Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c2

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: UNA VISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Ezequiel GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Algunas consideraciones teóricas.* III. *Contexto histórico de los sistemas nacionales.* IV. *Hacia una propuesta de política pública.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La formulación clásica de la división tripartita de los poderes del Estado ha mutado de manera sustancial en las últimas cuatro décadas, a partir de nuevas exigencias y condiciones constitucionales y democráticas, que paulatinamente se instalaron en el ejercicio de las funciones administrativas y operativas del Estado.[1]

En cierta medida, es posible afirmar que esta modificación a la formulación clásica de la división de los poderes o, si se quiere, su modernización en la estructura orgánica del Estado, atiende a dos grandes razones que convergen. Por un lado, la creciente complejidad de la administración y la especialización de funciones técnicas que corresponden al Estado.[2] La segunda, la observancia de los principios y directrices emanados de los derechos humanos reconocidos por la Constitución.[3] El respeto, promoción, protección y garantía de los derechos de las personas impusieron nuevas exigencias al apartado estatal, que obligaron a su transformación.

---

[1] Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, FCE, 2007.

[2] Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

[3] Elizalde, Rodolfo y Gutiérrez, Carlos, "Los derechos humanos como fundamento ontológico de los organismos constitucionales autónomos en México", *Ius Comitiãlis*, vol. 6, núm. 11, 2023, pp. 106-122.

Como secuela de estas tendencias, en México, desde el texto constitucional, se han generado una amplia gama de instancias estatales especializadas, que responden a una lógica transversal para articular funciones federales y estatales. Algunas de éstas se insertan en la lógica de los "sistemas constitucionales" o "sistemas nacionales", entendidos como mecanismos de coordinación y gestión de algunas funciones de primera importancia en el devenir estatal, y que están construidas como facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y, en algunos casos, los municipios.

En efecto, una lectura directa de la Constitución permite constatar que su texto refiere a diversos sistemas, entre otros los de salud, educación, penitenciario, justicia para adolescentes, seguridad pública, eléctrico, planeación democrática, información estadística y geográfica, electoral, pesas y medidas, anticorrupción, archivos y ciencia, tecnología e innovación. En otros casos, los sistemas han sido creados mediante leyes generales, como es el caso de los sistemas de coordinación fiscal y de fiscalización.

En este trabajo hemos seleccionado seis sistemas —los de coordinación fiscal, seguridad pública, transparencia, fiscalización, anticorrupción y electoral—, que ejemplifican tanto su evolución en el tiempo como los enormes retos que implican para la organización y armonización de la gestión estatal en México. No se trata de un estudio exhaustivo de los sistemas nacionales, sino de tratar de entender, con cierta profundidad en los sistemas seleccionados, su razón de ser, su diseño institucional, su economía política, sus mecanismos de participación y evaluación, así como su capacidad de incidir en las políticas públicas que les corresponden y de alcanzar los objetivos para los que se crearon. Como mostraremos adelante, existe una varianza importante entre los sistemas, y existen lecciones interesantes que pueden dar lugar a lo que llamaremos una "política pública" de los sistemas nacionales.

Cada uno de esos sistemas será analizado de manera particular en este libro. Para su estudio específico, dejaremos anotadas a continuación algunas coordenadas conceptuales de carácter introductorio.

II. Algunas consideraciones teóricas

Es relevante tener presente el significado jurídico de los sistemas constitucionales en el marco del sistema de división de poderes horizontal y del federalismo mexicano. Ambos atributos están recogidos en el artículo 40 de la Constitución mexicana. Esto es importante, porque a primera vista los sistemas nacionales parecen oscilar entre dos tendencias que se oponen. Por un lado,

prometen desconcentrar el ejercicio de las funciones y crear mecanismos de coordinación entre "pares" para asegurar cierta coherencia en las políticas públicas a nivel nacional. Por el otro, generan espacios dominados por órganos federales o nacionales (órganos con autonomía constitucional), que se convierten *de facto* en mecanismos de homogeneización y centralización de las políticas públicas en el espectro nacional.

Con una perspectiva amplia, como apunta Caballero Ochoa, desde hace al menos dos décadas el funcionamiento de los controles de los poderes, su interacción, eficacia y limitaciones se ha visto impulsado por diversos factores: el fenómeno globalizador, los procesos de internacionalización de la tutela a los derechos humanos, así como el papel preponderante que asumió el Poder Judicial a partir de las reformas constitucionales de la década de los noventa, principalmente.[4]

En el plano del derecho internacional, esta tendencia es acorde con el acuñamiento del concepto de seguridad humana, basado en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es decir, en lo fundamental se trata de la obligación primigenia de salvaguardar los derechos humanos de índole convencional y constitucional.

