándares penales del procedimiento civil de la extinción de dominio, como ya se ha señalado.
El procedimiento de extinción de dominio que se propone regular en la carta magna se sustenta en los mismos principios constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad, del debido proceso y de la garantía de audiencia. Como ya se ha mencionado, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en la Convención de Mérida contra la Corrupción, en los que se determina la obligación de los Estados parte de instrumentar procedimientos encaminados a la privación, con carácter definitivo, de algún bien de origen ilícito por decisión de un tribunal o de una autoridad competente, así como considerar la posibilidad de revertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de dichos bienes , en la medida en que ello sea compatible con los principios del derecho interno, situación que el estado mexicano ha cumplido pero sin efectividad.
…
Bajo dicho escenario, es necesario replantear la figura de extinción de dominio en nuestro país, siguiendo la doctrina universalmente aceptada y que ha resultado exitosa en donde se ha aplicado. Se propone que la acción sea imprescriptible a efecto de que no sea el simple transcurso del tiempo el que "legitime" la posesión o la propiedad mal habidas.

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**
"…La extinción de dominio es la figura más eficaz para la recuperación de activos, ya que no requiere de los estándares probatorios de la figura del decomiso penal tradicional. Si bien es una figura que requiere del desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares, son muy distintos por su naturaleza real y no personal, como lo es la acción penal.
La eficacia de esta figura no riñe con el marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, todo lo contrario, posibilita un contexto de seguridad jurídica y garantías que el país requiere.
En México, la emisión de una regulación constitucional y legislativa de la extinción de dominio fue un avance destacado, sin embargo, el diseño vigente de dicha figura tanto a nivel constitucional como secundario, implican cargas procesales y probatorias propias del

derecho penal, que han sido uno de los óbices en su aplicación e instrumentación exitosa. Esto explica en buena medida el fracaso que la federación ha tenido en la recuperación de activos, tanto del crimen organizado, como de los actos de corrupción.

Es deseable que tanto a nivel federal como nacional se promueva una política de estado coherente en materia de recuperación de activos y de extinción de dominio, para que pueda existir mayor cooperación interinstitucional y por ende mejores resultados. Una política exitosa de recuperación de activos y de extinción de dominio generará numerosos beneficios: Envía el mensaje de que el crimen no es una opción para nadie, se reducirán los niveles de impunidad, se obtendrán recursos para apoyar a instituciones de salud y seguridad, así como para apoyar de manera eficaz a víctimas del delito. Se podrá remontar la crisis de inseguridad que se vive en diversas regiones del país…."

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**

"…En la sesión ordinaria del 30 de abril de 2018 se recibió, procedente de la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio. En esa misma fecha, el Presidente de la Mesa turnó la minuta de referencia a la Comisión de Puntos Constitucionales; de Justicia; y Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

La minuta tiene como objetivo reformar el primer párrafo del inciso a) y adicionar un inciso d) al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para construir un marco jurídico general para la figura de Extinción de Dominio, similar al existente en materia de secuestro, otorgando a las entidades federativas un esquema institucional-legal, para combatir los recursos de procedencia ilícita, independientemente del monto que impliquen, a través de un mecanismo homologado a nivel nacional y que tenga un énfasis en la prevención, la detección e intercambio de información, así como los mecanismos de persecución y de imputación por parte de los fiscales locales y federales que permitan aumentar de manera significativa los procesos penales correspondientes…

No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas…

De acuerdo con lo dispuesto por la fracción E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se devuelve a la Cámara de Diputados en virtud de las modificaciones propuestas en el proyecto de Decreto de este Dictamen.

…

e) En consonancia con el planteamiento de precisar la naturaleza civil del procedimiento de extinción de dominio, se propone establecer con nitidez la facultad del congreso de la unión para expedir la legislación nacional única en la materia, en la fracción XXX del artículo 73 constitucional. Es decir, en la fracción que contiene la facultad del congreso para emitir la legislación nacional única en materia de procedimiento civiles y familiares.

f) Precisar en las disposiciones transitorias la pervivencia de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expida la nueva legislación nacional única en materia de extinción de dominio. Y, también, precisar que los procedimientos de extinción de dominio que se hubieren iniciado y concluido con base en

la citada ley federal o en las leyes locales en la materia se tramitaran conforme a esas disposiciones hasta su conclusión y las sentencias que se hubieran dictado no se verán afectadas por las nuevas disposiciones constitucionales y legales en la materia…"

**Dictamen origen por modificaciones propuestas por revisora**

"…I. La Minuta de la Cámara de Senadores, para su elaboración, toma en cuenta las Iniciativas siguientes: a) Del Senador José Antonio Lima del Grupo Parlamentario de MORENA, por la cual adiciona y reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio; b) Del Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del Grupo Parlamentario del PRD, por la cual reforma la fracción 11 y adiciona una fracción IV del artículo 22 y se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio; e) Del Senador Ismael García Cabeza de Vaca del Grupo Parlamentario del PAN, por la cual reforma la fracción 11 del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio; y d) Del Senador Ismael García Cabeza de Vaca del Grupo Parlamentario del PAN, por la cual reforma los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio…

Para hacer armónica la reforma al artículo 22, la misma Cámara de Senadores, consideró adicionar al artículo 73, fracción XXX Constitucional, la facultad que tiene el Congreso de la Unión, para expedir la legislación única en materia de Extinción de Dominio en los términos del artículo 22 constitucional, antes citado…

CUARTA: Esta Dictaminadora considera prudente que la Cámara de Senadores haya reformado el artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que al Congreso de la Unión se le faculte, para expedir la legislación única sobre Extinción de Dominio en términos del artículo 22 de la propia Constitución…"

**13** **26/03/2019 REFORMA EN MATERIA DE USO DE LA FUERZA, GUARDIA NACIONAL Y EL REGISTRO DE DETENCIONES** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

La iniciativa fue presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, bajo la siguiente exposición de motivos:

"…En tales circunstancias, se plantea resolver ambos problemas –los vacíos legales en los que operan las Fuer zas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia– mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente en cargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses. Se propone que adicionalmente a sus funciones como garante de la seguridad y la paz públicas y la preservación de la vida, la libertad y los bienes de las personas, la Guardia Nacional esté facultada como auxiliar del Ministerio Público.

…

Por todo lo anteriormente expuesto, es necesario em prender la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de readecuar el término

“Guardia Nacional” a los requerimientos actuales y, en una modificación posterior, los ordenamientos secundarios a nivel reglamentario y de la normatividad interna, con el objeto de alinear la operación de la corporación mencionada al marco constitucional que por este decreto se reforma.

Con las reformas propuestas se establecerá la naturaleza, alcances y ámbitos de competencia de la Guardia Nacional. Estas adecuaciones constitucionales permitirán la actuación de la Guardia Nacional en el marco del Plan Nacional de Paz y Seguridad del próximo gobierno.

…

Para mayor eficiencia, la Guardia Nacional se coordinará con las instituciones de seguridad pública y pro curación de justicia de las entidades federativas y los municipios, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan. Tratándose de delitos federales, podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público, pero siempre bajo el mando y conducción de éste…”

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**

“…se realizaron audiencias públicas, en las cuales especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, expresaron sus puntos de vista, inquietudes, cuestionamientos y recomendaciones a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y demás diputados invitados de las Comisiones de Gobernación y Población y Seguridad Pública….

Finalmente en su Artículo Transitorio Séptimo, se precisa que dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los Municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública.

Además, se establece que en dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo. De ser positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. En caso contrario, el Secretario Ejecutivo gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la policía municipal o estatal que corresponda en los términos de la ley general respectiva, con el objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con eficacia su función.

En el último caso, si como resultado de un segundo diagnóstico, que se realizará seis meses después del mencionado en el párrafo anterior, persiste la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales locales asuman la función de seguridad pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe que remita el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la Federación a través del cuerpo de seguridad respectivo…”

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**

"…En razón de lo anterior, la Cámara de Diputados presentó las conclusiones que se obtuvieron del análisis de las relatorías de las distintas mesas que conformaron las audiencias públicas sobre la creación de la Guardia Nacional, mismas que tomaron en cuenta para la dictaminación del proyecto de decreto en materia de Guardia Nacional.

Las conclusiones fueron divididas por rubros temáticos y en un apartado de conclusiones generales, como se observa a continuación:

1. CONCLUSIONES POR MESA a) GOBERNADORES • Mesa 1 Seguridad ciudadana en los estados; y • Mesa 2 Federalismo y guardia nacional.

Hubo una concordancia en diversos temas. Por un lado, todos los gobernadores coincidieron en la necesidad de establecer una coordinación de esfuerzos de acuerdo a las características de cada estado. En cuanto a la relación entre los distintos órdenes de gobierno, creen necesario que no haya un traslado de competencias de un orden de gobierno a otro, sino que se respeten las competencias de cada nivel…

En ese orden de ideas, hubo un claro consenso en que la Guardia Nacional debía construirse como un esquema de seguridad paralelo al fortalecimiento de las capacidades de los cuerpos policiacos estatales y municipales. Se reconoció que un área de oportunidad importante es el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas locales, mismas que, a mediano y largo plazo, deben consolidar sus responsabilidades de protección ciudadana…

b) AUTORIDADES MUNICIPALES.

• Mesa 3. Estrategias municipales para la seguridad; y • Mesa 4. Los municipios ante la problemática de la inseguridad.

Estas dos mesas recabaron los puntos de vista de las autoridades municipales, mismas que coincidieron en la necesidad de fortalecer las capacidades de las policías locales, a través de una buena capacitación, preparación y equipamiento. De igual forma, y en concordancia con lo planteado por los gobernadores, las autoridades municipales consideraron adecuado que la Guardia Nacional opere bajo un mando civil y que ésta respete la competencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, para lo cual se consideró oportuno que el texto de la reforma defina con claridad el papel de la Guardia Nacional en las tareas de seguridad pública.

Los distintos alcaldes y alcaldesas dejaron muy en claro que ellos desean trabajar en coordinación y no en subordinación con la Guardia Nacional, para lo cual sería necesario construir su marco institucional en un diálogo colaborativo con todos los órdenes de gobierno y sujeto a parámetros claros para su evaluación…

MODIFICACIONES AL DICTAMEN

… Asimismo, subsiste la previsión del dictamen de facultar al Congreso para expedir la legislación sobre uso legítimo de la fuerza, ordenamiento que se determina con carácter general, con el ánimo de homologar en los tres órdenes de gobierno la reglamentación de una facultad que implica riesgos para los derechos humanos.

Se añade también a las facultades del Congreso la de expedir la ley del registro nacional de detenciones, con la idea de que un solo instrumento concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean éstas de carácter administrativo o penal.

Por otro lado, se elimina el segundo párrafo que estaba propuesto en el dictamen relativo a la facultad del Congreso de disolver a la Guardia Nacional con el voto de una mayoría calificada. Esta disposición perdió sentido al establecer claramente el carácter de la Guardia Nacional como institución policial, por lo que no es deseable que exista una facultad de esta naturaleza para un cuerpo que está prestando el servicio de seguridad pública en la Federación…

• Al Artículo Séptimo Transitorio. Al ser una de las preocupaciones más recurrentemente expresadas por los gobiernos locales y municipales, se elimina el artículo séptimo transitorio para respetar la soberanía de los Estados y la autonomía municipal…

Una vez aprobado el dictamen por la colegisladora con los cambios que derivaron de las audiencias públicas, señalados anteriormente y aprobados por el Pleno, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la minuta respectiva al Senado de la República…

AUDIENCIAS PÚBLICAS

Finalmente, los representantes de los gobiernos estatales y municipales, así como los representantes de la sociedad civil, aseguraron que se requiere del apoyo federal para resolver la grave situación actual, y que no se cuentan con los recursos suficientes, capacitación adecuada y, en muchos casos, son los mismos cuerpos de seguridad locales los que se encuentran infiltrados por miembros del crimen organizado…

Bloque 1 Ornar Fayad Meneses, gobernador del Estado de Hidalgo • El gobernador de Hidalgo comenzó su participación asegurando que este evento de parlamento abierto tendrá la visión de todos los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. • Afirmó que ya tiene mucho tiempo que se quiere crear un cuerpo de seguridad de carácter nacional. • Invitó a la reflexión diciendo que el gobierno tiene la obligación de garantizar la seguridad de la población, a través del presidente de la República y que uno de los ejes centrales del Ejecutivo es la creación de un cuerpo de seguridad nacional (Guardia Nacional). • Aseguró que para cumplir funciones de seguridad pública, es necesario partir de la realidad y no de un ideal. • El desafío es crear la construcción del cuerpo de seguridad que asegure el resguardo de los derechos humanos • La Guardia Nacional es uno de muchos factores que deben hacerse para atender la realidad del país y la seguridad nacional. • También dijo que no se debe escatimar las posibilidades que el presidente requiere para poder cambiar nuestra realidad. • Afirmó que el estado de Hidalgo quiere apoyar al Ejecutivo Federal, que el gobernador necesita el respaldo del Ejército Mexicano, para apoyar en las acciones de seguridad. • Cerró diciendo que los municipios no tienen los suficientes recursos, ni humanos, ni financieros; que se deben tomar definiciones claras: la guardia debe ser un órgano intermedio, entre los órganos de la seguridad pública y la seguridad nacional; es decir que no debe ser una policía civil ni militar, sino un cuerpo intermedio…

Respuestas de las y los expositores Bloque 1, ronda 1 Ornar Fayad Meneses, gobernador del estado de Hidalgo • Hidalgo está muy lejos de pedir el estado de excepción, los índices delictivos distan mucho de los estados más violentos, por el contrario, está entre los más tranquilos. Hidalgo solicita ayuda del ejército por el grave problema del huachicol, porque no alcanzan policías. • Creo que es necesario reformar la Constitución porque va a dar un marco legal, la mayoría está de acuerdo con la Guardia Nacional, solo falta arreglar los detalles. A través del derecho transitorio se pueden poner las garantías para este cambio con una gran pulcritud legislativa. Lo cierto es que se necesita un cuerpo de seguridad a nivel nacional que garantice que se puede combatir el problema de inseguridad. En ese sentido, me parece que definiendo el carácter de este cuerpo se tendría casi todo el consenso.

• Por otro lado, no conozco a otro país que haya atravesado una situación como la de México, ya que cada nación resuelve las situaciones de formas distintas. No sabemos si va a funcionar, pero necesitamos un cuerpo de seguridad con la suficiente cantidad de elementos como para que el Estado pueda encargarse de lo que le corresponde…

Respuestas de las y los expositores Bloque 1, ronda 2 Ornar Fayad Meneses, gobernador del estado de Hidalgo • • Es alentador ver a varios integrantes de distintos grupos

parlamentarios trabajar en conjunto. La esencia de lo que hacen aquí es defender los intereses de los Estados, en manos de ustedes sé que los intereses estatales quedarán salvaguardados. La Guardia Nacional no va resolver todo, pero es una parte fundamental para combatir la inseguridad. Estoy seguro que, aunque faltan muchos detalles por afinar, este dictamen va para adelante…

4. Federalismo y Seguridad Pública.

La Mesa 4: "Federalismo y Seguridad Pública" se celebró el14 de febrero de 2019 y se desarrolló en cuatro bloques en los cuales los ponentes convocados expresaron sus opiniones en torno a la Minuta de Guardia Nacional.

En el presente documento se anexan las relatorías o versiones estenográficas de las intervenciones de los ponentes participantes para ofrecer una lectura fiel de las posturas, propuestas y puntos de vista expresados durante la audiencia pública.

A lo largo de los cuatro bloques en donde participaron 17 ponentes, entre los que se encuentran Gobernadores, presidentes municipales, alcaldes, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros; se expresaron propuestas para mejorar y enriquecer la Minuta de Guardia Nacional; se discutió ampliamente la naturaleza del mando que debe tener esta organización, sus atribuciones y características; el papel de las Fuerzas Armadas; la necesidad de contar con controles institucionales y otros tópicos vinculados al proyecto de reforma constitucional. Múltiples fueron las propuestas que se presentaron durante esta audiencia en materia de federalismo y guarida nacional.

Por ello, en este documento se presentan dos apartados:

1. Conclusiones por bloque.
2. Relatoría o transcripción de las ponencias que ofrecieron las personalidades convocadas.

…

Conclusiones por bloque

A continuación, se presenta una relación de las conclusiones específicas esbozadas por los bloques en las audiencias.

BLOQUE 1 • Los participantes coincidieron en que el contexto de inseguridad es un reto mayúsculo para todos los niveles de gobierno. Por lo que encuentran necesario activar un mecanismo eficiente en materia de seguridad para todo el país. Atendiendo a las particularidades de las distintas zonas y entidades del país. • Todos los gobernadores respaldan la propuesta de la Guardia Nacional y coinciden en la urgencia de implementar el proyecto. • Existen coincidencias en cuanto a que un mecanismo como la Guardia Nacional operando en el territorio mexicano contribuiría a reordenar el complejo tema de seguridad nacional. • Se hizo hincapié en el hecho de impulsar esfuerzos conjuntos en un marco de colaboración y respeto al Federalismo. Que los alcances de la Guardia Nacional tienen que ser tan amplios como la realidad social lo exige, pero dentro de los límites de la competencia federal. • Un tema importante para los cuatro ponentes es el de respetar los derechos humanos en la aplicación de la guardia nacional. • Para los ponentes de este bloque resulta importante plantear un periodo de transición en la operación de la Guardia Nacional, hasta su consolidación. • Que el mando de la Guardia Nacional sea civil; que la facultad de investigación de delitos quede en el Ministerio Público; y que sus miembros estén preparados para respetar los derechos humanos. • Atender la profesionalización de las policías estatales y municipales y vigilar el destino de recursos para los municipios.

BLOQUE 2 • Clarificar que el fuero militar es inaplicable a los cuerpos no militares como tendría que ser una Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública. • Acotar que el fuero militar no aplica incluso en las violaciones a la disciplina militar donde se vean afectados civiles. Establecer la obligación de la Federación para alimentar el sistema

nacional de información de seguridad pública, de forma que no sólo los estados y municipios reporten al centro, sino que la obligación sea bidireccional aumentando la capacidad de fiscalizar a la federación. • En la reforma al artículo 21, incluir a las nuevas corporaciones de manera que el carácter civil, disciplinado y profesional aplique también a la Guardia Nacional y se eviten estructuras de mando como el Estado Mayor donde la representación militar supera numéricamente a la representación civil. • Se debe hacer una verdadera reforma policial de gran calado. • Equilibrar la reacción con la prevención y la atención a las incivilidades, en un marco de transparencia y rendición de cuentas. • Incluir mecanismos diversos y complementarios de control y, particularmente de aprendizaje institucional, tanto al interior como al exterior de la policía, en la estrategia de fortalecimiento institucional de las policías. • Permitir la participación ciudadana en procesos tradicionalmente opacos como la revisión de ascensos dentro de la policía o el acompañamiento ciudadano a víctimas de abuso policial. • No aprobar el dictamen como fue recibido por la Cámara de Diputados y buscar una vía completamente civil que ponga en el centro de la discusión el fortalecimiento de las instituciones y capacidades locales. • Generar una estrategia de seguridad integral; fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal, los Estados y los municipios; fortalecer a los municipios; y combatir la inseguridad, con respecto a los derechos humanos y bajo un marco jurídico. • Retomar el dictamen alternativo que propone el colectivo Seguridad Sin Guerra.

BLOQUE 3 • Para los ponentes surgen dos dudas reiteradas, la primera es ¿la Guardia Nacional tendrá un mando civil y uno militar, es decir; contará con dos mandos? Y ¿Cómo se coordinarán los trabajos de la guardia nacional con las policías estatales y municipales?

• Otra coincidencia de los ponentes es que, si bien el mecanismo de la Guardia Nacional puedes ser eficiente, es sobre todo importante que el órgano no se encuentre integrado por militares. • Consideran innecesario modificar la constitución para poner en operación a la Guardia Nacional. • Coinciden en rescatar los trabajos, investigaciones y análisis realizados por la sociedad civil en materia de seguridad para no empezar de cero en los trabajos sobre el complejo tema de la seguridad, tales como la propuesta del colectivo Seguridad sin guerra, que incluye aprobar una ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, con un artículo transitorio que mandatara un retorno gradual del Ejército y la Marina a los cuarteles, o la de pasar por una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que incluyese un mecanismo de repliegue paulatino del personal militar. • La Guardia Nacional puede tener más impacto en el mediano plazo si se logran las metas de reclutamiento planteadas por el gobierno (50 mil elementos en tres años). Pero lograrlas va a requerir un esfuerzo monumental: entre 1998 y 2018, el crecimiento neto de las Fuerzas Armadas fue de 34 mil elementos. Lo planteado por la futura administración equivale a hacer en tres años 50% más que lo logrado en las dos décadas previas. • Que la Guardia Nacional sea una institución de carácter civil, suprimiendo los componentes militares que persisten, en especial en su jerarquía, en la conformación de la junta de jefes de estado mayor, en su esquema de profesionalización, de ascensos y descenso, en la extensión que hace de la jurisdicción militar. • Que se retiren a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública de manera gradual, bajo los criterios de estricta excepcionalidad, temporalidad, sujeción al mando civil y rendición de cuentas. • Trabajar desde distintas opciones legales para generar una política de seguridad que parta de la premisa de que la presencia territorial del Estado no solo es posible por vía de la fuerza, sino también por medio de la intervención social. • Buscar fórmulas que garanticen la reivindicación de la actuación subsidiaria, bajo mandos civiles y estrictamente temporal en la actuación de las fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública. • Apela

al compromiso con la libre determinación de los pueblos indígenas de México, cuestionando si la Guardia Nacional respeta su derecho consuetudinario.

BLOQUE 4 • Que la Guardia Nacional empiece a funcionar inmediatamente. • Construcción de instituciones civiles y abatir los niveles de impunidad, fortaleciendo la capacidad, técnica e infraestructura de las autoridades que investigan delitos. • Construir un vínculo con la sociedad civil, para dar seguimiento y fiscalizar la estrategia. • Al crearse una institución cuya denominación estaba ya prevista en el texto constitucional como Guardia Nacional, se debería aprovechar los existentes artículos 10, 31, 35, 36, 76, 78 y 89 que ya hacen referencia a dicha institución y en todo caso, realizar las modificaciones conducentes a dichos artículos. • Propone controles legislativos efectivos y reales respecto de las facultades concedidas a la Guardia Nacional, tales como establecer parámetros objetivos para evaluar las labores que desempeñará. • Plantea la necesidad de crear indicadores de desempeño, de objetivos, de metas, de delimitación territorial de las actividades que desempeñará, de temporalidad de su actuación, de causas que originaron su intervención. • De manera particular propone que se contemple la existencia de una Comisión Bicameral del Congreso de la Unión para evaluar dichas funciones como la de Seguridad Nacional. • Precisar que la configuración del Estado mexicano no establece la existencia de un orden de gobierno denominado "Nacional" por lo que dicha denominación es imprecisa y confusa. De manera que la Guardia Nacional debe ser una Guardia Federal. • Se debe resolver el dilema existente entre un Mando único o un Mando mixto respecto de todos los elementos que integran las instituciones de seguridad pública, toda vez que al imponer la existencia de una Guardia Nacional cuyos supuestos de actuación/intervención y ámbito territorial de actuación no quedan especificadas en el texto constitucional. • Propone el fortalecimiento de las policías estatales y municipales con acciones concretas y sencillas como la homologación de los exámenes de evaluación y confianza, la profesionalización policial, salarios decorosos, dotación de equipo de vanguardia, régimen especial de seguridad social y acceso a créditos preferentes para vivienda, Ombudsman policial, carrera policial, y el diseño de policía de proximidad. • Para que se convierte en una realidad legislativa la naturaleza civil de la Guardia Nacional se deben eliminar de la Minuta el artículo 13 y la Junta de Jefes del Estado Mayor del artículo 21, para evitar posibles conflictos de interpretación constitucional al respecto. • Menciona propuestas legislativas más eficaces y serias para combatir el crimen, como: el mando mixto policial, el diseño de una policía de proximidad efectiva o el derecho de libre adquisición, portación y posesión de armas de fuego para la legítima defensa del patrimonio, vida y libertad de los ciudadanos. • Profesionalizar, especialmente, al municipio que es el eslabón más débil; incorporar la participación ciudadana; y, hablar de instituciones de coordinación. • Blindar a los municipios con presupuesto; armonizar los marcos normativos, para que se brinde seguridad jurídica, y los municipios no queden supeditados al artículo 115 constitucional. • Que se mejore la impartición de justicia, la capacitación y distribución de recursos para el tema de seguridad…

CUARTA. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN. En concordancia con lo planteado anteriormente y derivado del análisis y la discusión de la minuta en comento, estas Comisiones Unidas consideramos relevante atenderla en sentido positivo con las modificaciones respectivas.

Por lo anterior, y ante la imperiosa necesidad de atender los problemas .de inseguridad en nuestro país, se propone la creación de la Guardia Nacional, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras consideramos necesario fortalecer que está sea de carácter civil, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la

libertad, la integridad y el patrimonio de las personas; así como la preservación de la paz pública, el orden, los bienes y recursos de la Nación.

Con esta nueva institución se busca prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y con ello garantizar la seguridad. Se tratará de una institución policial, lo que implica que realizará tareas de prevención e investigación de los delitos, siempre bajo el mando del Ministerio Público, así como labores de primer respondiente ante hechos delictivos.

Esto implica también que tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la sociedad, no sólo de elementos armados, sino también de elementos enfocados en la prevención; de tal manera que, si bien será un órgano de carácter civil sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

También se establece que, su actuación será con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios, si bien es cierto, se prevé el despliegue de la Guardia Nacional en las diversas regiones del país, esto no significa que vayan a sustituir a las policías municipales o estatales, está será una institución federal que actuará de manera subsidiaria y en apoyo, a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

El diseño de la Guardia Nacional responde al respeto del federalismo que será un complemento de las tareas de las policías estatales y municipales. Sabemos que las condiciones de inseguridad en nuestro país requieren acciones que garanticen resultados en materia de seguridad a corto plazo, en este sentido resulta imperante contar con un cuerpo policial, profesional, disciplinado, dotado de toda una nueva arquitectura institucional y con elevados valores al servicio de la seguridad pública para enfrentar la inseguridad e inhibir la corrupción, que sea eficiente en su actuar y que cuente con la confianza de toda la sociedad…

También el Congreso de la Unión tendrá la facultad de expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización y operación de la Guardia Nacional; así como para expedir la ley que reglamente el uso legítimo de la fuerza, garantizando el respeto a los derechos humanos…

En atención a las consideraciones expresadas en este apartado, y expresado nuestra coincidencia en sentido general con la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se crea la Guardia Nacional, enviada por la colegisladora, estas comisiones dictaminadoras proponemos modificaciones, con la finalidad de fortalecer esencialmente el carácter civil de la Guardia Nacional, mismos cambios que se ilustran al tenor del cuadro comparativo siguiente:

…

Artículo 73

Se establece la expedición de leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización y operación de la Guardia Nacional, así como sobre el uso de la fuerza en la fracción XV[16]. Por tanto, se suprime la propuesta de creación de la ley general del registro de detenidos…”

**Dictamen de la cámara de origen por las modificaciones de la revisora**

“Cambios a su propio dictamen. Una vez que las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores aprobaron su dictamen a la minuta enviada por esta Cámara de Diputados, en

[16] En el dictamen de origen era la fracción XXIII lo referente al uso legítimo de la fuerza.

materia de Guardia Nacional, su publicó en la gaceta parlamentaria de fecha 19 de febrero, en primera lectura, para los efectos de la Declaratoria de Publicidad.

Posteriormente los presidentes de las Comisiones dictaminadoras del Senado, en fecha 21 de febrero del presente año, entregaron a la Mesa Directiva una propuesta de modificaciones a diversos artículos de su dictamen. Éste fue firmado por los mismos presidentes y los integrantes de las Comisiones Unidas debidamente autorizado y aprobado por el pleno del Senado, para integrarse al proyecto de dictamen para su discusión. Para lo anterior esta Comisión Dictaminadora consideró adecuado citar textualmente el documento de modificaciones.

…

| Minuta de la Cámara de Diputados<br>16 de enero de 2019 | Dictamen Comisiones Unidas del Senado<br>17 de febrero de 2019 | Minuta de la Cámara de Senadores<br>21 de febrero de 2019 |
|---|---|---|
| Artículo 73. …<br>XV. **Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional**;<br><br>XVI a XXII. …<br><br>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; **así como para expedir la ley general del uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos, garantizando el respeto de los derechos humanos**;<br><br>XXIV a XXXI. … | Artículo 73. …<br>XV. Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional; **así como para el uso legítimo de la fuerza, garantizando el respeto a los derechos humanos**;<br><br>XVI a XXXI. … | Artículo 73. …<br>XV. Derogada;<br><br>XVI a XXII. …<br><br>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**; |

| | | |
|---|---|---|
| | | XXIV a XXXI. … |
| TRANSITORIOS | TRANSITORIOS | TRANSITORIOS<br><br>SÉPTIMO. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.<br><br>Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.<br><br>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo, con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación |

| | | |
|---|---|---|
| | | serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes. |

…Ahora bien, esta Comisión Dictaminadora de Puntos Constitucionales, considera fundamental y positivo que en el artículo 73, fracción XXIII, se disponga que el Congreso tenga la facultad, para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativos 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. Esto porque permite dar supremacía a los derechos humanos en el diseño jurídico e institucional en las materias que se proponen…
Finalmente, esta Comisión Dictaminadora expresa su acuerdo en que los Ejecutivos de las Entidades Federativas presenten ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales..”

**14** **15/05/2019 REFORMA EN MATERIA DE EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN** (SCJN, Sistema de Constulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Se conformó el proceso legislativo con 7 iniciativas, a saber:

1. La primera fue del Presidente de la República, versó sobre la reforma educativa, y en ella se manifestó:

“…Es por ello, que esta Iniciativa, en apego a los compromisos de campaña, propone cancelar la mal llamada “Reforma Educativa” y detener las afectaciones laborales y administrativas de las que fue víctima el magisterio nacional. Debe tenerse en cuenta que con la misma se busca dotar de educación de excelencia, así como corregir los errores cometidos que afectan al sector a fin de que el proceso educativo cumpla la alta función que le asignan nuestras normas constitucionales…”

2. La segunda fue de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional; del Partido Revolucionario Institucional; de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática, así como las y los diputados de sus grupos parlamentarios, en la que se señaló:

“…Reconocimiento del derecho a la ciencia y a gozar de los beneficios del desarrollo científico y sus aplicaciones.
El derecho a la ciencia ya ha sido recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Sin embargo, su reconocimiento en el marco jurídico mexicano aún está pendiente.
El derecho a la ciencia va más allá de la visión de beneficiarse de ella y aboga por contenidos más amplios de participación. Es un derecho que incluye contenidos como la divulgación, la participación en la creación científica, la participación en las políticas

científicas, la responsabilidad en la gestión de riesgos, las libertades y responsabilidades de quienes hacen ciencia y tantos otros aspectos.

La Constitución contempla disposiciones respecto del tema de ciencia y tecnología. No obstante, al analizar de forma cronológica los cambios vertidos en la Carta Magna, se advierte una recepción tardía y difusa en la materia que prioriza el apoyo, la promoción e inversión en investigación científica y tecnológica, pero no recoge ninguno de los elementos sustantivos adherentes a tal derecho.

Con el propósito de resarcir esta laxa identidad jurídica, la iniciativa -además del reconocimiento explícito de tal derecho- prescribe que el Estado deberá incentivar la investigación científica, humanística y tecnológica, así como garantizar el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezca la ley.

Además, confiere facultades expresas al Congreso de la Unión 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…"

3. Iniciativa de la diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la cual se señala:

"…En materia de ciencia, tecnología e innovación, resultado de la reforma de 2014 en materia de acceso abierto y ante los cambios políticos y estructurales, resulta fundamental establecer que el Estado tiene la obligación de promover, garantizar e impulsar la investigación científica, tecnológica y de innovación, apoyando el acceso abierto a recursos que se deriven de estas.

Esta adición debe entenderse en el sentido en que fue definido el Acceso Abierto es decir como " el acceso a través de una plataforma digital y sin requerimientos de suscripción, registro o pago, a las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos, tecnológicos y de innovación, financiados con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada".

Lo anterior de ningún modo debe representar una limitante para la universalización y democratización del conocimiento, incluso para generar políticas públicas que permitan el acceso extraterritorial, tiene la intención de ser una herramienta para la producción científica, tecnológica y de innovación que se hace en México con recurso públicos…"

4. La cuarta iniciativa fue en materia de educación y presentada por Julieta Macías Rábago, Kehila Abigail Ku Escalante y Mario Alberto Rodríguez Carrillo, diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, señalando:

"…La presente propuesta pretende rescatar los elementos de la política educativa que han demostrado ser positivos y mejorar aquéllos en los que existe margen de oportunidad, involucrando para ello a todos los participantes del sistema educativo y utilizando la

información disponible para construir, con base en las evidencias, un proyecto educativo a largo plazo.

En dicho proyecto es indispensable respetar los derechos laborales del magisterio y dignificar la profesión docente, ya que los maestros son uno de los principales elementos para el correcto funcionamiento del sistema educativo. Para lo cual es necesario desvincular la estabilidad laboral de los resultados de las evaluaciones y contar con un sistema permanente de profesionalización y actualización para los docentes.

Así como también lo es la existencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como órgano técnico especializado, con calidad de autónomo, para contar con instrumentos precisos para evaluar los diversos elementos del sistema y con ello producir in formación necesaria para la correcta toma de decisiones de política educativa que se traduzcan en un uso eficaz de los recursos y en una mejor calidad del ser vicio educativo que reciben nuestros niños y jóvenes…"

5. La quinta iniciativa, también en materia educativa, fue presentada por el diputado Érik Isaac Morales Elvira, del grupo parlamentario de MORENA, agregando que busca:

"…Establecer en la Constitución que la educación que se imparta en el país deberá incluir en los planes de estudio la activación física, la educación física y el deporte implica una serie de beneficios en favor del desarrollo integral de las niñas, niños y jóvenes. Establecer que los conceptos activación física, educación física y deporte formarán parte del lenguaje en el sistema educativo mexicano implica una obligación y responsabilidad del Estado en garantizar libertades y derechos; ante tal situación será necesario construir los mecanismos capaces de darles cumplimiento, así como establecer parámetros a partir de su definición y alcance…"

6. En la sexta iniciativa de la Diputada Dulce María Méndez de la Luz Dauzón, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, se planteaba:

"…El desarrollo infantil temprano es un derecho del niño a la educación, pero en México se ha visto como un derecho laboral de los padres, por lo cual no todos los infantes tienen la gran oportunidad de gozar de sus beneficios…

Por ello es necesario revertir el paradigma de que sea un derecho laboral de los padres el que brinde acceso a la educación inicial, se trata de cumplir con el principio de interés superior de la niñez y poner a niños y niñas como protagonistas, centro y prioridad de la educación inicial.

Partiendo de la premisa de que la universalidad es uno de los aspectos más importantes para la noción misma de derechos humanos, el derecho a la educación inicial debe ser para todas y todos los niños mexicanos. Un elemento que da firmeza a la generalidad es la obligatoriedad, la cual representa el compromiso del Estado para garantizar a todo el sector de población de 0 a 5 años las mismas oportunidades de acceso y disfrute de un derecho…

En ese sentido, hacer obligatoria la educación inicial en México, representa beneficios individuales y colectivos. En primer lugar, se potencializa el desarrollo físico, psicosocial, emocional y cognitivo de cada niña y niño para el resto de sus vidas; además se eleva el desarrollo del capital humano de México y, a nivel global, se contribuye al logro de una de las 169 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a saber: "Garantizar que niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria"."

7. La iniciativa del Diputado José Ricardo Gallardo Cardona del GP PRD señalaba: "…El objetivo de esta iniciativa, está encaminado a liberar a docentes y padres de familia de la obligación del Estado de dar mantenimiento a las escuelas, dotar de insumos y garantizar el suministro de servicios básicos como luz y agua, para reducir al máximo el impacto que producen las cuotas escolares que son destinadas a solventar estos gastos, sin menoscabo que, de poder los padres de familia realizar alguna contribución escolar, sea de 'manera voluntaria y dirigida a actividades encaminadas a enriquecer las actividades escolares en el marco de lo estipulado por el artículo 6o. de la Ley General de Educación…"

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**
"DÉCIMOCUARTA. Las dictaminadoras, con base a lo manifestado en el presente Dictamen, producto de análisis, recepción de propuestas y opiniones de los diversos actores involucrados en el proceso educativo, deliberación, intercambio de ideas, diálogo y, sobre todo, de suma de voluntades políticas en la construcción de consensos para tener las bases de un Acuerdo Educativo Nacional que funde la nueva escuela de México, proponemos modificaciones a las iniciativas de mérito, para lo cual justificaremos cada una de ellas a partir de una visión de concebir a nuestro marco constitucional como una expresión de los valores y principios que nos damos como sociedad y constituyen el punto de partida de su transformación…

Artículo 73.
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;**
…"

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**
"…DÉCIMA QUINTA. Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que a propósito, y dadas las diversas inquietudes que ha levantado el principio de gratuidad en la educación superior, sobre todo en las universidades públicas y autónomas por ley, valga mencionar que el artículo Décimo Cuarto Transitorio de la minuta enviada al Senado por parte de la Cámara de Diputados, establece que "la legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en este Decreto y, la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas". Asimismo, el artículo Décimo Quinto Transitorio prevé de manera más específica, que "para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución".

Como puede verse, las disposiciones normativas antes citadas y contenidas en el proyecto de Reforma, brindan certidumbre jurídica en general a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, en particular a las Universidades Autónomas, porque de ello se interpreta que todo aquel recurso que las instituciones educativas dejen de percibir por motivo de la eliminación total o parcial de las cuotas escolares, será repuesto a las propias instituciones a través de una correspondiente partida presupuestal que será creada ex profeso…

DÉCIMA SEXTA. Estas Comisiones consideran que del análisis de la situación que guarda la educación pública en todo el país, realizado en el marco de la reforma educativa en el Congreso de la Unión por las y los legisladores, así como por diversos actores de la sociedad, se desprende que la implementación de esta reforma en los estados, requerirá de aportaciones adicionales de parte del gobierno federal.

De ahí que sea necesario hacer una respetuosa recomendación a las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que atendiendo a las condiciones presupuestarias de las entidades federativas con base al equilibrio y la responsabilidad hacendaria, se proceda a conformar un fondo financiero que ayude a solventar el déficit del gasto educativo que ahora reportan en mayor o menor medida las entidades federativas y, que además, con este mismo fondo se apoye a los gobiernos estatales a fin de poner en operación la nueva reforma educativa en el ámbito de sus correspondientes competencias.

El Federalismo Educativo supone que, en la coordinación fiscal entre la Federación, Estado y Municipios, la Federación proveerá los recursos necesarios que permitan a las entidades federativas hacer frente puntualmente a las responsabilidades que en la materia educativa señala esta Reforma Constitucional.

Por lo que, resulta indispensable que el fondo previsto en el transitorio DÉCIMO QUINTO se instrumente a la brevedad posible para dar paso a la confianza de las entidades federativas, en que el sistema educativo tendrá, solidez financiera y la reforma no será motivo de conflicto permanente en el territorio nacional por la incapacidad de las entidades federativas de atender los compromisos establecidos.

Junto a lo anterior, es pertinente que de manera perentoria se realice un estudio sobre los mecanismos actuales del financiamiento a la educación de los estados, con la finalidad de convocar a un nuevo pacto de federalismo educativo para la construcción de un modelo de coordinación fiscal, que oriente con certeza sobre los montos de recursos que para este renglón deberán contemplarse en los sucesivos presupuestos federal, estatales y municipales, lo que por supuesto habrá de darse conforme a sus propias y diferenciadas capacidades.

Con ello se trata de fortalecer el federalismo educativo, estableciendo compromisos y colaboración entre los tres ámbitos de gobierno, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 3º. Constitucional, lo que permitirá sacar adelante los trabajos, acciones y medidas que contribuyan al desarrollo del Sistema Educativo Nacional…"

**Dictamen de la cámara de origen por las modificaciones hechas por la revisora**

"…OCTAVA. Con la serie de elementos que se han manifestado, estas dictaminadoras hacen una valoración de lo que fue devuelto por la Cámara revisora para justificar el sentido del presente Dictamen, con las consideraciones vertidas en el siguiente cuadro…

Artículo 73.

XXV. Dejar el texto constitucional vigente sin reformar la fracción XXV implica no contar con fundamento jurídico para que el Congreso de la Unión legisle para tener las bases para una

carrera justa y equitativa para las maestras y los maestros, por lo que se dejaría fuera la posibilidad de:

- Instauración de evaluaciones diagnósticas para la mejora continua de la educación.
- Eliminación de los efectos de la evaluación vinculados a la permanencia.
- Reinstalación de las maestras y los maestros cesados con el reconocimiento pleno de sus derechos laborales.
- Eliminación de las sanciones contrarias a los derechos laborales de las maestras y los maestros.

XXIX-F. Se coincide con las reformas de esta fracción y dejar conforme al texto constitucional las vigentes por los argumentos expuestos en las consideraciones de estas dictaminadoras y que fue propuesta de manera inicial por esta Cámara de origen.

NOVENA. Quienes dictaminan, una vez analizada la Minuta de la Cámara revisora con la serie de consideraciones formuladas, coinciden en que no puede ser aceptada en sus términos, toda vez que no contribuye a contar con un marco constitucional que funde la Nueva Escuela México y posibilite las pautas para lograr un proceso de mejora en el sector educativo que reditúe en garantizar el acceso pleno y efectivo al derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes…"

**Dictamen de la revisora por las modificaciones hechas por la cámara de origen al pronunciarse sobre las modificaciones hechas a su vez por la revisora**

"…SÉPTIMA. Estas Comisiones insisten en considerar que del análisis de la situación que guarda la educación pública en todo el país, realizado en el marco de la reforma educativa en el Congreso de la Unión por las y los legisladores, así como por diversos actores de la sociedad, se desprende que la implementación de esta reforma en los estados, requerirá de aportaciones adicionales de parte del gobierno federal.

De ahí que sea necesario hacer una respetuosa recomendación a las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que atendiendo a las condiciones presupuestarias de las entidades federativas con base al equilibrio y la responsabilidad hacendaria, se proceda a conformar un fondo financiero que ayude a solventar el déficit del gasto educativo que ahora reportan en mayor o menor medida las entidades federativas y, que además, con este mismo fondo se apoye a los gobiernos estatales a fin de poner en operación la nueva reforma educativa en el ámbito de sus correspondientes competencias.
El Federalismo Educativo supone que, en la coordinación fiscal entre la Federación, Estado y Municipios, la Federación proveerá los recursos necesarios que permitan a las entidades federativas hacer frente puntualmente a las responsabilidades que en la materia educativa señala esta Reforma Constitucional.
Por lo que, resulta indispensable que el fondo previsto en el transitorio DÉCIMO QUINTO se instrumente a la brevedad posible para dar paso a la confianza de las entidades federativas, en que el sistema educativo tendrá, solidez financiera y la reforma no será motivo de conflicto permanente en el territorio nacional por la incapacidad de las entidades federativas de atender los compromisos establecidos.
Junto a lo anterior, es pertinente que de manera perentoria se realice un estudio sobre los mecanismos actuales del financiamiento a la educación de los estados, con la finalidad de convocar a un nuevo pacto de federalismo educativo para la construcción de un modelo de coordinación fiscal, que oriente con certeza sobre los montos de recursos que para este

renglón deberán contemplarse en los sucesivos presupuestos federal, estatales y municipales, lo que por supuesto habrá de darse conforme a sus propias y diferenciadas capacidades.

Con ello se trata de fortalecer el federalismo educativo, estableciendo compromisos y colaboración entre los tres ámbitos de gobierno, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 3o. Constitucional, lo que permitirá sacar adelante los trabajos, acciones y medidas que contribuyan al desarrollo del Sistema Educativo Nacional.

OCTAVA. Las que dictaminan insisten en que se considere importante señalar que a pesar de que el gasto público destinado a la educación ha crecido de manera constante, y que gracias a ello se han podido cubrir ciertas necesidades, los recursos destinados por parte del Estado no pueden garantizar el acceso a la educación digna, a la igualdad de la educación, materiales y a la universalidad de la educación, por lo cual, estas Comisiones, exhortan a que en la distribución de los recursos se beneficie a todos los rubros que se tienen que tratar y no sólo a pago de salarios y prestaciones laborales. De tal forma que, se estudie la posibilidad de destinar más presupuesto a la infraestructura educativa, mantenimiento, material didáctico, ciencia y tecnología.

…

DÉCIMA. Estas comisiones dictaminadoras coinciden en lo planteado en la Minuta de la colegisladora, y estando de acuerdo en las observaciones planteadas, procedemos a emitir el presente dictamen en sentido POSITIVO, coincidiendo en el texto del Decreto propuesto…”

**15** **18/12/2020 REFORMA EN MATERIA DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Se conformó por cuatro iniciativas, a saber:

1. La primera fue planteada por la Senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros, integrante del Grupo Parlamentario Acción Nacional, argumentando que:

“…Inclusive, la movilidad ya es un derecho humano reconocido jurídicamente en nuestro orden normativo local y federal. Diversas leyes de entidades federativas, así como tratados y principios del orden internacional han establecido expresamente dicha naturaleza de la movilidad.

Así, por ejemplo:

• La Constitución Política de la Ciudad de México establece, en su artículo 13 Ciudad Habitable, inciso E. Derecho a la movilidad, que toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad.

• La Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios prescribe sobre el particular que la movilidad es un derecho que consiste en el desplazamiento de personas, bienes y mercancías, a través de las diferentes formas y modalidades de transporte que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso la movilidad tendrá como eje central a la persona.

• La Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima dispone que la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de personas y bienes para acceder mediante los diferentes modos de traslado y transporte, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en la

Ley, para satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas, y pleno desarrollo sustentable y transversal.

• La Ley de Movilidad del Estado de Aguascalientes establece que el derecho a la movilidad se entiende como el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema de desplazamientos de calidad accesible, continuo, eficiente, seguro, sustentable, suficiente y tecnológicamente innovador, que garantice su desplazamiento en condiciones de igualdad y equidad, y le permita satisfacer sus necesidades, contribuyendo así a su pleno desarrollo.

• La Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo dispone que se reconoce el derecho humano a la movilidad de las personas y colectividades que habitan en el Estado de Quintana Roo. La interpretación del derecho y de sus garantías se realizará conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo momento la protección más amplia.

Se puede apreciar de estos ejemplos que existe consenso sobre la naturaleza y alcance de la movilidad como derecho humano, lo que significa que el ser humano, la persona, el individuo, es el núcleo o eje central de la norma jurídica, lo que ésta busca proteger. El derecho humano a la movilidad voluntaria tiene como pretensión principal dignificar a la persona, que ha perdido calidad de vida y potencial en el ejercicio pleno de sus derechos debido a una serie de fenómenos negativos propios de las grandes ciudades, como el crecimiento demográfico, urbano y territorial, la contaminación ambiental, la inseguridad pública, entre otros…

Además, el reciente interés de los gobiernos de los estados de acceder a medios de financiamiento nacional e internacional, a través del programa federal “Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo” (PROTRAM) para el establecimiento de programas integrales de movilidad sustentable (PIMUS) y de sistemas integrales de transporte público masivo (como el Optibús en León, el Mexibús en el Estado de México o el Metrobús de la Ciudad de México, entre otros), ha estimulado que las leyes de transporte se transformen en ordenamientos legales de movilidad (derogándose, abrogándose y expidiéndose otros nuevos), debido a que el PROTRAM establece, entre diversos requisitos, que los gobiernos locales y municipales que quieran acceder a su programa de financiamiento deberán contar con normas explícitas que garanticen la implementación y el buen funcionamiento operativo, administrativo y financiero de los PIMUS y los sistemas de transporte público masivo…

Esta tendencia de transformación se ha venido incrementando de manera reciente, ya que son varios los Estados que cuentan con leyes de movilidad.

De las 31 entidades federativas, 14 tienen cuerpos legales dedicados a la movilidad como concepto integral o como derecho asociado a la actividad de transporte, tránsito y/o vialidad, llegando casi al 50% de las entidades con un modelo afín a la movilidad.

Estas entidades son: Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco.

Además, otros estados están trabajando en un impulso similar de mejoramiento de la calidad de vida de la población a través de la movilidad sustentable, como es el caso del Estado de Baja California Sur.

A continuación, se expone una Tabla en la que se da cuenta de las legislaciones estatales existentes en las materias de movilidad y de transporte, en las que se indica su

denominación, fecha de publicación en el periódico oficial de cada entidad federativa, y el objeto de cada ley:

Tabla 1 Legislación en materia de movilidad en las Entidades Federativas*

…

Una ley general para fortalecer y ordenar la movilidad.

Las leyes generales son leyes reglamentarias de la Constitución Política Mexicana, que establecen la concurrencia de los tres órdenes federales respecto del tratamiento regulatorio y administrativo de una misma materia, conforme a las competencias constitucionales originarias previstas en los artículos 73 (Congreso Federal), 115 (Municipios), 116 (Estados) y 122 (Ciudad de México) de la propia Constitución, como una excepción al principio competencial residual previsto en el artículo 124 también constitucional.

Esa concurrencia se ha desarrollado como distribución de competencias, que presupone la existencia de una materia común y su atención competencial diferenciada de cada uno de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal, municipal y de alcaldías de la Ciudad de México. En este sentido, esta Iniciativa de reformas a la Constitución Federal propone que el Poder Constituyente Permanente otorgue al Congreso de la Unión la facultad expresa de expedir una ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para la regulación y administración de la movilidad libre y voluntaria, habiéndola establecido previamente como derecho humano.

Esta propuesta descansa en la siguiente justificación:

1. La movilidad se relaciona con materias que han sido reguladas a partir de leyes generales de concurrencia o de distribución de competencias. Tal es el caso de los asentamientos humanos (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano), la protección de la salud (Ley General de Salud), el equilibrio ecológico y la protección al ambiente (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley General de Cambio Climático), la igualdad entre mujeres y hombres (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes) y los derechos de personas con discapacidad (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad).
2. Las leyes generales han sido acompañadas o precedidas por el reconocimiento explícito de derechos humanos, posibilitando su promoción, respeto, protección y garantía en la órbita pública. Esto es deseable para la movilidad si se establece como derecho humano, como se está proponiendo en este mismo instrumento legislativo.
3. La movilidad como derecho humano no es un tema de competencias exclusivas, sino concurrentes por propia naturaleza, ya que la Federación, los Estados, los Municipios y las Alcaldías, conforme a sus diversos sistemas jurídicos, cuentan con regulaciones que inciden directa o indirectamente en la movilidad. De esta manera se podría ordenar mejor la materia, para el desarrollo diferenciado y coordinado de acciones públicas de movilidad, con la participación de los sectores social y privado.
4. Cada entidad federativa ha regulado la movilidad coincidiendo en algunos temas y con diferencias importantes en otros. Por esta razón, se considera que una ley general establecería los elementos comunes que deben observarse en las legislaciones locales de movilidad, de manera que las existentes puedan ser revisadas y, en su caso, modificadas, por los congresos locales, y las que se pretendan expedir tengan un marco material común a desarrollar, todo en aras de beneficiar a las personas como eje central de la movilidad voluntaria y sustentable. Cabe aclarar que la propuesta de dotar al Congreso Federal de

una atribución expresa para legislar en la materia de movilidad, no busca afectar ni mucho menos invadir atribuciones de las entidades federativas y de los municipios y alcaldías; por el contrario, pretende fortalecerlas y contribuir a su mejor desarrollo y desempeño por varias vías como la de planeación y programación que hemos mencionado. Además, se busca determinar y delimitar las atribuciones federales en esta materia, ya que la misma dinámica de confusión entre transporte y movilidad se presenta a nivel federal a partir de las leyes de Vías Generales de Comunicación, de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y otros ordenamientos jurídicos relacionados, cuya evolución se estima necesaria a partir de la promoción, respeto, protección y garantía del derecho humano a la movilidad…"

2. La segunda correspondió al Senador Primo Dothé Mata, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, y argumentó:

"…Sin duda alguna, la seguridad vial es un problema que nos afecta a todos y la cual no ha recibido la atención que merece en la agenda pública. Las estadísticas nos revelan que en el año 2016, en el país los incidentes de tránsito cobraron la vida de 16 mil 185 personas, demostrando que el índice de decesos es equivale a 13.2 muertos por cada 100 mil habitantes.

Así mismo, los estados federativos con mayor tasa de mortalidad en el 2016 fueron: Zacatecas (28.8%), Tabasco (26.8%), Sinaloa (24.2%), Durango (23.6%) y Nayarit (22.9%)…

Las entidades federativas que más han iniciado las acciones de transformación institucional, programática y financiara a favor de la seguridad vial sustentable son Nuevo León y Coahuila.

En efecto, como hemos visto en gobiernos anteriores, las políticas de seguridad vial han favorecido la construcción de infraestructura urbana consignada a vehículos y subsidios a la gasolina, entre otros…

De esta manera las entidades con mayor desarrollo sustentable en el concepto de (MUS) fueron Colima y la Ciudad de México que incluyeron los elementos de : "el reconocimiento de una jerarquía de la seguridad vial, accesibilidad de las personas para desplazarse, desarrollo orientado al transporte (DOT), calles completas, densificación y participación social en el diseño y distribución del territorio, gestión de la demanda del uso del automóvil, sistemas integrados de transporte y gestión urbana de mercancías".

Así mismo, los estados con menos progreso fueron Tlaxcala y Yucatán que no disponen con estrategias de seguridad vial…

Los datos de mortalidad más alta los ostentan los estados donde es mayoritariamente las personas viajan en vehículo particular y que están por encima de la media nacional, como Zacatecas, Tabasco, Sinaloa, Durango, Nayarit, Sonora, San Luis Potosí, Querétaro, Colima, Baja California, Campeche, Morelos, Puebla y Nuevo León.

Lo preocupante es que los niños y niñas menores a 5 años y los adultos mayores de 60 lideran una tendencia considerable a morir en un siniestro vial, mientras que, en motociclistas, la propensión más alta está en jóvenes y adultos de 20 a 39 años…

La región Centro y Bajío, con estados como Guanajuato, Querétaro, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco y Colima, cuentan con esfuerzos similares en los avances institucionales, normativos y de financiamiento sostenido y prolongado hacia proyectos de seguridad vial sustentable…

Por lo que, resulta necesario contar con una legislación nacional que abarque todos los aspectos que la sociedad necesita actualmente, principalmente lo que tiene que ver con la protección de la vida y la integridad física, durante los desplazamientos que la población

realiza en la vía pública, previniendo y disminuyendo los factores de riesgo, a través de la generación de sistemas de seguridad vial acordes a los estándares internacionales, atendiendo a los compromisos de los cuales México sea parte…
Resulta importante integrar una ley de orden general que establezca las directrices en materia de seguridad vial, respetando lo establecido en los artículos 115 y 124 de la Constitución Federal, respecto de la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, los Estados, municipios y demarcaciones territoriales, lo anterior, para efectos de que puedan legislar en materia de seguridad vial, tomado como referencia la presente ley…"

3. La tercer iniciativa fue de la Sen. Xóchitl Gálvez Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que se dijo:

"…México no cuenta con leyes que regulen, a nivel nacional, el uso del casco obligatorio para motociclistas y ciclistas, como tampoco tiene leyes que establezcan como obligatorio el uso del cinturón de seguridad y de asientos con sistemas de retención infantil o que prohíban que niños viajen en el asiento delantero, ni leyes que prohíban en todos los órdenes de gobierno el uso del celular mientras se conduce, ya sea un automóvil, un camión, una motocicleta o una bicicleta, puesto que esto recae en la competencia de cada entidad federativa y/o municipio…
Pero hay que ser claros, el primer paso que se tiene que tomar para encaminarnos hacia la construcción de la seguridad vial que México necesita es reconocer que en la Constitución no existe concurrencia de facultades en la materia y, por lo tanto, el Congreso de la Unión no tiene atribuciones para emitir normas que sean válidas en todo el territorio nacional, en todos los órdenes competenciales de gobierno. He ahí nuestro primer gran obstáculo normativo que, definitivamente, hay que sortear.
Si el Congreso de la Unión no tiene facultad para emitir una ley general, la opción que resta sería expedir una ley federal de seguridad vial, que consideramos un esfuerzo fútil, pues solamente sería aplicable en la jurisdicción federal, es decir, carreteras y autopistas federales, así como al transporte público con placas federales. La proporción más grande del problema seguiría a la deriva normativa en cada entidad federativa y en cada municipio y alcaldía.
Al respecto, hay que recordar que las leyes generales no pueden ser legisladas motu proprio, sino que para ello se requiere forzosamente que exista concurrencia de facultades en el texto constitucional y que exista la facultad expresa para legislar en la materia…
En ese contexto, es claro que para que el Congreso de la Unión pueda emitir una ley general en la materia tendría que llevarse a cabo una reforma constitucional que estatuya la concurrencia de facultades y la atribución de esta Soberanía para distribuirlas. Esto, aunado a la imperiosa necesidad de legislar en la materia para prevenir las más de 16 mil muertes anuales por causa de colisiones o accidentes viales, nos lleva a presentar esta propuesta de reforma constitucional para el efecto antes citado…"

4. La cuarta iniciativa es de la Senadora Patricia Mercado Castro, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en ella adujo:

"…IV. Por ello, y dada la complejidad de la materia de seguridad vial, resulta conveniente llevar a cabo una regulación visible, integral, coordinada en todos los ámbitos de gobierno; general, que contemple todas las aristas del problema; con la finalidad que, las medidas que deban contenerse en la Ley, realmente alcancen a todas las personas cuyas conductas

y comportamientos confluyen en el problema, y cuyo cambio es necesario para una solución.

En ese sentido, la presente propuesta pretende abrir paso a una eventual regulación en materia de Seguridad Vial, que comprende la gestión de la seguridad vial, la infraestructura vial, la seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito y la atención después de los incidentes.

Por ello, se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad del Congreso de la Unión para para expedir una Ley General que establezca 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 seguridad vial…

Es necesario señalar que, a través de una eventual Ley General, no se centraliza la facultad ni se distribuyen competencias, por lo que no se priva a los estados y municipios de las facultades correspondientes a su ámbito competencial, sino que lo que se establece es una concurrencia que sigue requiriendo de un fuerte componente de coordinación y planeación para lograr que la facultad se implemente de manera eficaz, y se cumpla la directiva establecida en el artículo 27, a fin que "ancle" en las facultades municipales de las fracciones IV y V, del artículo 115, y en la disposición análoga en el artículo 122, constitucionales…

Una vez incorporada la directriz dentro de la materia de asentamientos humanos en el 3er párrafo del artículo 27, ya se podrían emitir leyes específica en materia tanto de seguridad vial como de movilidad, ya que se entenderían como parte de la materia de asentamientos humanos, desde la manera en que se formula la directriz; sin embargo, por la importancia de la evolución de ambas materias y lo relevante de la seguridad vial, como ha quedado explicado en los antecedentes, se considera conveniente explicitarlas en el artículo 73 XXIX-C, en el que se encuentra el mecanismo de distribución de facultades…”

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**

“…Dada la complejidad en materia de movilidad y seguridad vial en nuestro país, resulta conveniente llevar a cabo una regulación integral y coordinada en todos los ámbitos de gobierno que sea visible y contemple todos los problemas que nos aquejan como ciudadanos en esta materia. Es importante mencionar que la propuesta generalizada de las Senadoras y el Senador proponente que hoy se ponen a consideración, comprende en primer momento facultar al congreso de la Unión para crear ley general en materia de movilidad y seguridad vial, así como reconocer el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, e instituir (sic) los criterios y la planeación de movilidad y seguridad vial en 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…

De lo citado anteriormente destacamos que, todas las autoridades tienen la obligación de garantizar los derechos humanos otorgados por esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, a fin de preservar y garantizar los derechos otorgados por esta Constitución a las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos, para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es fundamental facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley general que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial.

Así como, facultar a las entidades federativas, a los municipios y en su caso, a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a formular, aprobar y administrar la zonificación los planes en materia de movilidad y seguridad vial, con el fin de erradicar los índices de 'accidentes automovilísticos, así como los índices' de mortalidad y de personas heridas por conductas viales negativas.

Con la creación de la Ley general en materia de movilidad y Seguridad Vial, se otorga la mayor protección a los ciudadanos, así con la homologación sobre las normas que rigen el comportamiento de los usuarios en la vía pública se fijan las bases que deberán contener respectivos Reglamentos de Tránsito conforme a infracciones y sanciones, lo que generará un mayor control respecto a las conductas que se susciten, con ello, se tendrá una mejor aplicación del derecho evitando el proceso indebido, preservando un mejor comportamiento y el bienestar de la sociedad…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**

"… PARLAMENTO ABIERTO VIRTUAL…

Diputada Aleida Alavez Ruiz, Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales, quien comenzó su participación señalando que empezaría haciendo una reflexión sobre el nuevo federalismo en nuestro país.

Señaló que el pacto fundacional de nuestra República implica un acuerdo de voluntades de las entidades federativas para ceder a la Federación ciertas competencias para dar unidad y cohesión nacional, como lo establece el artículo 124 de nuestra Constitución.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha visto cómo los problemas y necesidades de las entidades y municipios han rebasado esas competencias, por lo que hemos transitado de un régimen federalista dual, federación-estado, a un estado federalista de tipo cooperativo.

Dijo que el federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente, cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

La diputada mencionó que pueden distinguirse dos tipos de cooperación: federación estados, en que cada uno, dentro de sus respectivas competencias, realiza proyectos en común. La cooperación horizontal se da exclusivamente entre los estados sin intervención de la Federación. El inicio de la adopción de este modelo se dio con la concurrencia normativa en educación y salubridad.

En tales casos, es a través de leyes marco o leyes generales que los órganos centrales responsabilizan paulatinamente a las autoridades regionales del ejercicio de determinados cometidos públicos, cuyas decisiones ameritan una mayor proximidad geográfica y comunitaria con los gobernados.

Este tipo de descentralización parsimoniosa se dirige al afianzamiento de las autonomías regionales, pero sin que ello implique la renuncia final de los órganos centrales al arbitraje del proceso en su nivel de decisión más general.

Basta ver el desarrollo que ha tenido el artículo 73 de nuestra Constitución para entender este nuevo federalismo del que hoy hablamos. En este sentido, precisó que al día de hoy la Comisión de Puntos Constitucionales tiene turnadas 54 iniciativas para reformar el artículo 73 de la Constitución…

…la facultad del Congreso de la Unión 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 el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se

complementará de manera natural con la expedir una ley marco en materia de movilidad y seguridad vial. ”

**16** **24/12/2020 REFORMA EN MATERIA DE JUVENTUD** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Se conforma por 2 iniciativas el proceso:

La primera de los Senadores Lucía Virginia Meza Guzmán, Claudia Esther Balderas Espinoza, Juan Manuel Fócil Pérez, Minerva Citlalli Hernández Mora, Gricelda Valencia de la Mora, María Guadalupe Covarrubias Cervantes, Katya Elizabeth Ávila Vázquez, Verónica Martínez García y Martha Cecilia Márquez Alvarado, integrantes de la Comisión de Juventud y Deporte, en la que manifiestan:

“…la iniciativa que hoy sometemos a consideración de este Pleno tiene, como objeto, otorgar facultades explicitas al Congreso de la Unión para legislar en materia de juventud, logrando así la posibilidad de otorgar a las personas jóvenes de nuestro país, un marco normativo de aplicación general, que les permita contar con la protección más efectiva de sus derechos fundamentales, marcando así, un hecho histórico a favor de las y los jóvenes de nuestro país, pilares para la construcción de un presente y futuro más próspero de nuestra gran nación.

Es una realidad que resulta un trabajo imperioso la intervención coordinada, conjunta y eficaz de las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno, para que, en un esfuerzo de colaboración continua, los gobiernos federales, estatales y municipales, cumplan con la tarea de actuar de manera corresponsable en el ámbito de sus competencias en aras de atender las necesidades de los cerca 30 millones de jóvenes que viven actualmente en nuestro país.

Para conseguir lo anterior, se reitera y se pone especial énfasis en que resulta indispensable incorporar a nuestro marco jurídico constitucional la protección expresa de las y los jóvenes, e investir a las instituciones del Estado en sus diferentes jurisdicciones, con las facultades para llevar a cabo las políticas y acciones necesarias que abonen y avalen la consecución de los objetivos en materia de juventud.

En este tenor, la propuesta que ahora se presenta incorpora dos ejes de trabajo: Como primer objetivo, se contempla consumar y reconocer de manera expresa en nuestra Carta Magna el derecho de las y los jóvenes el acceso a su desarrollo integral, para conseguirlo se propone la adición de un párrafo último al artículo 4.

Para reforzar lo anterior, como segundo se plantea conferir la facultad expresa al Congreso de la Unión para poder legislar en materia de juventud, con el firme objeto de que pueda emitir la legislación necesaria en materia de juventud que implemente, coordine y dé forma a los mecanismos procedentes para garantizar los derechos de este importante núcleo poblacional.

Ante la magnitud de la importancia de poder afianzar y dar certeza respecto de los derechos de las y los jóvenes de nuestro país, retoma un gran valor la presente propuesta, ya que hoy en día el Congreso de la Unión carece de facultades expresas para poder legislar en esta materia, dando como resultado, la limitación en la esfera de actuación del Gobierno Federal en esta materia.

A la luz de lo anterior, resulta conveniente recordar que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente señala que "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", por lo que se actualiza la hipótesis de poder estar invadiendo facultades constitucionales de los gobiernos estatales en materia de juventud…

2. La segunda iniciativa fue presentada por Senador Miguel Ángel Osorio Chong, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional argumentando:

"…Es momento de acabar con los esfuerzos institucionales desarticulados y voluntaristas en cada orden de gobierno que solo han servido para brindar apoyos marginales a los jóvenes.
Es momento de construir las capacidades institucionales que permitan un impulso permanente y perdurable para su desarrollo. Es justamente, a través de este proyecto de decreto, que se propone modificar el artículo 73 constitucional a efecto de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general que determine la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, a favor de la juventud…"

**Dictamen Cámara de Origen (Senado)**
"…considerando la proporción de la población joven en nuestro país, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras, coincidimos con la necesidad de establecer las bases para que el Estado promueva el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario y así se desarrollé la legislación idónea en favor de este sector, donde participen de
manera coordinada los tres órdenes de gobierno.
Al respecto, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia en su tesis P./J.5/201 O, señaló que "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".
En este sentido, facultar al Congreso para legislar para el desarrollo integral de las personas jóvenes, esto generará un instrumento jurídico general que permitirá coordinar entre la federación, las entidades federativas y los municipios, las políticas públicas, acciones, actividades y programas en favor de la juventud mexicana, y así asegurar a este segmento de la población el cumplimiento y respeto a sus derechos fundamentales. Los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras, creemos firmemente que este tema resulta impostergable, los tres poderes de la unión; así como las autoridades estatales y municipales; los sectores sociales y privados, deben en el ámbito de sus respectivas competencias, ejecutar las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos, por ser este sector de la población un .importante protagonista de la historia sociopolítica y cultural del país…"

**Dictamen Cámara Revisora (Diputados)**
"… Dicho lo anterior, resulta imperativo contar con una ley de carácter general que establezca las bases y los principios para la articulación de acciones y políticas para la promoción integral de las Juventudes, que consideren las condiciones en las que

desarrollan su cotidianidad y les permitan asumir su función prioritaria en la sociedad mexicana.

Dadas estas razones, esta Comisión considera necesario reformar el texto constitucional a efecto de establecer la obligación del Estado de promover el desarrollo integral de las personas jóvenes y de facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de formación y desarrollo integral de la juventud…"

**17** **28/05/2021 REFORMA EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA** (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

**Iniciativa**

Se conforma por dos iniciativas el proceso, a saber:

1. La primera es de la Diputada Carmen Mora García, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en la que aduce:

"…Tan sólo la contratación de dichos servicios en condominios, fraccionamientos y zonas residenciales aumentó en un 20 por ciento en el ejercicio fiscal 2019, además de ello, el presidente de la Agrupación Seguridad Unidos por México (Asume) señaló que en dicho año 600 mil personas se desempeñaban en seguridad privada, de los cuales la cuarta parte se encontraba en inmuebles habitacionales y los demás en instituciones públicas, privadas, bancos, aeropuertos, aduanas, empresas o traslados de valores.

En este contexto, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2017, realizada por el Inegi, siete de cada 10 grades empresas se vieron en la necesidad de contratar servicios de seguridad privada, por lo que dichas sociedades tuvieron que destinar entre 5 y 8 por ciento de su gasto operativo para resguardar a su personal, proteger mercancías e información.

No obstante, el citado presidente de Asume manifiesta que existen en el país 6 mil empresas que no tienen permiso, no cuidan sus procesos y tienen un número desconocido de trabajadores que desempeñan una labor sin capacitación y que pueden incurrir en la comisión de un ilícito; de ahí que, resulta de vital importancia crear el marco normativo que atienda las necesidades actuales.

Aunado a lo citado, el coordinador nacional de Asume precisó que un tercio de los elementos que laboran en empresas de seguridad privada lo hacen en la informalidad, por lo que es necesario avanzar en la profesionalización, regionalización y cobertura del sector.

En tal virtud, se considera necesario la emisión de una la legislación única, que propicie el mejoramiento de los servicios de seguridad privada en beneficio de quienes hagan uso de los mismos.

Esto último, ya que actualmente la Ley Federal de Seguridad Privada publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de julio de 2006, y su última reforma publicada en dicho medio oficial de difusión el 17 de noviembre de 2011, establece en su artículo 1o. que "los servicios de seguridad privada que se presten sólo dentro del territorio de una entidad federativa estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes", lo que ha generado conflicto, ya que cada entidad federativa aplica normas y regulaciones diferentes. Además de propiciar una falta de criterios que homologuen los requisitos de autorización, los procedimientos de verificación y sanción, así como la información que deben contener los registros estatales de seguridad privada.

Sumado a lo descrito, al contar con una multiplicidad de procedimientos de autorización, de registro de personal, así como del equipo que se utiliza en la prestación de los servicios de

seguridad privada, se tiene un desconocimiento total del número real de elementos de seguridad privada en todo el país.

La problemática citada encontraría solución con la emisión de la Ley General de Seguridad Privada, a través de la cual se pretende se homologuen los procedimientos, requisitos, criterios y registros de los prestadores de servicios, ya que actualmente la seguridad privada requiere un marco jurídico moderno que le permita a los particulares prestar sus servicios con certeza y que además aporte al Sistema Nacional de Seguridad Pública…

En tal virtud, en el presente documento se propone adicionar la fracción XXX-A al artículo 73 y se adiciona un último párrafo al artículo 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir legislación única en materia de seguridad privada, así como delimitar la coadyuvancia de la seguridad privada como auxiliar de la seguridad pública. Sumado a que dicho ordenamiento jurídico, como ya se ha expresado, permitirá homologar los criterios de evaluación, capacitación y verificación, en beneficio de la ciudadanía, ya que será la federación en coordinación con las autoridades competentes de los estados y de la Ciudad de México, los encargados de evaluar, verificar y establecer criterios y directrices para la capacitación de los prestadores de seguridad privada, evitando con ello la doble regulación, así como la multiplicidad de procedimientos…"

2. En la segunda iniciativa que es de Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, se manifestó:

"…se propone habilitar al Congreso de la Unión para que expida la legislación general en materia de seguridad privada, a fin de prever reglas específicas y uniformes en toda la República aplicables a la prestación de servicios de seguridad privada y a la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas, así como la coordinación en la materia, sin perjuicio de la facultad concurrente que corresponde a la federación, las entidades federativas y los municipios…

En este rubro, si bien es cierto que existe legislación específica, también es cierto que, en los últimos años, se ha incrementado la contratación de servicios de seguridad privada, por lo que resulta importante contar con un marco normativo de regulación nacional que permita a las instancias competentes el control y supervisión de las actividades de seguridad privada y de policías complementarias…

En ese contexto, resulta indispensable una legislación especial que contenga criterios específicos de autorización, verificación y evaluación estandarizados, así como la imposición de sanciones por violaciones a los preceptos legales correspondientes, lo que permitirá tener certeza respecto de la identidad de las personas físicas y morales que presten este tipo de servicios, así como la calidad con la que lo hagan. Con ello se propiciará el mejoramiento de los servicios en beneficio de quienes los usen…

El espíritu que motiva el presente proyecto es que, a través del adecuado marco jurídico el Poder Legislativo otorgue a las entidades federativas las facultades necesarias a fin de que los prestadores de servicios de Seguridad Privada se incorporen de manera auxiliar y coordinada a las funciones del Estado, en materia de seguridad, relativas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos…

En consonancia, un ordenamiento especializado en materia de seguridad privada de carácter nacional permitirá homologar los criterios de evaluación, capacitación y verificación, a través del establecimiento de un esquema de competencias definido.

Asimismo, permitirá otorgar una garantía a la población que requiera de su servicio y al Estado al contar con un auxiliar más confiable.

Aunado a lo anterior, se homologará el marco normativo aplicable toda vez que se adecuará la regulación existente a nivel local con lo cual se dotará de mayor certidumbre jurídica al evitar la discrecionalidad, tanto por la federación como de las entidades federativas y los municipios.

Esta nueva concepción de coordinación, plantea la consolidación de un Órgano Nacional Colegiado con la representación de todas las entidades federativas, los municipios y la Federación, a fin de articular acciones de colaboración y ejecución en el ámbito de los programas de verificación y capacitación.

Conforme a lo expuesto, la presente iniciativa propone reformar los artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de establecer la instauración de reglas de coordinación en materia de seguridad privada…"

**Dictamen Cámara de Origen (Diputados)**

"…OPINIÓN QUE EMITE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 21 Y ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA…

El principal reto es establecer las reglas mínimas de coordinación nacional por medio de una Ley General, a efecto de que los prestadores de servicios de seguridad privada eficienticen los procesos y sean auxiliares eficaces de la seguridad pública al amparo de una legislación que le de las pautas para hacerlo de manera correcta, a través de normas que se ocupen en procurar una vía jurídica adecuada para que puedan sistematizar y homologar sus procesos, con el uso de tecnología de punta y personal capacitado, y con esto la administración de la empresa se vuelve lineal, clara y efectiva…

Con el establecimiento de un sistema de coordinación resulta indispensable adecuar el texto constitucional para que en un segundo momento procesal parlamentarios, se expida una ley general de Seguridad Privada que clarifique el esquema de facultades y mediante una correcta y puntual distribución de competencias, dote de un marco legal eficiente y acorde a las necesidades sociales y de quienes se dedican a prestar este servicio, dotándoles de una mayor participación en labores de prevención del delito, así como para aportar datos en la investigación de delitos y como coadyuvantes en labores de gestión integral de riesgos…

Una ley general es una norma que se desprende de la Carta Magna y es la base del principio de supremacía constitucional.

Esa supremacía constituye un margen de seguridad para los gobernados porque saben que ninguna ley o acto debe restringir los derechos constitucionales. Y que si eso sucede hay medio de repararlo. Que por ello en nuestro Sistema Constitucional el principio de supremacía constitucional y el de control de la constitucionalidad de leyes y actos son complementarios.

En consecuencia, todas las leyes ordinarias que elaboren los legisladores federales y locales, deben obedecerla y no la pueden contradecir en esos productos legislativos, ya que de hacerlo, son nulos.

En concordancia con esa supremacía constitucional y el orden jerárquico de la organización del Estado Mexicano en una Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que las leyes del Congreso Federal emanadas directamente de la Constitución, que son precisamente las que conocemos como leyes marco o leyes generales, tienen jerarquía normativa que queda por debajo de la Constitución y de los tratados internacionales, pero en rango superior a las leyes federales y locales, porque significa que

dicha ley integra una porción de normatividad constitucional, aún por encima de las leyes ordinarias, que son las que en el marco de su propia competencia, elaboran los legisladores federal y locales…
AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PARLAMENTO ABIERTO…
MESA 3…
Uno. La distribución de competencias debe transformarse tradicionalmente, se ha optado por un sistema dual, sin embargo, el ejercicio del federalismo no puede concebirse únicamente bajo esa concepción, sino que debe evolucionar del sistema dual al cooperativo, para que tanto la federación como los estados, puedan ejercer facultades en la misma materia…
Tercero. La ausencia de una ley general provoca problemas como: cumplimientos simultáneos de una misma obligación, y suspensión de los efectos de la autorización federal, más no de la estatal…
Cuarto. Por ello, se requiere la existencia de un orden jurídico central, uno local y la coexistencia de ambos, para lograrlo deben establecerse dos principios: el principio de la coordinación que deberá orientar a la ley general de la materia, estableciendo competencias para cada ámbito de gobierno. Y el principio de cooperación para que los órganos que participen faciliten la actuación de todos los que intervengan…
Séptimo. Cada estado y municipio tiene su propia regulación en materia, por lo que se requiere homologar la normatividad en aspectos como: Verificación, exámenes de control y confianza, instancias de capacitación y evaluación…
Octavo. Es necesario que se señale la competencia regulatoria de los tres órdenes de gobierno, dando certeza y seguridad jurídica, tanto para quienes brindan servicios como para quienes los controlan…
Quince. La aprobación de una reforma constitucional para otorgar al Congreso la facultad de expedir una ley general, debe ser visto como una oportunidad de rescatar las buenas prácticas que se llevan a cabo en los estados en materia de seguridad privada…
TERCERA.- Del modelo constitucional que se propone.
Como se advierte, existen coincidencias pero también algunas diferencias, una de las cuales es sustantiva, ya que mientras la Diputada Carmen Mora García propone que la legislación tenga un carácter único, la Diputada Juanita Guerra Mena propone que esa legislación tenga el carácter de general.
Al respecto, se considera que es viable que la nueva facultad para el Congreso de la Unión se relacione con la expedición de una Ley General, y no de una legislación única.
Lo anterior en razón que, si como lo ha considerado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la seguridad pública y seguridad privada son dos expresiones de una misma actividad, y sobre ésta existen facultades coincidentes de los diversos niveles de gobierno, una legislación única vulneraría la autonomía de las entidades federativas y los municipios en relación con la materia de seguridad pública…
Derivado de esta resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:
“SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. SON PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y, POR TANTO, PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR RESPECTO DE AQUELLAS DEBE ESTARSE A LA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN…”

**Dictamen Cámara Revisora (Senado)**

"… VII. UTILIDAD DE UNA LEY GENERAL.- La colegisladora consideró que era viable que la nueva facultad para el Congreso de la Unión se relacionase con la expedición de una Ley General, y no en sentido de establecer una legislación única o Nacional. Lo anterior, en razón de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la seguridad pública y la seguridad privada son dos expresiones de una misma actividad o función, y que sobre ella existen facultades coincidentes de los diversos niveles de gobierno.

Una legislación única o nacional vulneraría la autonomía de las entidades federativas y de los municipios en relación con la materia, de conformidad con los Artículos 21 párrafo noveno; 115 fracciones III inciso h) y VII primer párrafo; 122 Apartados B párrafo quinto y C párrafo segundo; y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. CONCLUSIÓN.- En este sentido, la lectura de la Minuta remitida a este SENADO DE LA REPÚBLICA, en suma, permitió a estas Comisiones Dictaminadoras concluir y sumar lo que sigue: 1.- La Constitución General no distingue una actividad de seguridad pública y otra distinta de seguridad privada. 2.- La Constitución General distingue al sujeto que presta el servicio –que es de interés público. 3.- Seguridad pública y seguridad privada son dos expresiones de una misma actividad o función…

SEGUNDA.– DE LA IMPORTANCIA DE LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE PROPONE.– Estas comisiones dictaminadoras coinciden con los proponentes de las iniciativas que dieron origen a la minuta en estudio, así como con la colegisladora en cuanto el texto final de la reforma propuesta, a fin de que se faculte al Congreso de la Unión para expedir una Legislación General en materia de seguridad privada.

Debemos subrayar a esta Honorable Asamblea que el pleno de la Cámara de Diputados realizó ajustes a la redacción al texto del dictamen original, con la finalidad de que el resultado sea consecuente con el resto del texto constitucional; razón por la cual, estimamos adecuada la redacción contenida en la minuta en estudio, por lo que resulta procedente aprobarla en sus términos;…

SEXTA.– CONCLUSIÓN.– Como consecuencia de lo expuesto hasta aquí, las Comisiones Dictaminadoras son de la opinión de que es necesario –como lo propone la Minuta en comento– adicionar una fracción al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir una legislación general en materia de seguridad privada, cuyas características permitan homologar los criterios de evaluación, capacitación y verificación, en beneficio de la ciudadanía; en el entendido que la federación en coordinación con las autoridades competentes de las entidades federativas, sean los encargados de evaluar, verificar y establecer criterios y directrices para la capacitación de los prestadores de seguridad privada, evitando con ello la doble regulación, así como la multiplicidad y/o disparidad en los procedimientos.

En este orden de ideas, se reitera con la colegisladora la pertinencia de facultar al Congreso de la Unión para que expida la legislación general en materia de seguridad privada, cuyas características contemplen los siguientes elementos: 1.- Que garantice el derecho a la seguridad pública como derecho humano, a través de la consolidación de los sistemas y los mecanismos existentes, mediante la implantación de acciones y actos en el marco de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y derechos consagrados en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de que el Estado

mexicano sea parte. 2.- Que establezca reglas específicas y uniformes en toda la República aplicables a la prestación de servicios de seguridad privada y a la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas, así como la coordinación en la materia; por supuesto, sin perjuicio de la facultad concurrente que corresponde en nuestro sistema federal a la federación, las entidades federativas y los municipios. 3.- Que esta legislación general contenga criterios específicos de autorización, verificación y evaluación estandarizados, así como la imposición de sanciones por violaciones a los preceptos legales correspondientes, lo que permitirá tener certeza respecto de la identidad de las personas físicas y morales que presten este tipo de servicios, así como la calidad con la que lo hagan. Con ello se propiciará el mejoramiento de los servicios en beneficio de quienes los usen. 4.- Que con su aplicación en el mediano y largo plazo logre delimitar la participación de la seguridad privada como auxiliar de la seguridad pública con las diversas autoridades de las entidades federativas y los municipios, en situaciones de emergencia o desastre. Contar con la participación de las empresas de seguridad privada en las situaciones antes mencionadas, robustecerá el alcance de actuación del gobierno y el cumplimiento de su obligación consistente en brindar seguridad a la población, como derecho humano. 5.- Que a través de un marco jurídico adecuado, el Poder Legislativo otorgue a las entidades federativas las facultades necesarias a fin de que los prestadores de servicios de seguridad privada se incorporen de manera auxiliar y coordinada a las funciones del Estado, en materia de seguridad, siempre con el compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. 6.- Que se establezcan derechos y obligaciones a las empresas de seguridad privada, ya que su papel es fundamental siempre y cuando se encuentren regulados mediante procedimientos adecuados y efectivos, con independencia de su dimensión, sector, ubicación e infraestructura. 7.- Que un ordenamiento especializado en materia de seguridad privada de carácter general ayudará a homologar los criterios de evaluación, capacitación y verificación, a través del establecimiento de un esquema de competencias claro y definido dentro del marco del pacto federal, respetando la razonable coordinación entre todos los órdenes de gobierno. Asimismo, permitirá otorgar una garantía a la población que requiera de su servicio y al Estado al contar con un auxiliar más confiable. 8.- Que con sustento en esa Ley General, deberán homologarse los marcos normativos aplicables, toda vez que se adecuará la regulación existente a nivel local con lo cual se dotará de mayor certidumbre jurídica al evitar la discrecionalidad, tanto por la federación como por las entidades federativas y por los municipios. 9.- Que en esa Ley General se contemple la consolidación de un Órgano Nacional Colegiado con la representación de todas las entidades federativas, los municipios y la Federación, a fin de articular acciones de colaboración y ejecución en el ámbito de los programas de verificación y capacitación…"

Del anterior cuadro cabe señalar que se pueden deducir las siguientes conclusiones sobre la argumentación empleada para justificar lo relativo a la creación vía la reforma al artículo 73 Constitucional de una nueva facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión:

1. Sobre la reforma en materia de codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única cabe resaltar de lo expuesto en el cuadro que en el sentir

de los iniciadores la misma no contravenía el pacto federal, y así lo refieren expresamente bajo el argumento de que los Estados conservaban la competencia en cuanto a su aplicación, así como del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, y respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia.

Pero más aún incluso refieren que al participar del proceso de reforma constitucional, de conformidad con lo previsto por el artículo 135 constitucional, los Estados están representados y su aprobación por parte de la mayoría de los Estados implica que la aprobación de la reforma deviene de un consenso y se legitima el proceso federalista de la reforma, que es uno de los aspectos y preocupaciones expuestos en la presente investigación y que sustentan la propuesta de reforma para intentar frenar la tendencia centralista, so pretexto de argumentos como este tipo de intervención de los Estados en las reformas constitucionales.

Ahora bien, en una de las iniciativas se reconoce que la diversidad legislativa es natural en un sistema federal, pero que existe desarmonía en la norma penal que conlleva injusticias, mal funcionamiento de las instituciones e incluso, resoluciones contradictorias al mismo problema; y refiere que hay una multiplicidad de normas bajo diversas concepciones de la justicia penal y estándares distintos en la procuración e impartición de justicia, que crean situaciones de desigualdad en nuestro país; sin embargo, ello sólo se refiere sin que demuestre con derecho comparado cuáles y en qué consisten las diferencias y por qué resultan injustas, pues bien podrían existir avances normativos en las Entidades que en realidad fueran normas más garantistas y por los principios constitucionales en materia de derechos humanos, en particular el de progresividad, se estima que debió profundizarse en las razones para evidencias que no hubo regresividad en esta materia.

Incluso ello lo admite la propia comisión dictaminadora de la Cámara revisora que señala que como requisito indispensable que la comisión redactora tome en consideración todas y cada una de las experiencias de cada entidad federativa respecto de la materia procesal, para que haya concesos que den como resultado el avance que tienen obligación de asegurar.

2. Sobre la reforma constitucional en materia de registro público y catastro se aprecia que el mismo iniciador refiere a una iniciativa previa que fue dictaminada en sentido negativo por la Cámara de Diputados esencialmente porque consideraron que se restringía la libertad de los Estados para legislar como mejor convenga a sus intereses en lo relativo a su régimen interior como lo es el régimen de propiedad, con lo cual se le restaría autonomía e independencia y entonces el régimen federal que establece nuestra Constitución, sería letra muerta, frente a un régimen centralista de hecho; y por cuanto a la materia catastral incluso se aludió a la libre administración hacendaria de los Municipios, sin que en la iniciativa se ocupara de desvirtuar los argumentos ya que únicamente se dice de manera general que no se vulnera el pacto federal porque se precisan en esta iniciativa sus alcances y que no pretende sustituir ni absorber las facultades que sobre los Registros Públicos y los Catastros les confiere la Constitución de la República, sino que el Congreso de la Unión solo pretende ser un facilitador de la coordinación que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria, ello porque han recibido recursos federales para homologar su modelo de funcionamiento.

   Por su parte la Cámara de Origen consideró que no se afectaba el pacto federal porque los Estados y Municipios conservarían las facultades tributarias al respecto, así como la designación de los funcionarios.

   En tanto que Cámara revisora señaló únicamente de manera muy general que la nueva facultad del Congreso de la Unión para expedir esta ley no implica que tales funciones registrales y catastrales se conviertan al ámbito federal, sino que

el propósito es crear una normativa que unifique los procedimientos registrales, así como la agilización de los trámites, para lograr seguridad y certidumbre jurídica, y para ello alude a que si bien existe la autonomía en el ámbito local, también es verdad que la Soberanía también se ejerce por los poderes de la Unión, pero no es muy preciso en analizar la delimitación entre ambos niveles para ver si en este caso se satisfacía la necesidad de intervención de los poderes de la Unión.

3. Por cuanto a la reforma constitucional en materia de transparencia, protección de datos personales y archivos, una de las iniciativas refiere también que hay diferencias en la regulación de la materia pero tampoco expone con un análisis comparado cuáles son esos aspectos, aunque sí refiere un avance de algunas entidades federativas sin detallar cuáles el hecho de que a los organismos garantes de la transparencia se les había dotado de autonomía constitucional en lo local y eso propone para el organismo federal. Y de los datos personales prácticamente no se dice más que se busca que no haya disparidad en su regulación. Y un aspecto en el que sí abunda es sobre la regulación de los partidos políticos señalando que sobre ellos hay una disparidad que requiere ser resuelta por ser entidades de interés público, y al respecto sí particulariza las condiciones prevalentes en los Estados.

   En la segunda de las iniciativas que dieron origen a esta reforma prácticamente se concentran en justificar el porqué de la autonomía constitucional que se pretende otorgar al órgano garante federal y de por qué se deben regular como sujetos obligados a la transparencia a los partidos políticos y a los fideicomisos públicos, así como de excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia del órgano garante.

   Y en la tercera de las iniciativas, se particulariza que es importante homologar la naturaleza de órgano constitucional autónomo de todos los organismos protectores de transparencia, es decir, del federal y los de los Estados,

admitiendo que algunos ya lo tienen con ese carácter, pero no aclara cuáles son. Así mismo hace hincapié en que se requiere un sistema que abarque los temas de clasificación de la información, manejo de solicitudes, y el desahogo en los recursos de revisión. Y sí se refieren con precisión los aspectos en los que hay disparidad, aun cuando no se precisa en qué estados se presenta tal o cual situación, pero sí se abordan conclusiones en el sentido de que no hay uniformidad, por ejemplo, en los plazos y procedimientos para la entrega de la información; en el procedimiento de los medios de impugnación o recursos de revisión que conocen los órganos de transparencia; en las causas de clasificación de reserva; en la información que debe aparecer en los portales de transparencia de los sujetos obligados; o bien en la facultad para sancionar, dado que algunas legislaciones prevén la posibilidad de que el órgano garante imponga sanciones o medidas de apremio al ente público, incluso para sustanciar y conocer sobre responsabilidades administrativas, mientras que en otras no existen dichas facultades. Y en esta tercer iniciativa es donde se aborda lo referente a los archivos y su necesidad de homologación, ya que en las otras dos iniciativas este tema no se refería, y básicamente se alude a que únicamente 22 entidades federativas contaban con su respectiva Ley de Archivos o de Documentación, o del Sistema estatal de archivos, lo que refieren es un argumento para demostrar que se requiere una ley general.

En el dictamen de la cámara de origen sí se establecen diagnósticos muy precisos de todas las Entidades Federativas, sólo que ello nada más abarca 3 temas: los sujetos obligados en general, los partidos políticos en particular, y los mecanismos de designación de los miembros de los organismos protectores locales. Y en el dictamen de la revisora prácticamente nada se dice sobre la nueva facultad a otorgarse al Congreso de la Unión.

4. En la reforma al artículo 73 en materia de delitos electorales, partidos políticos y procesos electorales, llama mucho la atención que ninguna de las iniciativas

que dieron origen al proceso planteaba realmente asignar esta facultad como reservada al Congreso de la Unión.

En el dictamen de la Cámara de origen es donde se refiere que es para garantizar la adecuada aplicación de las bases constitucionales en materia electoral que estiman necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que incidan válidamente en todos los órdenes de gobierno en esta materia, pero se limitan a desarrollar en qué consistirán los elementos o bases de esas leyes generales más que justificar por qué debe asumir esa competencia el Congreso de la Unión. Y la cámara revisora dispensó los trámites legislativos por lo que procedió a la discusión y votación inmediata del dictamen, sin que hubiera un dictamen que analizar sobre los argumentos.

5. En la reforma constitucional en materia de endeudamiento y disciplina financiera o responsabilidad hacendaria se aprecia que desde la iniciativa de origen claramente el iniciador planteaba sobre la disciplina financiera un caso atípico de que el Congreso de la Unión legislara sobre un tema pero sólo para los Estados y Municipios y no así para la Federación, so pretexto de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, de ahí que refiere necesaria la atribución del Poder Legislativo Federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el entonces Distrito Federal.

   En el dictamen de la cámara de origen se alude a un análisis estadístico realizado con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, empero el mismo prácticamente se limita a un año (2013) y en el único dato que aborda 10 años, el incremento de deuda que refiere no se aprecia *per se* que sea sustancial porque es del 1% pero sin detallar sus alcances no se puede saber si aritméticamente resultaba un dato alarmante. Aunque este dictamen podría revelar respecto de la omisión de emitir una ley general de

responsabilidad hacendaria porque se dijo que los principios de responsabilidad hacendaria aplicables a la Federación ya estaban previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendarla, por lo que aquéllos aplicables a los Estados, a los Municipios, al entonces Distrito Federal serán materia de la ley que el Congreso de la Unión, tiene que expedir para reglamentar esta materia en términos similares a la referida legislación federal, espíritu del legislador que podría justificar la omisión legislativa que subsiste a la fecha, aunque estaría generando otro caso atípico el legislador de separar en 2 ordenamientos distintos algo que pareciera ser una facultad concurrente al versar o ser aplicable a los 3 órdenes de gobierno.

En el dictamen de la revisora prácticamente no se refiere argumento alguno porque sólo se señala que el proyecto es coincidente con uno que previamente había dictaminado en sentido positivo el propio Senado, por lo cual están de acuerdo con el contenido del dictamen de la cámara de origen que en este caso fue la de diputados.

6. Sobre la reforma en materia de combate a la corrupción y responsabilidades administrativas, tenemos que en las iniciativas no se adujo mayor argumento que justificare la creación de una ley general, y sólo en la iniciativa del GP PAN se dijo eufemísticamente que se respetaba el sistema federalista argumentando que ello es porque cada Entidad Federativa estaría “obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo”, ello bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, lo que no requiere mayor explicación de la concepción que últimamente se le viene dando al federalismo en cuanto a las competencias normativas de los Estados.

   Y en el dictamen de origen sí aparecen reflexiones sobre la naturaleza de las leyes generales pero es más desde el aspecto doctrinal y la naturaleza de las mismas definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no sobre razones que justifiquen que en el presente caso se requería la concurrencia;

agregando que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establecerá bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos, actualmente aislados, para consolidar un nuevo régimen de coordinación para el combate a la corrupción, sin precedentes en nuestro país. Y cuando habla de la Ley General en materia de responsabilidad administrativa se formula una conclusión que no tiene asidero en el criterio citado por cuanto a la Corte, al señalar que ella ha dicho que existen cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional" (cfr. P./J. 136/2005); empero, con base en ello el legislador concluye en el dictamen que eso significa que las leyes generales cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales forman parte de la "Ley Suprema de la Unión", concepto desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia con el nombre de «bloque de constitucionalidad». Al respecto, el criterio del que pretenden derivar su conclusión sólo refiere:

> "Registro digital: 177006, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional
> Tesis: P./J. 136/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2062, Tipo: Jurisprudencia
> ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla." (ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN, 2005)

Por su parte, en el dictamen de la revisora se alude a que la ley general se justifica atendiendo a la gravedad que representa la corrupción en nuestro país, por lo que coinciden con las consideraciones realizadas en el dictamen de la

Cámara de Diputados, e incluso señalan que la reforma se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo -como es el caso de la seguridad pública y otras materias- en donde existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que en este caso es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión; empero, si bien podría resultar en un argumento válido no se ocupan de demostrarlo. Sin embargo, por cuanto a la ley general de responsabilidades administrativas sí señalan y justifican la necesidad de que la materia sea concurrente, bajo el principio de irretroactividad en perjuicio aplicable en materia penal y por extensión al derecho administrativo sancionador; argumento con el que se podrá o no coincidir pero que sí justifica las razones que los llevan a plantear la existencia de una ley general, aunque hubiese sido deseable que se ocuparan al expedir dicha ley de la previsión que dijeron se debía de tener en el sentido de que “resultaría riesgoso que, con motivo de una ley general que agrupe la amplia diversidad de conductas sancionadas, no se prevean aquellas que fueron fundamento para sancionar a una persona en un momento determinado y que por error u omisión quedaran fuera del catálogo normativo de la ley general”, lo que en la especie no se considera que haya sido cuidado, pues de haberlo hecho el régimen transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas debió contener las especificaciones correspondientes para las diversas Entidades Federativas.

7. En lo referente a la reforma en materia de justicia penal para adolescentes, en dos iniciativas prácticamente se reproducen las mismas razones, y se habla de que se busca eliminar la disparidad en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal y además se justifica ya que sí se contiene un diagnóstico comparativo de las legislaciones de las Entidades Federativas con respecto al tratamiento que otorgan a las medidas privativas de la libertad en centros especializados para los adolescentes. E incluso hace un análisis del proceso legislativo sufrido en la reforma del año 2005 en esta materia, porque

en su momento no prosperó la reforma al artículo 73 Constitucional para hacer de esta materia una de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión porque en su momento se sostuvo que podría ser invasiva de las facultades de las Entidades Federativas; empero, la iniciadora estima que se tiene ese gran pendiente y que la disparidad que muestra en la iniciativa justifica ahora la reforma. Aunque llama la atención que alguna porción de la exposición de motivos se alude a que ley sería "nacional" lo que difiere de la concurrencia que implica la ley "general".

En el dictamen de origen se señaló por una parte que el Sistema de justicia para adolescentes no debían hacerlo "nacional", sino reconocer la pluralidad de las competencias legislativas en nuestro país para el establecimiento de conductas típicas penales. En ese sentido, consideraron oportuno refrendar la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en el funcionamiento del sistema integral de justicia para adolescentes y la unidad de la normatividad aplicable, a través del otorgamiento al Congreso General de la facultad para expedir la legislación nacional de justicia para adolescentes, considerando al efecto que ya en el vigente cuarto párrafo del artículo 18 constitucional se implicaba esa concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en la operación del sistema integral de justicia para los adolescentes, y que con la adición sólo se establecería nítidamente la atribución legislativa exclusiva del Congreso de la Unión en la materia, volviendo a concebir un respeto al federalismo sobre la base no normativa sino de ejecución y aplicación de una Ley General.

Y en el dictamen de la revisora si bien sólo se dice muy concretamente que la reforma no invade la soberanía de los Estados, pero no da mayor explicación al respecto, sí se contiene una referencia interesante sobre la posibilidad de brindar apoyos y transferencias de recursos a las autoridades locales cuando atiendan funciones administrativas y jurisdiccionales de carácter federal, incluso para la implementación del sistema.

8. En la reforma sobre desaparición forzada de personas y tortura se aprecia que en una iniciativa el argumento para plantear la facultad del Congreso de emitir una Ley general es la omisión de los Estados para tipificar el delito de desaparición forzada de personas, pues se señala que a esa fecha sólo 7 Estados contaban con regulación al respecto. Y en otra iniciativa, incluso se plasma un cuadro un cuadro en el que analiza la legislación de 21 Estados donde evidencia las disparidades en las sanciones y además se señalan diferencias y deficiencias entre los tipos penales o la regulación de las leyes especiales. En otra iniciativa que versa sobre la tortura si bien se trascribe la regulación existente a nivel federal y en 32 estados, no se realiza mayor análisis o argumentación, sino que sólo se concluye que la disparidad amerita homologar la descripción típica del delito de tortura que responda a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país. En otra de las iniciativas además de referir que las 22 entidades que han legislado sobre el tema presentan normas jurídicas disímbolas que no contribuyen a avanzar en el combate a este delito, pues tienen punibilidades distintas y conformaciones típicas heterogéneas, que provocan que una conducta sea considerada delito en un Estado y en otro no, se incluye un argumento muy interesante que tiene que ver con el cumplimiento de los estándares internacionales que como país México ha asumido, señalando que el sistema federal no sería motivo suficiente para argumentar que por la soberanía de los Estados no se pueden cumplir los estándares internacionales para tipificar adecuadamente este delito. Este argumento de que en el plano internacional no es posible aludir a la estructura federal como justificación para no cumplir con los tratados internacionales, también se emplea en otra de las iniciativas que es en materia de tortura. En otra de las iniciativas resulta preocupante que el argumento para asumir una competencia normativa exclusiva por parte del Congreso de la Unión se pueda resumir en la frase “En ese sentido, se encuentra plenamente justificado y arraigado en nuestra tradición jurídica, habilitar al Congreso de la Unión para que legisle mediante Leyes Generales de contenido integral, sobre aquellos

temas que más lastiman a las personas, como hoy lo son las graves violaciones a los derechos humanos".

En el dictamen de origen (senado) se estima preocupante el hecho de que precisamente esa Cámara que representa a los Estados haya considerado que "como parte integrante del Poder Revisor de la Constitución, da un paso hacia la actualización de las normas de nuestra Constitución que asignan competencias para la actuación de los órganos de gobierno en materia penal" sin percatarse que ese paso puede no necesariamente significar un avance, sino por el contrario ser un retroceso en materia de federalismo.

En tanto que en el dictamen de la revisora no se aprecia mayor argumento, sino que coinciden con el dictamen de origen y en realidad se ocupan de señalar que ya trabajaban en las iniciativas que darían origen a las respectivas leyes generales, aun cuando la reforma constitucional todavía no estaba concretada.

9. Respecto de la reforma en materia de víctimas, la iniciativa no contiene mayor parámetro que sirva de sustento para justificar la existencia de una ley general, sino que por el contrario parece querer justificar la reforma en el hecho de que ya se había emitido con antelación la propia Ley General ya que se señala que desde el 9 de agosto de 2013 se había publicado ya en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, dejando entrever que era cuestionable si dicho ordenamiento se expidió con un sustento constitucional adecuado, pero refiere que el hecho es que ya existe un ordenamiento con denominación y características de ley general para que la Federación, las entidades federativas y los Municipios actúen en materia de derechos de las víctimas.

   En el dictamen de origen tampoco se contienen razones que justifiquen la viabilidad de otorgar competencia normativa al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en materia de víctimas, y de manera semejante a la iniciativa si bien cuestionan la viabilidad constitucional de la expedición de la

Ley General que ya se encontraba publicada antes de la reforma al artículo 73 Constitucional, se limitan a señalar que la preexistencia de dicha Ley hace innecesario agregar disposiciones transitorias para la expedición de la Ley General y para que los Estados legislen para adecuar sus disposiciones locales a la misma, porque consideran que ello ya fue atendido con la expedición de la Ley General que ya estaba publicada a esas fechas.

En tanto que en el dictamen de la revisora sostienen que el Congreso ya cuenta con competencia para expedir la ley general en materia de víctimas, porque se trata de una facultad residual e inmersa de alguna manera en el hecho de que el Poder Reformador ya reservó competencias para que el Congreso de la Unión legisle, de manera única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, así como en seguridad pública, y que en esas materias ya se encuentra implícita la de víctimas, de modo que estiman que sólo para mayor certeza se realiza la reforma pero que ya tenía facultades el Congreso. Esta interpretación resulta preocupante porque con ese argumento podría el Congreso de la Unión arrogarse una serie de facultades que constitucionalmente no le han sido conferidas aun, tal y como lo hizo en esta materia de víctimas.

10. En la reforma sobre mecanismos alternos de solución de controversias y justicia cívica, registro civil y mejora regulatoria, encontramos que en una iniciativa de mejora regulatoria no se contiene mayor argumento que justifique la procedencia de la reforma, sólo se limita a exponer que a esa fecha cinco Estados carecían aún de ley en esta materia (la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit). En la iniciativa presidencial sobre justicia alternativa no se sustenta la necesidad de volver a esta materia una ley general, ya que sólo se habla de la regulación no homologada que hay en el país y que por ello es necesaria una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las

personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia; pero lo interesante es que hace una manifestación que justamente contradice lo sostenido por la cámara de diputados en la reforma en materia de víctimas en el sentido de que la facultad de emitir una ley general podía ser implícita, pues aquí el Ejecutivo señala que “En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.” En la iniciativa presidencial en materia de mejora regulatoria no se exponen razones para sustentar la reforma, pues de manera genérica sólo se refiere que es una importante área de oportunidad para que las herramientas aplicadas por la otrora Comisión Federal de Mejora Regulatoria, puedan ser implementadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país. En tanto que la iniciativa presidencial sobre justicia cívica e itinerante no sólo se omiten argumentos para sustentar la reforma, sino que incluso se admite que este tipo de casos corresponde ser atendido al nivel más cercano a la ciudadanía que es el municipal, por lo que resulta incongruente que no se tomen en cuentan las particularidades y pretenda imponerse desde el centro una solución so pretexto de homologar este tipo de regulación en todo el país. Por su parte, la iniciativa presidencial en materia de registro civil sólo se limita a justificar la reforma bajo el argumento de que la falta de programas de modernización de los registros civiles, así como carencia de infraestructura, y en general una evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas.

En el dictamen de origen se realiza un análisis de los centros de justicia alternativa en las Entidades Federativas, que si bien es somero, sí abarca a la totalidad de las Entidades, por lo que en este ámbito estaría justificada la reforma con mayores elementos; sin embargo, en el resto de las materias se limita a señalar que se comparten ampliamente las consideraciones relativas a la adopción de estas como materias concurrentes, bajo los argumentos ya vertidos en las iniciativas.

En el dictamen de la revisora en términos generales se dice que coinciden y adoptan las razones de las iniciativas y de la colegisladora para la reforma, sólo adicionan un argumento interesante en el sentido de que la falta de alineamiento entre las diferentes esferas de gobierno es una de las fuentes recurrentes no sólo de conflictos, sino de corrupción.

11. En la reforma en materia procesal civil y familiar no hay un análisis comparado ni exhaustivo sobre las regulaciones en los Estados y sólo de manera somera se alude a que la diversidad de contenidos en las normas procesales del país, genera obstáculos para acceder a una justicia expedita en materia civil y familiar, debido a la existencia de reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas y a veces contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento.

En el dictamen de origen no se realiza tampoco un comparativo exhaustivo entre las legislaciones locales, y sólo se habla de una particularidad que tiene que ver con el “apoyo de grupos multidisciplinarios de profesionistas cuya función principal es auxiliar al juez” señalando que en la mayoría de los Estados de la Unión no se contemplan normas para los mismos, y que donde no existen esos grupos multidisciplinarios se requiere la contratación de profesionales y de peritos por los interesados o se solicita el apoyo de instituciones como los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia y los órganos de procuración de justicia, pero éstas no siempre prestan su apoyo con celeridad ya que priorizan sus propias necesidades de trabajo. Además, se alude a que la reforma la consideran procedente “con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal”, pues agregan que en su momento el Congreso de la Unión legisló para el otrora Distrito Federal en materia procesal civil y familiar y además aluden a la materia laboral en donde existe la Ley Federal del Trabajo

y a la reforma en materia de justicia penal en donde se optó por generar una legislación nacional.

Y en el dictamen de la revisora sólo se alude a que coinciden con la legisladora y que además la reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para legislar en materia sustantiva civil y familiar, como si con ello se justificara trasladar la competencia en materia procesal al Congreso de la Unión.

12. La iniciativa y el dictamen de origen de la reforma en materia de extinción de dominio sólo planteaba reformar el artículo 22 Constitucional, en cuya virtud no se dieron argumentos para justificar la existencia de una Ley General que regule esta materia.

Es la revisora quien en su dictamen plantea que para certeza de quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, es necesario que la Constitución fije criterios fundamentales de dicha figura y que el Congreso de la Unión desarrollará en una legislación procedimental única, para establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas. Además, señala que como la extinción es un procedimiento de naturaleza civil y el Congreso de la Unión ya tiene facultades para emitir la legislación única en materia civil y familiar, entonces resulta procedente esta reforma.

En el dictamen aprobado por la de origen en relación con las modificaciones de la revisora no agregan mayor análisis a la propuesta y sólo refieren que coinciden con la propuesta del Senado.

13. Sobre la reforma en materia de uso de la fuerza, de la Guardia Nacional y el registro de detenciones, en la iniciativa no se contiene argumento alguno para justificar la reforma al artículo 73 Constitucional.

    En el dictamen de origen tampoco se contiene alguna razón para la procedencia de la reforma en el sentido de que el Congreso de la Unión emita la Ley sobre Uso de la Fuerza, y sobre la organización y evaluación de la Guardia Nacional; pero sí se contiene una propuesta de transitorio en la que se prevé que las 2 años y luego a los 6 meses se harán diagnósticos a los Estados y Municipios y si aun no tuvieran fortaleza institucional para que asuman la función de seguridad pública, les descontarán del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la Federación a través del cuerpo de seguridad respectivo.

    El dictamen de la revisora, aclara que hubo modificaciones entre el dictamen de origen y la minuta aprobada por la Cámara de Diputados y remitida al Senado, ya que la disposición transitoria antes señalada fue suprimida precisamente por petición de diversos Estados y Municipios que fueron tomados en consideración y que estaban preocupados por la vulneración al aspecto federalista con la reforma. Además, desglosa los resultados de las consultas llevadas a cabo por los Diputados y que fueron omitidas de especificarse en el dictamen de origen, así como a su vez da cuenta del propio proceso consultivo llevado a cabo por el Senado, el cual fue amplio pues abarcó tanto a Estados y Municipios como a sectores académicos, de exfuncionarios, de defensa de derechos humanos y sociedad civil organizada. Y finalmente, también propuso reformas a lo aprobado por los Diputados que en el caso del artículo 73 fue para omitir lo relativo al registro de detenciones.

    Finalmente, en el dictamen de la cámara de origen donde se pronuncia sobre las modificaciones realizadas por la revisora (senado) hace constar que la

misma cambió de último momento en el dictamen aprobado por el Pleno algunos aspectos, que por cuanto hace al artículo 73 por una parte la reforma la aplican en la fracción XXIII y no en la XV y finalmente sí deciden aprobar lo relativo a la ley nacional sobre el registro de detenciones. Pero además agregan un artículo séptimo transitorio para que los Ejecutivos de las Entidades Federativas presenten ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública un diagnóstico y programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales, además de que en caso de ser necesario reforzarlos deben hacer las previsiones presupuestales incluso en los presupuestos de las propias Entidades Federativas, lo que de alguna manera trastoca el sentir primigenio que se plasmó de ser sensibles a lo propuesto por las Entidades Federativas en cuanto a no vulnerar su autonomía, pero finalmente aunque matizado, sí se les genera una corresponsabilidad presupuestal.

14. En la reforma en materia educativa, así como de ciencia y tecnología, se presentaron 7 iniciativas, siendo que la primera de ellas fue la presidencial y se trató de la conocida contrarreforma educativa, por lo que no existieron argumentos sobre la materia de ciencia y tecnología. En la segunda sí se planteó facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de ciencia y tecnología, pero no se justificó con argumentos sobre el por qué de la reforma. En la tercer iniciativa sólo se planteaba la accesibilidad en materia de ciencia y tecnología e incluso no se buscaba reformar el artículo 73 Constitucional. En las iniciativas cuarta, quinta, sexta y séptima como versaron sobre la educación tampoco se contienen elementos que justifiquen la reforma en materia de ciencia y tecnología para expedir una ley general.

    En el dictamen de origen se señala una serie de foros y consultas que como parte de la figura de “parlamento abierto” implementó tanto la cámara de origen como la revisora, por lo que concluyen la viabilidad de la reforma y proponen ajustes al proyecto. Entre los ajustes por cuanto al artículo 73, destaca la

inclusión expresa en la fracción XXIX-F de que el Congreso queda facultado para emitir la ley general en esta materia, aunque no dan mayores argumentos del por qué de la viabilidad de su propuesta.

En el dictamen de la revisora no se alude a modificación sobre la reforma a la fracción XXIX-F del artículo 73 por lo que tampoco se brinda argumento alguno al respecto, pero sí se señala un aspecto interesante por lo que toca a las implicaciones presupuestales de la reforma, señalando que “El Federalismo Educativo supone que, en la coordinación fiscal entre la Federación, Estado y Municipios, la Federación proveerá los recursos necesarios que permitan a las entidades federativas hacer frente puntualmente a las responsabilidades que en la materia educativa señala esta Reforma Constitucional”, lo que parece despresurizar las implicaciones financieras al respecto para implementar esta reforma.

Por su parte, en el dictamen de la cámara de origen a causa de las modificaciones propuestas por la revisora, respecto del artículo 73, en lo referente a la fracción XXIX-F señalan que coinciden con la misma porque no contiene modificaciones a lo aprobado por la cámara de origen inicialmente, y sólo por cuanto a la fracción XXV señalan que dejar el texto constitucional vigente sin reformar la fracción XXV implicaría no contar con fundamento jurídico para que el Congreso de la Unión legisle para tener las bases para una carrera justa y equitativa para las maestras y los maestros. Y por una serie de modificaciones en otros aspectos es que no aceptan la minuta del Senado y devuelven el dictamen para su reconsideración.

En el dictamen de la revisora (Senado) en donde se pronuncian sobre la nueva dictaminación de la cámara de origen a raíz de las modificaciones planteadas y que algunas no fueron aceptadas, la revisora acepta en sus términos lo remitido por la de origen y sólo insiste en considerar que resulta indispensable tener presente las implicaciones financieras de la reforma para los Estados de modo

que es necesario que “el fondo previsto en el transitorio DÉCIMO QUINTO se instrumente a la brevedad posible para dar paso a la confianza de las entidades federativas, en que el sistema educativo tendrá, solidez financiera y la reforma no será motivo de conflicto permanente en el territorio nacional por la incapacidad de las entidades federativas de atender los compromisos establecidos.”

15. En la reforma sobre movilidad, en la primera de las iniciativas sí se realiza un análisis de derecho comparado entre las Entidades Federativas y se exponen conclusiones al respecto como el hecho de que “De las 31 entidades federativas, 14 tienen cuerpos legales dedicados a la movilidad como concepto integral o como derecho asociado a la actividad de transporte, tránsito y/o vialidad, llegando casi al 50% de las entidades con un modelo afín a la movilidad. Estas entidades son: Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco..” y también agrega que justifica la creación de una ley general el hecho de que la movilidad como derecho humano no es un tema de competencias exclusivas, sino concurrentes, pues Federación, Estados y Municipios cuentan con regulaciones que inciden directa o indirectamente en la movilidad, y como a veces lo han regulado con variaciones es importante generar una ley que establezca elementos comunes. En la segunda iniciativa que versa sobre seguridad vial, se proporcionan una serie de datos estadísticos a nivel mundial, nacional y por entidad federativa, y con ello concluye proponiendo el integrar una ley de orden general que establezca las directrices en materia de seguridad vial, pero sin que haya un análisis o conclusiones que apoyen la propuesta en sí. En la tercer iniciativa se refiere que en tanto el Congreso de la Unión no tenga facultad de emitir una ley general lo único que podría hacer es emitir una ley federal pero que sería un esfuerzo vano porque no resolvería el problema en los Estados y Municipios, de ahí que concluya diciendo que solo con la ley general en la materia se podría “prevenir las más de 16 mil muertes anuales por causa de colisiones o

accidentes viales". En la cuarta iniciativa se reproduce un criterio muy sostenido en las exposiciones de motivos para justificar las reformas tendentes a facultar al Congreso de la Unión para crear leyes generales en el sentido de que "no se centraliza la facultad ni se distribuyen competencias, por lo que no se priva a los estados y municipios de las facultades correspondientes a su ámbito competencial"; esto es, el legislador pasa por alto que para la emisión de la ley general primero suprime una competencia normativa exclusiva de los Estados y se la otorga al Congreso de la Unión, y ya posteriormente en la aplicación de dicha Ley sí se genera concurrencia, y si acaso se deja a los Estados la posibilidad de emitir leyes locales es con base y respetando los límites (que suelen identificar como bases generales) dados por la ley general.

En el dictamen de origen esencialmente el argumento es que como todas las autoridades tienen la obligación de garantizar los derechos humanos otorgados por esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello se logrará en esta materia con la emisión de una ley general que homologue este derecho a la movilidad y seguridad vial.

En el dictamen de la revisora básicamente se sustenta la procedencia en el federalismo cooperativo, considerando que es a través de leyes marco o leyes generales que la federación hará responsable gradualmente a los Estados.

16. En la reforma en materia de juventud, ni en las iniciativas ni en los dictámenes de origen y de la revisora hay argumentos que justifiquen la propuesta, ni un análisis detallado y profundo sobre el estado de la cuestión que la sustente, sólo se dice en síntesis que se requiere la reforma para una intervención coordinada, conjunta y eficaz de las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno.

17. En la reforma en materia de seguridad privada, en la primer iniciativa no se realiza un análisis detallado de la legislación local existente, sino que sólo se afirma que la falta de homologación en los requisitos de autorización, los

procedimientos de verificación y sanción, así como la información que deben contener los registros estatales de seguridad privada, generan poca certeza en el tema, y que haya desconocimiento total del número real de elementos de seguridad privada en todo el país, por lo que considera que la solución es facultar al Congreso de la Unión para expedir una legislación única. En la segunda iniciativa tampoco se contiene dicho análisis detallado y sólo se realiza la propuesta de una legislación general con miras a establecer la instauración de reglas de coordinación en materia de seguridad privada.

En el dictamen de origen se toma en cuenta una opinión de la Comisión de Seguridad, la cual refiere una conclusión que puede resultar equívoca ya que literalmente refiere “Una ley general es una norma que se desprende de la Carta Magna y es la base del principio de supremacía constitucional”, siendo que evidentemente todas las leyes, no sólo las generales se desprenden de la Constitución, so pena de ser declaradas inválidas; empero -además- propiamente ellas no forman parte del principio de supremacía constitucional. Y también incorporan conclusiones de las mesas sostenidas como parte de la práctica llamada parlamento abierto, destacando la conclusión quince que refiere que “La aprobación de una reforma constitucional para otorgar al Congreso la facultad de expedir una ley general, debe ser visto como una oportunidad de rescatar las buenas prácticas que se llevan a cabo en los estados en materia de seguridad privada…”, sin que en los hechos se haya incluido en el dictamen un análisis de esas buenas prácticas para ver que efectivamente se hayan tomado en consideración. Finalmente, sustentan la reforma en el hecho de que la seguridad privada es parte de la seguridad pública y esta ya es una materia concurrente, e incluso por eso optan porque se emita una ley general y no una legislación única.

En el dictamen de la revisora no se contiene mayor análisis o elementos que justifiquen la reforma, sino que se reproducen y retoman los argumentos de la colegisladora.

Ahora bien, existen denominadores comunes que se pueden extraer a su vez de los argumentos dados para las reformas constitucionales:

A. Se alude a que hay disparidad en la materia, pero no se precisa con análisis de derecho comparado en qué aspectos y qué estados demostrarían la falta de regulación en perjuicio de los ciudadanos o cuáles entidades federativas por el contrario representan avances significativos que deberían seguirse de ejemplo.

B. No se particulariza sobre las condiciones operativas o financieras de los estados y que podrían impedir la implementación de las “bases generales” impuestas desde la Federación, o que en su caso habrá la existencia de recursos federales destinados a ayudar en la implementación, lo que excepcionalmente sí ocurrió en el caso de la implementación del nuevo sistema penal, y en la materia de registro público y catastral.

C. Se argumenta que no puede permitirse que para un mexicano el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentra o su lugar de residencia en el país, pero no se demuestra que la regulación impuesta desde el centro vaya a ser la más garantista que se haya implementado en el país.

D. Se refiere que las reformas resultan respetuosas del federalismo, porque por una parte se dota al Congreso de la Unión de la facultad de regulación para emitir una ley general, pero la ejecución se respeta a cargo de los estados o, en su caso, municipios. Al respecto, el legislador no considera que expedir una ley general en los hechos lo que hace es suprimir una competencia normativa exclusiva de los Estados y se la traslada al Congreso de la Unión, y es posterior a ello que se genera la aplicación de dicha Ley en donde sí podríamos hablar de una concurrencia para la ejecución de la misma.

Empero, aun cuando los Estados tuvieran la posibilidad de emitir leyes locales, ello será con base en el traje (bases generales) impuesto por la ley general.

E. De las 17 reformas constituciones realizadas para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de emitir leyes generales o nacionales, sólo en tres casos se generaron justificaciones razonables y sustanciales, así como análisis de derecho comparado de las legislaciones locales, para la procedencia de la reforma, siendo: la reforma en materia de justicia para adolescentes, la reforma en materia de desaparición forzada y tortura, y la reforma en materia de uso de la fuerza.

### III.6 Aspectos de algunas de las Leyes Generales o Nacionales que pueden afectar la soberanía de los Estados.

En este apartado se expondrán determinados casos que ejemplifiquen diversos aspectos de algunas de las leyes generales o nacionales que emanaron de las reformas constitucionales analizadas en el apartado anterior, y pueden afectar la libertad de configuración normativa y, por ende, implícitamente la soberanía de los Estados, por las siguientes circunstancias:

#### 1. Ley General de Archivos y Ley General de Mejora Regulatoria

La Ley General de Archivos (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024) prevé en su artículo 71 lo siguiente:

> "Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.
>
> Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
>
> En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

> El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.
>
> Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

Al respecto, ni en la Iniciativa ni en el dictamen de la revisora (Diputados) se contienen argumentos que sostengan el por qué los Estados deberían atender a esta disposición en cuanto hace al nivel jerárquico mandatado por esa Ley General para los titulares de sus Archivos, y si bien se genera como opción el que sea titular de la unidad administrativa, ello no soluciona mucho, porque termina estableciendo la limitante de que sea "equivalente", entonces más que una salvedad por cuanto al nivel jerárquico sería una salvedad por cuanto al nombre de subsecretaría. Y en el dictamen de origen, recogen la participación de varias personas que fueron tomadas en cuenta para la elaboración del dictamen, y en el aspecto que interesa hay dos referencias al nivel de subsecretario, aunque son contradictorias, una es a favor y la otra en contra, a saber:

> "La Senadora Cristina Díaz Salazar: Tiene la palabra el maestro Rodolfo Alanís, director de administración y servicios documentales de la dirección general de innovación del estado de finanzas del Estado de México.
> El Mtro. Rodolfo Alanís Boyazo: Gracias, muy buenas tardes tengan. Gracias a /os señores, señoras Senadoras por su invitación.
> Por otro lado, el nivel de subsecretario para el titular del llamado Archivo General me parece demasiado alto, hay que tomar en cuenta las realidades específicas de nuestras entidades federativas. Por ello, considero que debería expresarse que pudiera ser un director general o equivalente, como ya se precisa en la propia iniciativa de ley.
>
> Toca el turno al licenciado Alberto Ceba/los González, director del Archivo General del estado de Campeche.
> Y hoy represento un archivo de un Estado dentro de una administración pública a la cual exijo y que en Campeche tenemos ya al nivel de subsecretaría. Un servidor ya es subsecretario, y nos ha dado un resultado, ¿en qué sentido? en que un servidor es parte de un gabinete, interactúa con las demás Secretarías de Estado, y estamos al mismo nivel, podemos interactuar con quienes tienen la mayor cantidad de documentos.

> Por ende, es importante también mencionar que, a nivel de estados de la República, se pretende que esto y lo dice la Ley General de Archivos, se replica en todos los estados de la República, precisamente para darles la importancia.
>
> …
>
> Y posteriormente, podamos ya hablar de una autonomía. Algunos manejaban un tiempo, pero hay que recordar también que cada Estado está supeditado que en el momento de que esta ley salga, van a tener que trabajar en sus presupuestos para que en donde son jefaturas de departamento, ya las hagan direcciones generales con plazas de subsecretarios para reconocerle a la Archivística. Esto no es más que reconocer, señores…" (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024)

Aunque al respecto, no existe ninguna conclusión de parte de la comisión dictaminadora, son meras trascripciones del proceso consultivo que siguieron al efecto.

Por su parte, la Ley General de Mejora Regulatoria (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024) en sus artículos 12 y 13 señala:

> *Artículo 12. Los titulares de las Autoridades de Mejora Regulatoria serán designados por los titulares de los poderes ejecutivos de su respectivo orden de gobierno, con nivel de subsecretario, oficial mayor o equivalente.*
>
> *Artículo 13. Los titulares de los Sujetos Obligados designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor como responsable oficial de mejora regulatoria para coordinar, articular y vigilar el cumplimiento de la política de mejora regulatoria y la Estrategia al interior de cada Sujeto Obligado conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que de ella deriven.*
>
> *En caso de que el Sujeto Obligado no cuente con servidores públicos de dicho nivel, deberá ser un servidor público que tenga un nivel jerárquico inmediato inferior al del titular.* ***En el caso de los poderes legislativos y judiciales éstos decidirán lo conducente de conformidad con sus disposiciones orgánicas.***
>
> *La coordinación y comunicación entre el Sujeto Obligado y la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente se llevará a cabo a través del responsable oficial de mejora regulatoria.*

En esta Ley, se estima que tal previsión del nivel jerárquico que ha de tener el titular de mejora regulatoria contraviene la libre configuración normativa de los Estados, e incluso vulnera la esfera competencial en particular del Poder Ejecutivo, ya que al menos por cuanto a los poderes legislativos y judiciales sí les permite autónomamente

fijar el nivel, de conformidad con sus disposiciones orgánicas. Y si bien, supuestamente prevé el supuesto de que no se cuente con servidores públicos del nivel subsecretario, en realidad la salida es contraproducente porque refiere que será un servidor público con nivel jerárquico inmediato inferior al del titular, de modo que el caso del titular del Ejecutivo el nivel inmediato inferior sería un Secretario de Despacho, ni siquiera un subsecretario.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la Iniciativa que da origen a la Ley General de Mejora Regulatoria y en el dictamen de la Cámara Revisora (Senado) no se contiene argumento alguno tendiente a justificar las razones para tal imposición hacia los Estados y tampoco algún elemento o aspecto técnico que busque justificar por qué ese nivel se vincula con los logros u objetivos asignados al titular de mejora y que hagan menester dar cumplimiento cabal a tal previsión del nivel jerárquico. En el dictamen de la Cámara de origen (diputados) sólo se refiere el antecedente a nivel federal de que en la Ley en su momento se estableció “la obligación para los titulares de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), de designar a un subsecretario o su equivalente, como responsable de la mejora regulatoria, quien deberá presentar al menos cada dos años un programa de mejora regulatoria a la COFEMER”, pero no hay mayor argumento sobre por qué trasladar esta imposición a los Estados ni cuál es el vínculo con respecto a la función y resultados esperados (SCJN, Sistema de Consulta de Ordenamientos, 2024).

En ese sentido, como se ha dicho, se puede llegar a vulnerar la soberanía de los Estados y ello puede corroborarse, *mutatis mutandi,* con el siguiente criterio tomado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 195/2020 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto número 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte, y en la que esencialmente se consideró que era inconstitucional por vulnerar su autonomía municipal la previsión de contar con un

área encargada de la protección y conservación de parques y jardines municipales que deberá tener el nivel de Secretaría o de Dirección General, ya que se dijo las bases generales de la administración pública municipal buscan establecer una regulación homogénea en los aspectos esenciales de la organización municipal que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad. Esto es, queda para el ámbito reglamentario como facultad exclusiva de los ayuntamientos, entre otras cuestiones, lo relativo a su organización y funcionamiento interno y lo referente a la administración pública municipal.

> "79. Este Tribunal Pleno considera que asiste parcialmente razón al accionante, ya que, si bien la previsión de un área encargada a nivel municipal del cuidado y protección de parques y jardines municipales, y la previsión de sus funciones esenciales, de forma genérica, no transgrede el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal; lo cierto es que al ordenarse que tal área tenga el nivel de Secretaría o Dirección General en los municipios con más de cien mil habitantes sí se invade la competencia municipal para determinar los aspectos propios de su organización interna, en atención a sus propias características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas, entre otras.
>
> 88. No obstante, este Tribunal Pleno considera que el segundo párrafo del artículo 110 Bis V, al establecer que en los Municipios con más de cien mil habitantes el área encargada de la protección y conservación de parques y jardines municipales deberá tener el nivel de Secretaría o de Dirección General, y en los Municipios con población inferior será de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, sí resulta inconstitucional.
>
> 89. Esto es, dicho párrafo interviene en los aspectos propios del ayuntamiento que corresponde determinar a cada uno de ellos a través de su reglamentación interna.
>
> 90. Como se reseñó con anterioridad, las bases generales de la administración pública municipal buscan establecer una regulación homogénea en los aspectos esenciales de la organización municipal que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad. Esto es, queda para el ámbito reglamentario como facultad exclusiva de los ayuntamientos, entre otras cuestiones, lo relativo a su organización y funcionamiento interno y lo referente a la administración pública municipal.

91. Como ha quedado expuesto en el apartado previo, los Municipios deben respetar lineamientos, bases generales o esenciales, previstas en las leyes municipales; sin embargo, éstas no pueden regular especificidades y deben tomar en cuenta que existe una variedad de formas que puede adoptar la organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas propias. De lo anterior se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. En respeto a esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan con un ámbito de competencia propia referido a la regulación de estas cuestiones particulares…" (Controversia Constitucional 195/2020, 2021)

## 2. Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios

En esta Ley se prevé en su artículo 10 que los Estados no pueden incrementar la asignación presupuestal en materia de servicios personales sino hasta en lo que resulte menor de un 3% de crecimiento real o el crecimiento real del Producto Interno Bruto, y se establece como salvedad lo requerido para implementar reformas a leyes federales, empero nada se señala con respecto a las leyes locales:

*"Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:*

*I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:*

*a) El 3 por ciento de crecimiento real, y*

*b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.*

*Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.*

*Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.*

*…”*

Como se mencionó, no se contempla la posibilidad de poder incrementar el gasto corriente cuando sea para dar cumplimiento a contrataciones o modificaciones de estructuras derivadas de reformas o nuevas leyes locales, sino sólo de las **federales**, y siendo literales en el precepto trascrito ni siquiera abarcó el legislador federal a las leyes generales o nacionales; lo que en los hechos representa un candado significativo para que los Estados puedan dar cumplimiento cabal a este tipo de obligaciones, lo que generará un incumplimiento a estas legislaciones por parte de las Entidades Federativas, de modo que en definitiva se puede apreciar la vulneración a la libre configuración normativa de los Estados ya que pareciera que no importaría (conforme al texto de la citada Ley de Disciplina Financiera) si pueden o no cumplir sus determinaciones locales relativas a su organización y estructuración interna en el ámbito local.

### 3. Ley Nacional de Ejecución Penal

En su artículo 7 prevé como autoridad corresponsable a la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, y también agrega que ella será quien presida la comisión intersecretarial que se debe crear e incluir a todas las autoridades corresponsables establecidas en dicha Ley, a nivel federal y en cada entidad federativa, a fin de que se encarguen de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal:

> *Artículo 7. Coordinación interinstitucional*
> *Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.*
>
> *Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta Ley, las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema*

*Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley.*

*Encabezada por la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables establecidas en esta Ley a nivel federal y en cada entidad federativa.*

*Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal. Las autoridades corresponsables en las entidades federativas establecerán su propia comisión a fin de cumplir con los mismos fines a nivel local.*

*La Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal.*

Sin embargo, sucede que en los diversos Estados las respectivas Secretarías de Gobernación, de Gobierno, o sus equivalentes, no necesariamente son quienes tienen a su cargo a las diversas autoridades competentes en materia de reinserción social, por lo que se estima que esta previsión vulnera la libertad de configuración normativa de los Estados, al imponerles un diseño que no necesariamente responda a su régimen interno de distribución de competencias en materia de ejecución penal. Así, por citar unos ejemplos, en los Estados de México[17], Morelos[18], Guanajuato[19], y

[17] Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
Artículo 27. La Secretaría de Seguridad contará con las siguientes atribuciones:
…
XIX. Vigilar la operación de los procedimientos de administración, seguridad, control, vigilancia y apoyo logístico del sistema penitenciario;
XX. Administrar los centros penitenciarios y de reinserción social con base en los principios constitucionales de respeto a los derechos humanos, del trabajo, capacitación, educación, salud, como medios para inducir la reinserción social y; tramitar las solicitudes de libertad anticipada y traslado de personas en situación de reclusión, así como supervisar a las personas sentenciadas con sustitutivos o beneficios de libertad anticipada;…

[18] Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos
Artículo 35.- En materia de seguridad pública, el Gobernador del Estado se auxiliará de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, a la cual le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:
…
XXV. Administrar y controlar el sistema penitenciario estatal y los centros de reclusión y de custodia preventiva en el Estado, asegurando las medidas tendientes a la reinserción social integral de los individuos, mediante los principios de trabajo, capacitación para el mismo, la educación, la cultura, la salud y el deporte, como parte integral del tratamiento técnico progresivo, conforme lo dispone el marco normativo aplicable, fomentando el respeto y promoción de los derechos humanos;…

[19] Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato

Veracruz[20], la autoridad penitenciaria compete a la diversa Secretaría de Seguridad Pública o su equivalente, por lo que era más factible para tales Entidades que quien presidiera la Comisión Intersecretarial fuese la autoridad en seguridad pública al tener a su cargo el área de reinserción y ello desde luego considerando que el objeto de dicha comisión es precisamente diseñar e implementar programas para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios.

### 4. Ley General de Víctimas

En sus artículos 81 y 156 dispone lo siguiente:

> "Artículo 156. La Comisión Ejecutiva tendrá facultades para cubrir las necesidades en términos de asistencia, ayuda y reparación integral, a través de los programas gubernamentales federales, estatales o municipales con que se cuente."

---

Artículo 31.- La Secretaría de Seguridad Pública será la autoridad en la materia encargada de velar por la protección de los habitantes del Estado, prevenir la comisión de delitos y hacer guardar el orden público, y le competen las siguientes atribuciones:
…
II. En materia de reinserción social:
a) Formular, ejecutar y evaluar los programas tendientes a la reinserción social de las personas sujetas a una pena de prisión en los centros de prevención y reinserción social estatales y municipales;
b) Administrar los centros de prevención y de reinserción social estatales y coordinar la observancia de las normas y políticas relativas a la materia en los centros de prevención y reinserción social municipales;…

[20] Ley número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Artículo 18 Ter. Son atribuciones de la persona titular de la Secretaría de Seguridad Pública, conforme a la distribución de competencias que establezca su Reglamento Interior, las siguientes:
XVI Bis. Controlar, vigilar y dar seguimiento a las penas y medidas de seguridad que imponga o modifique el órgano jurisdiccional; así como organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario con base en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción social de la persona sentenciada;
…
XVI Ter. Administrar, con apego a los derechos humanos, los centros penitenciarios, así como proponer, ante los órganos jurisdiccionales, los beneficios preliberacionales, libertades anticipadas, sanciones no privativas de libertad y traslado de personas privadas de su libertad; a la vez que atender las solicitudes de extradición, amnistía e indulto;

XVI Quater. Coordinar, dirigir y vigilar la política estatal en materia de prevención y reinserción social, de evaluación y supervisión de medidas cautelares; así como de la suspensión condicional del proceso, de conformidad con las leyes de la materia;…

> "Artículo 81. Para el cumplimiento de su objeto, el Sistema tendrá las siguientes atribuciones:
> …
> XVII. Promover la celebración de convenios de coordinación entre la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de víctimas para establecer las reglas de reintegración de los recursos erogados por la Comisión Ejecutiva, ya sea por conceptos de Recursos de Ayuda o de compensación subsidiaria. Dichos convenios garantizarán los criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas y deberán contener como mínimo:
>
> a) La obligación de las Comisiones de víctimas de entregar por escrito a la Comisión Ejecutiva la solicitud fundada y motivada de apoyo para la atención de la víctima;
> b) La obligación de las Comisiones de víctimas de acompañar a cada solicitud de apoyo copia certificada del estado financiero que guarda su Fondo Estatal en el que demuestre que no cuenta con recursos suficientes para la atención de la víctima;
> c) El plazo para restituir los recursos solicitados a la Comisión Ejecutiva, el cual no podrá exceder del primer semestre del siguiente ejercicio fiscal.
> En caso de incumplimiento al reintegro, la Federación compensará el monto respectivo con cargo a las transferencias de recursos federales que correspondan a la entidad federativa de que se trate, y
> d) La obligación de la Comisión Ejecutiva de dar aviso a la Auditoria Superior de la Federación en caso de incumplimiento de pago de la entidad federativa, y…"

Resulta preocupante el contenido del artículo 156 citado porque faculta a la Comisión Ejecutiva Federal para cubrir las necesidades en términos de asistencia, ayuda y reparación integral, a través no sólo de los programas gubernamentales federales, sino que abarca incluso a los estatales o municipales, lo que sin duda atenta contra la autonomía hacendaria estatal y municipal. E incluso, si cuenta con esa facultad se podría llegar a hacer nugatoria la previsión del artículo 81, porque ya no tendría sentido prever que se requiere la existencia previa de un convenio en caso de que la Entidad no tuviera recursos y tuviera que solicitar el auxilio de la Comisión Federal, lo que además implica que debe mediar una solicitud de apoyo escrita por parte de las Entidades Federativas, comprometiéndose para el reintegro correspondiente y garantizar así que se han de restituir los recursos solicitados a la Comisión Federal, pero ello carecería de sentido si la Comisión opta por disponer *per se* de los programas estatales y municipales.

### 5. Ley General de Movilidad y Seguridad Vial

En su artículo 68 prevé:

> *"Artículo 68. De los municipios.*
> *Corresponde a los municipios las siguientes atribuciones:*
> *…*
> *IX. Asignar, gestionar y administrar recursos para apoyar e implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, su infraestructura, servicios auxiliares, operación y capacitación de las personas operadoras, transporte y seguridad vial, promoviendo una mejor utilización de las vías conforme a la jerarquía de la movilidad;*
> *…*
> *XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada;…"*

Al respecto, la vulneración es directamente hacia los municipios al preverles "atribuciones" que realmente implican obligaciones en materia de transporte, en el sentido, por un lado, de asignar recursos para apoyar acciones en materia de transporte; y por el otro, de impulsar la accesibilidad al transporte de las personas con movilidad limitada, cuando claramente la materia de transporte es de competencia estatal y no municipal, por lo que se puede vulnerar la autonomía municipal; pero ello no lo haría sólo la propia Ley General, sino que indirectamente se afecta al Estado porque las legislatura local cuando emita las reformas correspondientes a la legislación local tiene que reproducir estos parámetros y, por ende, también afecta a los Estados al obligarlos a reproducir aspectos que pueden llegar a ser invalidados por el Poder Judicial de la Federación, al contravenir lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional:

> "Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
> V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
> h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e"

Lo anterior se dice así, porque si bien los Municipios tienen facultad para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, ello no se traduce en que sean los directamente responsables de acciones en ese ámbito como para consignar en la Ley General que deban aportar recursos para apoyar acciones en materia de transporte y de capacitación a operadores, o que deban fomentar el acceso de las personas con movilidad limitada, ya que ello es más propio de quien directamente tiene a su cargo el transporte que sería la Entidad Federativa.

Incluso la separación entre las materias de tránsito a cargo de los Municipios y del transporte a cargo del Estado, ha sido delimitada ya por el Poder Judicial de la Federación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 2025544
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Undécima Época
Materias(s): Constitucional
Tesis: XV.2o.2 CS (11a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Noviembre de 2022, Tomo IV, página 3704
Tipo: Aislada

MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, 65, 75, FRACCIÓN II, 77, FRACCIÓN III, INCISO A), 78, 79, 80, 88, 157, FRACCIONES III Y IV, 161, 178, FRACCIONES II Y XI, 190, FRACCIÓN III Y SIGUIENTES PÁRRAFOS, 193, 195, 196 Y 198 DE LA LEY RELATIVA, QUE REGULAN EL TRANSPORTE DE CARGA PRIVADO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra diversas disposiciones de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial local el 27 de marzo de 2020, en materia de transporte de carga, argumentando que al regular los permisos y/o autorizaciones para carga en vías de jurisdicción municipal, vulneran el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que son normas heteroaplicativas y el quejoso no demostró el acto de aplicación.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito, al levantar el sobreseimiento decretado, determina que los artículos 57, 65, 75, fracción II, 77, fracción III, inciso a), 78, 79, 80, 88, 157, fracciones III y IV, 161, 178, fracciones II y XI, 190, fracción III y siguientes párrafos, 193, 195, 196 y 198 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, que

regulan el transporte de carga privado, no violan el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: Lo anterior, porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2011 (9a.), sostuvo que el servicio público de tránsito es la actividad técnica realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública, por lo que está dirigido a usuarios en general; y que el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro, y que se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. Además, precisó que el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General otorga facultades a los Municipios –dentro de su ámbito territorial– en materia de tránsito, sin que se aborden temas atinentes a transporte. En ese contexto, si el quejoso demostró ser permisionario del transporte público federal, con permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de carga expedido por el director general del Centro SCT en el Estado de Baja California, es claro que si la normatividad impugnada le impone la obligación de empadronamiento (registro) ante el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, ello en forma alguna corresponde a una actividad de tránsito, por el contrario, denota un tópico de transporte; de ahí que no se vulnera el artículo constitucional referido.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 46/2011 (9a.), de rubro: "TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES." citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 307, con número de registro digital: 160727.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas en el Semanario Judicial de la Federación. (Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, 2022)

# CAPÍTULO IV. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL ANTE LA TENDENCIA CENTRALISTA DE CREAR LEYES GENERALES Y NACIONALES DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN MÉXICO

## IV.1 Tensiones en el federalismo por la tendencia centralista de crear leyes generales y nacionales durante los últimos 10 años en México.

Una de las conquistas innegables de la humanidad es el hecho de haber ideado al "Estado", sobre todo a raíz de que con el devenir histórico el mismo se configuró como un "Estado de Derecho".

Al respecto, no es un logro menor que la humanidad haya sido capaz de estructurar una herramienta sólida para frenar los abusos del poder y, al efecto, se haya diseñado -desde la teoría política- un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, que posibilite la convivencia pacífica, armónica y respetuosa entre los seres humanos.

Si bien el Estado ha pasado por muchas etapas desde el absolutista que se explica sin mayor problema con la frase atribuida al rey Luis XIV de Francia: "*L'etat c'est moi*"; para posteriormente entrar en la etapa de los estados despóticos o ilustrados en los que se generan ciertos matices o cambios en los fines para beneficio del pueblo, pero sin intervención del pueblo; y finalmente el estado liberal decimonónico, cuando ya propiamente inicia la limitación del poder, mismo que se genera tras las grandes revoluciones como la francesa, inglesa y estadounidense.

Y es en este último Estado decimonónico o de Derecho en donde se aprecian los siguientes rasgos fundamentales:

1. Existencia de una Constitución;
2. Reconocimiento de los derechos inherentes al ser humano;

3. División de poderes;
4. Legitimidad Democrática: idea de soberanía, y
5. Control del actuar del poder público.

Y para efectos de esta investigación resulta muy importante dentro de la noción de Estado de Derecho lo referente a los límites al poder público: llámese división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

Así, Montesquieu en “el espíritu de las leyes” (Montesquieu, 2016 (reimp)) refirió cómo la división de poderes era viable como forma de impedir los abusos del poder, al señalar que:

> *“La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza, la libertad política no reside de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser limitada.*
>
> *Para que no se abuse del poder, es necesario que ponga límites a la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.*
>
> *…*
>
> *En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes.*

*Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferentes entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."*

Por ende, todo Estado de Derecho ha de estar organizado en torno a la idea del sometimiento a la ley, tanto gobernados como gobernantes, porque para que el Estado logre consolidarse se requiere respetar el orden instituido a través de las normas, sobre todo de aquellas que se refieren a la articulación del poder público, sus pesos y contrapesos, que se vinculan con el reparto competencial.

En este sentido, como se abordó en el capítulo I de esta investigación, la separación de poderes está llamada a figurar como el principal mecanismo que evite el abuso de poder y garantice la sujeción de todas las autoridades a la ley, por lo que la calidad de la democracia pude medirse a partir de dicho elemento fundamental: la separación o división de poderes.

En efecto, este principio supone una garantía para tanto para el propio Estado como para el ciudadano, porque sólo con base en el mismo se podrá combatir el autoritarismo.

Ahora bien, dada la evolución de la teoría de la división del poder, actualmente más que una rígida división, se presenta una separación, e incluso, una colaboración entre los poderes; de manera que el estado no se vea paralizado y pueda cumplir sus fines, pero con la certeza de que cada autoridad respete el reparto competencial constitucionalmente determinado, porque la colaboración de ninguna forma ha de argüirse como pretexto para pretender arrogarse una función o competencia de un poder diverso.

En este mismo sentido, se ha pronunciado ya el Poder Judicial de la Federación en México (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023), al señalar:

*DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.*

*Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

*El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.*[21]

En ese estado de ideas, en la lógica de la teoría de la división del Poder, además de la clásica división (o colaboración) horizontal del mismo (en ejecutivo, legislativo y judicial) que ya ha sido referida, se encuentra otra separación que se llama "vertical", la cual se aprecia en los sistemas federales (o descentralizados), en donde hay un centro de poder, pero además existen otros niveles de gobierno: es decir, tenemos a la autoridad nacional o central, y otros niveles que son regionales, locales o municipales.

Y es precisamente en tales Estados federados, en donde es mucho más factible que se presenten problemas por la violación de las esferas de competencia entre la Federación y sus estados miembros o hacia los Ayuntamientos, y por ende es en ellos en donde más creatividad se tiene que dar en el diseño de pesos y contrapesos a fin de garantizar la existencia y convivencia armónica entre los diferentes niveles de gobierno, de manera que el Federalismo pueda subsistir pero de una manera eficiente y funcional.

Ahora bien, para iniciar con el planteamiento materia de este trabajo, hay que partir de la noción de Federalismo, y si bien ya en el capítulo correspondiente se estableció la definición de lo que se ha de entender por federalismo, así como se señaló la evolución y lucha histórica en México entre el sistema federal y el Centralismo, ahora se ha de arrancar de la premisa de que el Estado federal se entenderá como una organización territorial del Poder, que funcionará con apego a reglas básicas de funcionamiento del sistema federado.

---

[21] *Registro digital: 166964, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 78/2009, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 1540, Tipo: Jurisprudencia*

Sobre todo porque, como ya se mencionó en el respectivo apartado, no hay un concepto de federalismo válido para todo tipo de estado federal, porque cada uno tiene sus propios y diferenciados elementos definitorios y rasgos particulares (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2016, pp. 43-44). Siendo válido concluir que lo que siempre se ha de encontrar presente es el reparto del poder entre los diversos niveles de gobierno.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023) ha señalado que en el Estado Mexicano pueden distinguirse distintos órdenes jurídicos y que cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí:

> *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes. Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*
>
> *El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.*[22]

[22] Registro digital: 193262, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 95/99, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999, página 709, Tipo: Jurisprudencia

En el caso del Estado Mexicano, el federalismo instaurado desde la Constitución de 1824 y que se ha mantenido vigente hasta nuestros días, sigue gozando de gran aceptación y arraigo, por lo que en este trabajo se busca presentar alternativas que lo revitalicen y lo hagan eficaz para que continúe respondiendo a su razón de ser que es equilibrar el ejercicio del Poder.

En el siglo XX, nos dice Carpizo que fue un dilema y una preocupación constante para el pueblo mexicano establecer un sistema federal o un sistema centralista. Para ello hubo necesidad de vivir graves disturbios militares. Golpes de estado, guerras civiles e incluso luchar contra fuerzas militares europeas que trataron inútilmente de establecer en México un imperio (Cisneros, 2015, pág. 424).

Sucedió que el concepto de estado federal, para los liberales, era una bandera ideológica que plasmaron en diversas constituciones entre 1824 a 1917, pero sin partir de una acepción uniforme, siendo la historia y las necesidades sociales imperantes las que han delineado al actual sistema federal mexicano (Cisneros, 2015, pág. 424).

Efectivamente, el federalismo se conforma por múltiples aspectos, siendo uno de los que más interesan y preocupan en la actualidad el reparto de competencias normativas entre la Federación y los Estados, pues como se ha demostrado a lo largo de la investigación en los últimos años, pese a los avances democráticos en el País y la existencia de “gobiernos divididos”, en los que el papel de la oposición política ha ido creciendo y se ha transitado de un partido hegemónico hacia la alternancia en el Poder, se ha presentado una suerte de “tendencia centralista” en mérito de la cual se han generado una enorme cantidad de reformas constitucionales para lograr la expedición de leyes generales en muchas materias en las que ahora deberá existir concurrencia, cooperación o participación conjunta entre los diferentes niveles de gobierno.

Lo anterior hace palpable la constante intervención de la Federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas.

### IV.2 **Datos sobre las Reformas Constitucionales al Artículo 73 que hacen cuestionable la Rigidez Constitucional en México.**

Al respecto, en el Capítulo III se obtuvieron datos duros que arrojan que fueron 17 las reformas constitucionales que se han hecho en los últimos 10 años para implementar facultades al Congreso de la Unión para expedir Leyes Generales o, incluso, nacionales o legislación única, en materias que no le correspondían anteriormente a ese nivel central de Gobierno.

En el mismo Capítulo III se ha desprendido la falta de argumentación o justificación reforzada sobre el por qué se ha realizado ese reajuste en las competencias normativas, ya que al analizar las diferentes exposiciones de motivos y los argumentos dados en los procesos de dictaminación y deliberación sólo se ha podido encontrar que:

A. Se alude a que hay disparidad en la materia, pero no se precisa con análisis de derecho comparado en qué aspectos y qué estados demostrarían la falta de regulación u oscuridad que afecte a los ciudadanos.
B. No se particulariza sobre las condiciones operativas o financieras de los estados y que podrían impedir la implementación de las “bases generales” impuestas desde la Federación.
C. Se argumenta que no puede permitirse que para un mexicano el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentra o su lugar de residencia en el país, pero no se demuestra que la regulación impuesta desde el centro vaya a ser más garantista que las de los Estados.

D. Se refiere que las reformas resultan respetuosas del federalismo, porque por una parte se dota al Congreso de la Unión de la facultad de regulación para emitir una ley general, pero la ejecución se respeta a cargo de los estados o, en su caso, municipios. Es decir, se entiende al federalismo como una mera ejecución de la norma, pero sin las facultades normativas inherentes a un estado “libre y soberano”.
E. De las 17 reformas constituciones realizadas para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de emitir leyes generales o nacionales, sólo en tres casos se generaron justificaciones razonables y sustanciales, así como análisis de derecho comparado de las legislaciones locales, para la procedencia de la reforma, siendo: la reforma en materia de justicia para adolescentes, la reforma en materia de desaparición forzada y tortura, y la reforma en materia de uso de la fuerza.

En ese estado de cosas, se estima que en México se tiene que realizar un análisis concienzudo sobre algún mecanismo que impida la proliferación de reformas constitucionales que sean el pretexto para trasladar competencias normativas del nivel local hacia el federal, de manera que la tendencia centralista de crear normas generales en México se aminore y haga efectiva sólo como una medida extraordinaria, cuando las circunstancias y necesidades realmente lo ameriten, es decir, que sea excepción y no regla esa tendencia centralista.

Ante ese reto enorme se ha considerado que juegan un papel trascendental las propias legislaturas en los Estados, quienes al ser parte del Poder Constituyente Permanente deben dejar de ser pasivas y oponerse cuando tengan que dictaminar y resolver sobre si aprueban o no una Minuta de Reforma Constitucional en aquellos casos en que se esté dilucidando una competencia normativa de los Estados, para que ya no las aprueben sin análisis de por medio, porque las reformas al artículo 73 para conceder competencia al Congreso de la Unión no siempre se encuentran justificadas como se ha demostrado.

Esa tesitura, serán los Congresos locales quienes estén llamados a defender el Federalismo contra la tendencia centralista de acotar las facultades legislativas de las Entidades Federativas.

### IV.3 La rigidez constitucional como alternativa de solución a la tendencia centralista materia de la investigación.

Como se ha señalado, la pluralidad democrática en México no ha sido un elemento que contenga la tendencia de hacer reformas constitucionales para modificar las competencias normativas, sino que incluso parece que la aprobación de las mismas se han dado los consensos necesarios entre los diferentes partidos políticos, tanto el que tiene el Gobierno a su cargo como los de oposición.

Lo preocupante de esa actitud es que se emplea la reforma constitucional más a menudo de lo que ocurre en otros países, de manera que puede hablarse de un "resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa. [pues una] condición básica de la eficacia de la Constitución es que resulte modificada en la menor medida posible". (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 24)

Si bien, conforme al texto de la Constitución mexicana tenemos un sistema de rigidez constitucional, ya que el artículo 135 Constitucional (SCJN, Sistema de Constulta de Ordenamientos, 2024) refiere:

> *"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".*

No obstante, esta aparente rigidez constitucional, al exigirse una mayoría calificada en el Congreso de la Unión, no necesariamente en los hechos se trata de un mecanismo demasiado complejo, ya que en el texto constitucional se habla de "miembros presentes" y no de miembros integrantes del Congreso, lo que en los hechos permite cierta facilidad para que prospere una reforma en sede parlamentaria.

Ejemplifiquemos lo anterior:

| ARTÍCULOS 63 Y 135 CONSTITUCIONALES | CÁMARA DE DIPUTADOS | CÁMARA DE SENADORES |
|---|---|---|
| ARTÍCULO 63.<br>"Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de <u>más de la mitad del número total de sus miembros</u>" | Cámara de Diputados está compuesta por 500 integrantes<br><br>Más de la mitad del número total serían 251 diputados | Cámara de Senadores está compuesta por 128 integrantes<br><br>Más de la mitad del número total serían 65 Senadores |
| ARTÍCULO 135…<br>*Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por <u>el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes</u>,…* | En el hipotético caso de que se presentaran sólo 251 diputados, las dos terceras partes de esta cifra <u>serían tan sólo 167 diputados</u> de los 500 en total que existen. | De presentarse sólo 65 senadores <u>bastaría la aprobación de 43</u> de los 128 senadores totales. |

Como se aprecia son cifras muy bajas para que sean suficientes para reformar la norma jurídica de mayor importancia en México. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 20)

Si bien el anterior aspecto muestra cierta debilidad en nuestra rigidez constitucional, existe otro elemento a considerar para su eficacia, que emana del hecho de que en la reforma no interviene sólo el legislador ordinario, sino que al efecto se ha configurado lo que doctrinalmente suele identificarse como el "constituyente permanente" o el "poder renovador de la Constitución", ello porque conforme al trascrito artículo 135 Constitucional además del legislador ordinario o poder constituido

(Congreso de la Unión) también se requiere la intervención de las legislaturas locales, quienes además de lo acontecido con el Congreso de la Unión deben aprobar la reforma constitucional por mayoría simple, de tal suerte que basta con 17 de los Congresos locales para que pase la reforma a la Constitución.

Al respecto, es importante señalar que en el artículo 135 Constitucional, tal y como se señaló en el Capítulo II de la investigación no se contempla con qué mayoría se aprobará la reforma en cada una de las entidades federativas, es decir, no condiciona a que se deba aprobar el proyecto de reforma con una mayoría calificada de los integrantes o presentes de cada legislatura local.

Así, aunque aparentemente nuestra Constitución Federal sea rígida, tiene las debilidades antes expuestas de manera sintetizada y que se profundizaron en el Capítulo II, por lo que en los hechos nuestra Constitución termina siendo “débil y flexible frente al poder”. (Chávez, Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana), 2017, pág. 22)

De ahí que se estima necesario plantear en la presente investigación una propuesta de reforma para fortalecer la rigidez constitucional porque este mecanismo de protección constitucional puede servir para atenuar el problema detectado; sin pasar por alto que formalmente existe un origen democrático en las reformas constitucionales que han permitido la creación de leyes generales y nacionales, pero también partiendo de la idea básica del respeto a la vocación federalista de nuestra Nación.

Incluso la Suprema Corte (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023) ha pretendido justificar desde el punto de la Supremacía Constitucional consagrada en el artículo 133 Constitucional el hecho de que existan leyes generales y que indefectiblemente se tengan que alinear a las mismas las leyes de los Estados en tratándose de las facultades concurrentes, a saber:

> "…se concluye que no se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuando se origine un conflicto entre una ley federal y una ley local, tratándose de facultades que se ejercen simultáneamente por las entidades federativas y la Federación, respecto de una misma materia y que, en una ley general emitida por el Congreso de la Unión se determine la forma y términos de la participación de esos entes, toda vez que dicho principio se vulneraría en caso de que la ley federal o la local contradijeran las disposiciones de aquélla en cuanto a la competencia concurrente, por el grado superior que tiene sobre las leyes secundarias referidas conforme al precepto constitucional aludido, mas no porque éstas pudieran contener normas que se contradigan entre sí, dado que el artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad".[23]

En efecto, el Federalismo es un principio consagrado en nuestra norma fundamental y que por lo tanto requiere asegurarse, considerando que una buena herramienta al efecto será la rigidez constitucional, la cual sin duda será eficaz para atemperar la tendencia centralista que es la materia central de preocupación de este trabajo y que puede servir para ponderar y equilibrar los valores constitucionales de democracia, federalismo y colaboración entre poderes.

No hay que olvidar que, conforme a lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023), en la Jurisprudencia de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS" el orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación,

[23] SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES. Registro digital: 2008026, Tipo: Aislada, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: IV.2o.A.2 CS (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV, página 3035 (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023)

Estados y Municipios, y Distrito Federal, y además tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico. [24]

### IV.4 Propuesta de reforma constitucional para fortalecer la rigidez constitucional y con ello atemperar la tendencia centralista de creación de leyes generales.

Como un mecanismo que abone en el respeto y revitalización del pacto federal se plantea en esta tesis una modificación en el diseño de la rigidez constitucional para que sea en la propia Constitución donde se determinen los extremos para su modificación y en qué casos se requerirá una mayoría más reforzada aún para su procedencia.

La propuesta se plantea bajo la premisa de que cada una de las legislaturas locales están llamadas a ser un mecanismo de contrapeso que sea garante de nuestro régimen federal, por lo que en tratándose de las reformas constitucionales si y sólo si deberían emitir su voto aprobatorio de las minutas de reformas tras haber valorado efectivamente tanto los beneficios como los perjuicios de la reforma en sí misma, y ponderado las ventajas y desventajas que los cambios constitucionales supondrán a los órdenes normativos y ejecutores locales.

De ahí que la propuesta busca que con total exactitud y claridad se consigne en el artículo 135 Constitucional que cuando se trate de reformas que trastoquen los ámbitos de competencia diseñados en torno al pacto federal se habrá de requerir una mayoría

[24] Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 97/99, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999, página 709, Tipo: Jurisprudencia, Registro digital: 193260 (SCJN, Semanario del Poder Judicial de la Federación, 2023)

más reforzada aún que la prevista en el texto vigente, para que proceda la reforma constitucional.

Lo anterior porque si bien jurídicamente hablando la rigidez constitucional es muy clara, desde el punto de vista político, la rigidez o flexibilidad de la Constitución depende de lo fácil o difícil que sea lograr los acuerdos políticos. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 3)

Ello se puede apreciar si consideramos que hay cambios constitucionales que llevan meses o hasta años concretarse, en tanto que existen reformas de interés para el partido en el Gobierno que se pueden aprobar en días. Y en el decir de Bonifaz, esto parece "…un proceso de simulación en algunos congresos locales, porque es materialmente imposible recibir el dictamen, convocar a sesión, lograr el quórum, discutir, aprobar y reenviar la referida reforma en el tiempo que lo hicieron." (Bonifaz, 2014, p. párrs. 5)

Otra de las modificaciones que podrían reforzar el mecanismo vigente de rigidez constitucional sería que en los casos en que haya una redistribución de competencias normativas entre los diferentes órdenes de Gobierno, de ninguna manera se pueda permitir ni obviar la discusión de la reforma ni dispensar los trámites parlamentarios durante el proceso legislativo.

En esencia, se trata de respetar la máxima de Ronald Dworkin sobre que hay que tomarse a la Constitución en serio. (Bonifaz, 2014, p. párrs. 7)

Otra de las modificaciones que se busca incorporar en el artículo 135 Constitucional consiste en reforzar las mayorías calificadas, para que se exijan las dos terceras partes tanto en la votación en el Congreso de la Unión como en los Congresos locales, además de que se aclare que será esta mayoría considerando a todos los miembros integrantes y no sólo a los presentes en la sesión de los respectivos órganos.

En ese sentido de los **167** diputados (de los 500 integrantes totales) que hipotéticamente -conforme a lo expuesto- bastarían para aprobar actualmente una reforma constitucional, ahora queda en 334; y de los **43** (de 128) senadores que se requieren quedaría en 86 los senadores que se necesitarían para aprobar las reformas.

Al respecto, no se busca paralizar el cambio constitucional ni volver un texto obsoleto al complicar las mayorías exigidas para la reforma, porque esta mayoría sólo aplicaría en determinadas decisiones como lo es cuando haya reparto de competencias normativas entre los diferentes niveles de Gobierno.

De ese modo, el fin último es generar una cultura constitucional más robusta, que dote de estabilidad a la Constitución, dejándola fuera del alcance de mayorías parlamentarias que haciendo uso de los vacíos legales puedan sentirse tentados a reformar el texto constitucional en detrimento del pacto federal, ya que ahora habrán de requerir un esfuerzo de fundamentación y motivación elevado y reforzado para alcanzar una mayoría más compleja que avale su reforma.

Así, la propuesta de reforma constitucional sería del tenor siguiente:

*La que suscribe Diputada Federal del ___Distrito Electoral por Morelos, integrante del Grupo Parlamentario de ____de la ____Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Asamblea, la presente Iniciativa, de conformidad con las siguientes:*

***CONSIDERACIONES***

*…*

*Por los argumentos anteriormente expuestos, someto a consideración del Pleno, la siguiente:*

***INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS***

***ARTÍCULO ÚNICO.-*** *Se ADICIONA un segundo párrafo al artículo 135 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, para quedar como sigue:*

***Artículo 135****.* La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

**Cuando las reformas o adiciones a la Constitución versen sobre distribución de competencias normativas entre los diferentes órdenes de Gobierno no aplicará la regla de votación a que refiere el párrafo anterior, sino que se requerirá que las dos terceras partes de los individuos miembros de las Cámaras acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, con una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de dichas legislaturas. En las reformas a que se refiere este párrafo de ninguna manera se podrá en el proceso legislativo correspondiente obviar la etapa de discusión de la reforma ni dispensar los trámites legislativos correspondientes**.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

***TRANSITORIOS***

***Primero.*** *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

**Segundo**. Dentro de los 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, según proceda, deberán ajustar su Ley Orgánica, Constituciones locales y demás legislación que sea necesaria, a fin de dar cumplimiento al presente Decreto.

*Palacio Legislativo de San Lázaro; a 12 de octubre de 2023.*

## CONCLUSIONES

De la presente investigación han surgido las presentes conclusiones, mismas que se desprenden del texto que conforma cada uno de los capítulos desarrollados con antelación, y que básicamente se resumen en lo siguiente:

1. La investigación previa arrojó que era pertinente abordar el tema seleccionado porque en materia de rigidez constitucional, se detectaron sólo dos tipos de información: la de carácter eminentemente doctrinal que explica el concepto y sus elementos, y la otras es la que -con base en las múltiples reformas efectuadas en este caso a la Constitución Mexicana- trata de evidenciar las debilidades de la figura, pero sin que se realicen propuestas concretas para su fortalecimiento, y en un caso en que si bien se realiza una propuesta, la misma tiene que ver con incorporar la participación ciudadana en la reforma constitucional, de modo que no se le vincula ni diseña como un mecanismo que potencie y proteja el pacto federal, como en la presente investigación se pretende explorar y demostrar. Y sobre la tendencia centralista de proliferación de leyes generales y nacionales, tras reformas a la Constitución, si bien existen dos referencias en donde se han detectado y enunciado materias en las que ello ha ocurrido, e incluso se ha expuesto la opacidad en la actuación de las Entidades Federativas al permitir que ello ocurra sin oponerse; también es verdad que no se profundizó en las razones formales esgrimidas para aprobar las reformas, ni tampoco se realiza planteamiento alguno para atemperar o disminuir esta situación y proteger al federalismo, sino que sólo se expone y evidencia el problema.
2. Resulta evidente que ha existido una tendencia a crear leyes generales y nacionales en los últimos años y se partió del supuesto (que finalmente se demuestra) de que ello afecta el pacto federal, pues en los hechos estamos ante una práctica recurrente de reformar al artículo 73 Constitucional para dotar

al Congreso de la Unión de competencias normativas en materias que estaban a cargo de las Entidades Federativas.

3. En primer lugar la investigación abordó el tema del Federalismo, y si bien no existe un concepto de federalismo que valga para todas las realidades, sino que puede tener muchas manifestaciones porque atiende a una condición histórica y sociopolítica, lo cual hace imposible una definición válida universalmente; para efectos de la investigación se entiende al federalismo "como una organización política en la que las actividades de gobierno se reparten entre niveles de gobierno regionales y el central, de tal forma que cada nivel cumple con determinadas tareas en las que tiene competencia. Así, en los sistemas federales hay una distribución vertical del poder entre diversos niveles: el nacional o central y otros que son regionales, locales o incluso municipales como acontece en nuestro País. Y dada esta naturaleza de ser un mecanismo de pesos y contrapesos en la distribución del poder, hace que el federalismo requiere revitalizarse para que pueda ser un atemperante del presidencialismo en nuestro país.
4. El federalismo puede y debe servir para resolver los grandes problemas nacionales, evitando caer en la práctica de que cada vez mayores competencias sin un sustento claro o justificado se traspasan de las Entidades hacia la Federación. Es decir, que si bien, por razones de interés general o de orden público, deben existir materias de interés nacional en las que se requiera emplear las denominadas facultades concurrentes, esto es, aquellas en las que la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno quienes las ejecuten; lo cierto es que su regulación no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar diversos entes territoriales, no solo de manera nominal sino efectiva, es decir, no pueden los niveles regionales verse como meros ejecutores de las leyes generales.
5. Es una tarea urgente revisar el reparto competencial normativo entre la Federación y los Estados, para que haya criterios claros al respecto, y para ello hay que recordar que los propios Estados han sido parte del problema, pues ellos también participan en el proceso de reforma constitucional de modo que

terminan avalando el vacío constitucional de sus facultades reservadas y residuales al dar voto aprobatorio a las reformas constitucionales al artículo 73. Esto es porque conforme al artículo 135 constitucional para llevar a cabo una reforma a la Constitución se configura el constituyente permanente, de modo que además de la correspondiente intervención del Congreso de la Unión, es necesaria la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Por lo que si quisieran podrían hacer uso real de esa facultad para generar los contrapesos que sobre el tema son urgentes y que precisamente fue la propuesta de la presente investigación y para ello se propuso recurrir a un mecanismo de protección constitucional: la rigidez constitucional.

6. En un sistema federal como el nuestro, la Constitución es garante del reparto de poderes entre los distintos entes políticos territoriales. Esta finalidad constitucional, junto con la protección de los derechos fundamentales, es de sus objetos esenciales, de tal suerte que el Poder Constituyente debe proceder al reparto de competencias entre la Federación y los demás niveles de gobierno. En ese orden de ideas, los estados federales son considerados como manifestaciones de un doble ejercicio del principio de división de poderes, porque en ellos a la división horizontal clásica (ejecutivo, legislativo y judicial) de cualquier estado constitucional, se agrega la división vertical (que se verifica en la existencia de la organización política central y las regionales o locales).
7. Dicha división vertical del poder requiere garantías que aseguren a todos los niveles gubernamentales implicados un mínimo de estabilidad en sus respectivas funciones, dando como resultado que en el estado descentralizado se necesiten mecanismos jurídicos para controlar la regularidad constitucional. De esa forma, el control de constitucionalidad en los estados federales encuentra una gran razón de ser.
8. El concepto de defensa de la Constitución no se refiere sólo a la violación de la normativa constitucional, corregida mediante instrumentos de control, pues también se ocupa de la normalidad constitucional, que abarca a todos aquellos instrumentos auxiliares para el funcionamiento del sistema previsto en la Constitución. Así, siguiendo a Fix Zamudio, la defensa constitucional

comprenderá tanto la protección constitucional como las garantías constitucionales. Y la protección constitucional se conforma por aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos incorporados en las normas fundamentales con el propósito de limitar el ejercicio del poder y que sus titulares se sometan a las normas constitucionales. Por tanto, abarca la división de poderes, la regulación del erario, la institucionalización de los factores sociales, la supremacía constitucional y el procedimiento rígido de reforma constitucional. Por su parte, las garantías constitucionales conforman la justicia constitucional o control de la constitucionalidad, es decir, se trata de instrumentos procesales para lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando exista conflicto o violación de las mismas.

9. Esta investigación se centra en la rigidez constitucional como un mecanismo de protección constitucional, que puede válidamente emplearse para resguardar uno de los dos aspectos esenciales de las constituciones, que es la garantía de la división de poderes. La rigidez implica que la Constitución goza de un régimen jurídico especial y agravado de reforma, en comparación con el proceso de reforma que se sigue con las leyes, de lo que se evidencia que la Constitución es jerárquicamente superior con respecto a la ley. En el decir de Kelsen la Constitución es suprema por ser esta la que funda a todo el sistema jurídico.

10. Son varios los factores que configuran la rigidez constitucional: primero, se ha de tomar en cuenta el número de instituciones que participarán directamente en el proceso de reforma. Un segundo factor a considerar es el tamaño de las mayorías exigidas para la reforma. Y el tercero es la exigencia o no, de la participación del pueblo en el proceso. Y con base en esos factores habrá múltiples combinaciones, lo que dará como resultado tener Constituciones más o menos flexibles. Así, conforme a la Teoría Constitucional se puede clasificar a nuestra Constitución como rígida, considerando que su modificación requiere, de conformidad con el artículo 135 del voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, y de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Empero, no hay reglas diferenciadas o agravadas para la reforma

relativa a la estructura y competencia de los poderes o en las consideradas decisiones políticas fundamentales.

11. Si bien, conforme al texto de la Constitución mexicana tenemos un sistema de rigidez constitucional, ya que el artículo 135 Constitucional refiere que para que *la Constitución pueda ser adicionada o reformada se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, en los hechos no ha funcionado a cabalidad, pues* en la práctica no es un mecanismo demasiado complejo, ya que en el texto constitucional se habla de "miembros presentes" y no de miembros integrantes del Congreso, lo que permite cierta facilidad para que prospere una reforma en sede parlamentaria. Así, conforme al artículo 63 Constitucional las Cámaras para sesionar requieren más de la mitad del número total de sus miembros, de modo que si la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros, para sesionar se requerirían 251 diputados y suponiendo que este quorum fuera el que se presentara en un hipotético caso de reforma constitucional, bastaría el voto de 167 Diputados para que una reforma constitucional prospere. Y en el caso de Senadores se requieren 65 miembros para sesionar y la reforma constitucional podría pasar con el voto de 43 senadores. Aunque sea hipotético el caso, podrían llegar a ser cifras muy bajas las que bastarían para reformar la norma jurídica fundamental. Y si bien conforme al artículo 135 Constitucional además del legislador ordinario (Congreso de la Unión) también se requiere la intervención de las legislaturas locales, ello es sólo por cuanto a una mayoría simple, de tal manera que basta con 17 de los Congresos locales para que transite la reforma a la Constitución.

12. Por ende, en la práctica mexicana se ha abusado de la reforma constitucional y la rigidez no es tan efectiva, pues al analizar las reformas efectuadas al artículo 73 Constitucional se obtuvieron datos duros que arrojan que fueron 17 (de 20) las reformas constitucionales que se han hecho en los últimos 10 años para dotar de facultades al Congreso de la Unión relativas a expedir Leyes Generales

o, incluso, nacionales o legislación única, en materias que no le correspondían anteriormente a ese nivel central de Gobierno.

13. Además, al estudiar los correspondientes procesos legislativos se ha detectado la falta de argumentación o justificación reforzada sobre el por qué se ha realizado ese reajuste en las competencias normativas, ya que al analizar las diferentes exposiciones de motivos y los argumentos dados en los procesos de dictaminación y deliberación sólo se ha podido encontrar a grandes rasgos lo siguiente:

   A. Se alude a que hay disparidad en la materia, pero no se precisa con análisis de derecho comparado en qué aspectos y qué estados demostrarían la falta de regulación u oscuridad que afecte a los ciudadanos.
   B. No se particulariza sobre las condiciones operativas o financieras de los estados y que podrían impedir la implementación de las “bases generales” impuestas desde la Federación.
   C. Se argumenta que no puede permitirse que para un mexicano el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentre, pero no se demuestra que la regulación impuesta desde el centro vaya a ser más garantista que las de los Estados.
   D. Se refiere que las reformas resultan respetuosas del federalismo, porque por una parte se dota al Congreso de la Unión de la facultad de regulación para emitir una ley general, pero la ejecución se respeta a cargo de los Estados o, en su caso, municipios. Es decir, se entiende al federalismo como una mera ejecución de la norma, pero sin las facultades normativas inherentes a un estado “libre y soberano”.
   E. De las 17 reformas constituciones realizadas para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de emitir leyes generales o nacionales, sólo en tres casos se generaron justificaciones razonables y sustanciales, así como análisis de derecho comparado de las legislaciones locales, para la procedencia de la reforma, siendo: la reforma en materia de justicia para adolescentes, la reforma en materia de desaparición forzada y tortura, y la reforma en materia de uso de la fuerza.

14. De ahí que la propuesta en esta investigación es que con total claridad se consigne en el artículo 135 Constitucional que cuando se trate de reformas que trastoquen los ámbitos de competencia diseñados en torno al pacto federal se habrá de requerir una mayoría reforzada para que proceda la reforma constitucional. Así, se plantea incorporar en el artículo 135 Constitucional que se exija una mayoría de dos terceras partes tanto en la votación en el Congreso de la Unión como en los Congresos locales, y además de que se aclare que será esta mayoría considerando a los miembros integrantes y no sólo a los presentes en la sesión de los respectivos órganos legislativos. En ese sentido de los 167 diputados (de los 500 integrantes totales) que hipotéticamente -conforme a lo expuesto- bastarían para aprobar actualmente una reforma constitucional, ahora se requerirían 334; y de los 43 (de 128) senadores que ahora se requieren quedaría en 86 los senadores que se necesitarían para aprobar las reformas. Y de las 17 entidades federativas que ahora bastan para aprobar las reformas se incrementa el número a 22.

15. Por otro lado, también es un hecho que hay cambios constitucionales que llevan meses o hasta años en concretarse, en tanto que existen reformas de interés para el partido en el Gobierno que se pueden aprobar en días. Al respecto y considerando los correspondientes procesos legislativos en las Cámaras del Congreso de la Unión y en los diferentes Congresos locales, es materialmente imposible en ocasiones justificar que se hayan respetado todas las formalidades esenciales del proceso legislativo, de modo que en muchos casos no hubo posibilidad de elaborar el dictamen, analizarlo, convocar a sesión, lograr el quórum, discutir, aprobar y reenviar la reforma en el tiempo en que supuestamente todo ello aconteció. De ese modo otra de las modificaciones que se propone para reforzar el mecanismo vigente de rigidez constitucional es que en los casos en que haya una redistribución de competencias normativas entre los diferentes órdenes de Gobierno, de ninguna manera se pueda permitir ni obviar la discusión de la reforma ni dispensar los trámites parlamentarios durante el proceso legislativo.

16. Es importante dejar sentado con claridad que no se busca paralizar el cambio constitucional ni volver un texto obsoleto al complicar las mayorías exigidas para la reforma constitucional, de modo que también se plantea manifestar puntualmente en el texto constitucional que las mayorías propuestas sólo aplicarían en aquellas decisiones relativas al reparto de competencias normativas entre los diferentes niveles de Gobierno. De ese modo, el fin último es generar una cultura constitucional más robusta, que dote de estabilidad a la Constitución, dejándola fuera del alcance de eventuales mayorías parlamentarias que haciendo uso de los vacíos legales puedan sentirse tentados a reformar el texto constitucional en detrimento del pacto federal, ya que ahora habrán de requerir un esfuerzo de fundamentación y motivación elevado y reforzado para alcanzar una mayoría más compleja que avale su reforma.

## BIBLIOGRAFÍA

Alterio, A. (2016). La relación entre Rigidez y Supremacía Constitucional: un análisis a la luz de las reformas constitucionales en México. *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/revista-digital/enero-junio-2017

Aragón, M. (1989). *Constitución y democracia.* Madrid: Tecnos.

Berlín, Francisco (coord). (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* México: Cámara de Diputados.

Bonifaz, L. (01 de 01 de 2014). *La flexibilidad de la Constitución.* (UNAM, Ed.) Retrieved 2022, from Revistas Jurídicas : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6939

Bryce, J. (1962). *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas.* Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos.

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. (I. d. Jurídicas, Ed.) *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 379-396. Retrieved 21 de mayo de 2022, from https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355

Carpizo, J. (2004). *El Presidencialismo Mexicano.* México: Siglo XXI.

Carpizo, J. (2011). La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. https://doi.org/https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2011.131.4689

Celis, D. A. (2020). Reforma Constitucional y Justicia Transicional: hacia una interpretación flexible de los elementos definitorios de una constitución vigente. *Juridicas*, 53-71. https://doi.org/doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.3

Chávez, J. (2017). Notas sobre la Rigidez en México (a propósito del centenario de la Constitución Mexicana). *Letras Jurídicas*(24), 34. https://cuci.udg.mx/sites/default/files/notas_sobre_la_rigidez_constitucional_en_mxico.pdf

Chávez, J. (Mayo-octubre de 2018). Reflexiones sobre la Rigidez Constitucional: el caso mexicano. *XI Congreso REDIPAL*. http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XI-18/t3/CRV-XI-01-18_JoseJChavez.pdf

Cisneros, F. (2015). Carpizo: un sistema federal de gobierno que haga viable y eficaz al Estado Federal Mexicano. . En M. Carbonell, *Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo.* (pág. 862). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Controversia Constitucional 195/2020 (SCJN 24 de agosto de 2021).

Del Rosario, M. (2011). *La supremacía constitucional: naturaleza y alcances.* Colombia: Universidad de la Sabana.

Díaz Ricci, S. (2015). Rigidez Constitucional. Un concepto toral. En M. Carbonell, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/26.pdf

Diputados, C. d. (17 de abril de 2018). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/CD-LXIII-III-2P-384/01_minuta_384_17abr18.pdf

Diputados, C. d. (30 de Abril de 2021). *LXIV Legislatura Cámara de Diputados*. Boletín No. 6486: https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/aprueban-expedir-ley-general-para-armonizar-y-homologar-los-registros-publicos-inmobiliarios-y-de-personas-morales-y-los-catastros#gsc.tab=0

Diputados, C. d. (02 de mayo de 2023). Boletín No.3941: https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-expedir-ley-general-de-operacion-de-los-registros-civiles-

DOF. (9 de enero de 2013). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013#gsc.tab=0

DOF. (23 de mayo de 2014). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=05&day=23#gsc.tab=0

DOF. (05 de marzo de 2014). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014#gsc.tab=0

DOF. (29 de diciembre de 2014). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014#gsc.tab=0

DOF. (04 de Mayo de 2015). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2015&month=05&day=04#gsc.tab=0

DOF. (18 de julio de 2016).
https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0

DOF. (16 de junio de 2016).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441664&fecha=16/06/2016#gsc.tab=0

DOF. (16 de junio de 2016).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441663&fecha=16/06/2016#gsc.tab=0

DOF. (27 de abril de 2016).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016#gsc.tab=0

DOF. (26 de enero de 2017).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0

DOF. (26 de junio de 2017).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488016&fecha=26/06/2017#gsc.tab=0

DOF. (17 de Noviembre de 2017).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017#gsc.tab=0

DOF. (15 de Junio de 2018).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526593&fecha=15/06/2018#gsc.tab=0

DOF. (18 de mayo de 2018).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5523172&fecha=18/05/2018#gsc.tab=0

DOF. (09 de agosto de 2019).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567625&fecha=09/08/2019#gsc.tab=0

DOF. (27 de mayo de 2019).
https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=05&day=27#gsc.tab=0

DOF. (31 de mayo de 2021).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619845&fecha=31/05/2021#gsc.tab=0

DOF. (17 de mayo de 2022). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652187&fecha=17/05/2022#gsc.tab=0

DOF. (8 de mayo de 2023). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688048&fecha=08/05/2023#gsc.tab=0

DOF. (07 de junio de 2023). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5691385&fecha=07/06/2023#gsc.tab=0

DOF. (26 de enero de 2024). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5715307&fecha=26/01/2024#gsc.tab=0

Espinoza, R. (2021). Flexibilidad constitucional y democracia: una revisión crítica a la teoría liberal. Explorando la experiencia de Uruguay, Venezuela y Chile. *Revista de Estudios Políticos*. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/570593

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN, P/J 136/2005 (PLENO SCJN OCTUBRE de 2005). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177006

Fernández, F. (2003). El federalismo en América Latina. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*(41).

Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo}.* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf

Fierro, A. (2020). Leyes Generales: ¿Problemas o soluciones en el Federalismo Mexicano? *Nexos*.

Fix Zamudio, H. (1998). *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano.* México: UNAM-Centro de Estudios Constitucionales de México-Centroamérica.

García Guerrero, J. L. (2015). Apuntes. *La Constitución como Norma Juridica*. Madrid: Universidad de Castilla- La Mancha.

García Pelayo, M. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. *Revista de Estudios Politicos*, 14.

García Roca, J. (2000). Del Principio de la División de Poderes. *Revista de Estudios Políticos*, 41.

Hernández, H. (marzo-abril de 2021). Crítica de la Constitución Mexicana. *Hechos y Derechos*(62). https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15646/16593

Kelsen, H. (1988). *La garantía jurisdiccional de la Constitución.* Madrid: Debate.

Mendoza, L., & Fragoso, A. (2020). El rompimiento de la CONAGO en cuatro actos. *Nexos*. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/09/el-rompimiento-de-la-conago-en-cuatro-actos/

Montesquieu, C. L. (2016 (reimp)). *El espíritu de las leyes.* México: Editorial Universidad de Guadalajara. https://editorial.udg.mx/gpd-del-espiritu-de-las-leyes.html

Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, XV.2o.2 CS (11a.) (Tribunales colegiados de circuito noviembre de 2022).

Orozco, J. (marzo-septiembre de 2021). El federalismo y sus desafíos actuales. (U. d. Guadalajara, Ed.) *Letras Jurídicas*(32), 1-31. Retrieved 08 de mayo de 2022, from https://revistaletrasjuridicas.com/index.php/lj/article/view/4

Palma González, E. (2010). *Tareas Legislativas del Poder Judicial: Aportes para un debate sobre las facultades colegisladoras de la Corte Suprema.* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rabasa, E. (1991). *El derecho en México: una visión de conjunto.* México: UNAM. Retrieved 02 de junio de 2022, from https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/311-el-derecho-en-mexico-una-vision-de-conjunto-t-i

Rabell, G. (2020). La centralización fiscal en México. En G. E. Rabell, *Constitucionalismo y Gobierno: el federalismo mexicano después de la transición* (pág. 135). México: Tirant Lo Blanch.

Rodríguez, D. (2019). Modelo federal mexicano y centralización de las facultades conferidas en la Constitución. Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto. (S. d. República, Ed.) *Revista Pluralidad y Consenso*, 30-37. Retrieved 10 de octubre de 2023.

Rodríguez, D. (2019). Modelo federal mexicano y Centralización de las facultades conferidas en la Constitución. Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto. *Revista pluralidad y consenso, 9*(40), 30-37. Retrieved 01 de junio de 2022, from http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/issue/view/57/showToc

Ruipérez, J. (1994). *La Protección Constitucional de la Autonomía.* Madrid: Tecnos.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2016). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política.* México: UNAM. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13163

Sánchez de la Barquera, H. (. (2016). El federalismo como forma de organización del Estado. En H. Sánchez de la Barquera, *Antologías para el estudio y la enseeñanza de la ciencia política Vol. I Fundamentos, Teorías e Ideas Políticas* (pág. 322). México: UNAM.

SCJN. (2010). *Diccionario Histórico Judicial de México.* México: SCJN.

SCJN. (07 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifyfm5i4swNqVD81Or+owyY

SCJN. (08 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqriey1QZLHbG/M7fpSgqG0j6e

SCJN. (13 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifqh06/LqxgR3Ay7FzdAV4y

SCJN. (18 de mayo de 2023). Sistema de Consulta de Ordenamientos: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricdX8SM9XeIAA1tuhEpFRql

SCJN. (26 de abril de 2023). *Semanario del Poder Judicial de la Federación*. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29935

SCJN. (25 de mayo de 2023). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridXIoXHrqloNZXCgo9D6JfM

SCJN. (19 de abril de 2024). *Sistema de Constulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridgUWyHrV8lks+KpuPASVN5

SCJN. (20 de marzo de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric17V0QBmWEOxx6gmIXCzqs

SCJN. (27 de marzo de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric7evdHzpwpp9J+WIiJdF3P

SCJN. (30 de marzo de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifoPnxmZTvfy5hdt2/SlgBa

SCJN. (03 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridVhs1BTjmrNbDh/mCBpDQc

SCJN. (07 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricMqqq6UjhIO9Tg/4zp/ivZ

SCJN. (09 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridTOJxnh0rZTdo6oqd2+tf8

SCJN. (10 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridyYW6ZJCsy7uqyA5J7yIHh

SCJN. (12 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricdI/vbbbrJz+0uz0p88gfK

SCJN. (25 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqridb6T/RrACWrnBk6XtmQPWE

SCJN. (29 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriceVVeV3hgJyLQ1zcHeIFIv

SCJN. (30 de abril de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricI1qXEFmUnwxysuKBPRbgj

SCJN. (01 de mayo de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGR8y2rXVy8AIzb2nTlNouHZEuFINASHluKGgFheBBiBv

SCJN. (1 de mayo de 2024). *Sistema de Consulta de Ordenamientos*. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGZfKV5s4BeLUS5iM1PhnoyuAbTprpHjnMglmYqTAxFby

Senado. (29 de abril de 2023). Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx/65/buscador/

Senado de la República. (1998). *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis).* México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Senadores, C. d. (02 de septiembre de 2021). *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/120127

Serna de la Garza, J. M. (2018). La dinámica del cambio constitucional en México: hacia una agenda de investigación. En *La dinámica del cambio constitucional en México.* UNAM.

SIL. (7 de mayo de 2023). *Sistema de Información Legislativa*. Secretaría de Gobernación: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/03/asun_4156256_20210318_1615238154.pdf

Tecuanhey, A. (2008). En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes. Revista Complutense de Historia de América. *Revista Complutense de Historia de América, 33*, 71-91. Retrieved 7 de abril de 2022, from https://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/view/RCHA0707110071A

Tena, F. (1984). *Derecho Constitucional Mexicano.* México: Porrúa.

Tortolero, C. (2020). *Los "superdelegados" y la caja de herramientas federales, una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Zagrebelsky, G. (1997). *El derecho dúctil.* Madrid: Trotta.

**Sitios electrónicos:**

— Diario de debates de la Cámara de Diputados, sitio web oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en línea: http://cronica.diputados.gob.mx/

— Diario de debates de la Cámara de Senadores, sitio web oficial de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en línea: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates#:~:text=El%20Diario%20de%20los%20Debates%20del%20Senado%20concentra%20las%20deliberaciones,f%C3%A1cilmente%20en%20la%20versi%C3%B3n%20digital.

— Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, sitio web oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en línea: http://gaceta.diputados.gob.mx/

— Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, sitio web oficial de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en línea: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/

— Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación, sitio web oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en línea: https://sjf2.scjn.gob.mx/