De manera muy general, los sistemas constitucionales constituyen una respuesta a la concentración de funciones y de poder en el Ejecutivo federal: en México prevaleció por mucho tiempo un régimen de facultades metaconstitucionales y un presidencialismo exacerbado. Es decir, que la creciente acumulación de funciones administrativas y, por tanto, de poder político fáctico en la figura del Ejecutivo federal, generó la necesidad de crear instituciones constitucionales de contrapeso, distintas a los poderes tradicionales, y que permitieran el despliegue del modelo federal, al mismo tiempo que aseguraran cierta coherencia entre las políticas públicas estatales.

En esta tesitura, los sistemas nacionales se presentan como instancias de coordinación intergubernamental en el ámbito del sistema federal. De esta manera, múltiples atribuciones que se habían concentrado *de iure* o *de facto* en el Poder Ejecutivo federal terminaron por atomizarse en un conjunto de autoridades y mecanismos institucionalizados a nivel nacional.

En cierta medida, la edificación del aparato estatal, el desmantelamiento de las facultades metaconstitucionales, el ajuste en los equilibrios de poderes,

---

[4] Caballero, José, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000, pp. 153-173.

son expresión de un constitucionalismo dúctil que debe adaptarse —o debe ser adaptado— a las exigencias de los tiempos. A final de cuentas, como hemos adelantado, en el texto constitucional es en donde tienen fundamento el sistema federal, la distribución de competencias, la obligación de colaboración intergubernamental y la creación de los órganos autónomos, que son engranes clave de los sistemas nacionales. Esta maleabilidad, sin embargo, resulta poco útil sin un sistema efectivo de justicia constitucional que sirva para garantizar que se respeten los límites de la coordinación diseñada constitucionalmente.

El fundamento primigenio del sistema federal que ordena la distribución de competencias para las autoridades del Estado mexicano se encuentra en el artículo 124 de la Constitución. Este es el primer referente normativo que debemos considerar al analizar los sistemas nacionales, porque constituye la regla primaria de la distribución de competencias en el sistema federal mexicano.

En efecto, en ese artículo se establece que "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". En tales términos, se advierte que de todas las actividades posibles que pueden desempeñar los órganos del Estado, solamente pertenecen al campo de acción de los funcionarios federales las que se encuentran expresamente mencionadas en la Constitución. En contrapartida, existe un número indeterminado de actividades estatales que no están expresamente reservadas a la Federación y pertenecen al ámbito competencial de las entidades federativas o de los municipios.

Serna de la Garza retoma un debate de diseño constitucional vigente desde el constituyente de 1857, y se pregunta si la fórmula dual del artículo 124 constitucional permite que las entidades federativas hagan todo lo demás que no puede hacer la Federación, con la indeterminación que la palabra todo supone.[5] Asimismo, apunta que las facultades residuales otorgadas a la Federación no pueden entenderse como ilimitadas. En ese sentido, recupera de Mariano Otero la hipótesis de que en un Estado desorganizado, sin consolidación institucional y sin mecanismos operantes de defensa de la Constitución, un sistema más flexible de distribución de competencias —en donde algunas se empalman, se coordinan y coinciden— hubiera sido un desastre.[6] Entonces, dadas las pobres condiciones institucionales en las que

[5] Serna de la Garza, José María, "Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas", en Caballero Juárez, J. A. y Serna de la Garza, J. M. (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIJ, 2002, p. 204.

[6] *Ibidem*, p. 205.

se gestó la cláusula rígida y dual del artículo 117 de la Constitución de 1857, ahora artículo 124, el diseño constitucional debía simplificarse.

Si las competencias se encuentran distribuidas de tal manera que no tengan puntos de intersección entre sí, las fricciones entre las autoridades y el margen de controversias competenciales se reduce. Por el contrario, si las atribuciones funcionan con base en relaciones de coordinación entre diversas autoridades, es natural que con el tiempo se generen conflictos, que necesariamente tendrán que ser resueltos a través de un sólido cauce institucional que sea capaz de enmendarlos sin paralizar a la administración pública y evitando que la autoridad más poderosa usurpe funciones que no le competen. Ello supone que para lograr estabilidad institucional y eficacia estatal conviene un diseño flexible que fomente la cooperación entre autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.

La propia Constitución se encarga de acotar esta esfera indeterminada de competencias que no están expresamente conferidas a la Federación. Por una parte, el artículo 115 constitucional delimita puntualmente las facultades de las entidades federativas, al señalar en un catálogo aquellas tareas expresamente conferidas a los municipios: agua potable, alumbrado público, drenaje, alcantarillado, recolección de residuos, rastro, panteones, entre otras. Luego, en los artículos 117 y 118 están contenidas una serie de prescripciones negativas sobre lo que se encuentra vedado para las autoridades locales: el primero prevé lo que no pueden hacer las entidades federativas (acuñar moneda, doble tributación, celebrar alianzas o coaliciones con otras entidades o potencias extranjeras, etcétera), y el segundo contiene también prohibiciones en el mismo sentido, pero que pueden ser superadas si y solo si se cuenta con el consentimiento del Congreso de la Unión (establecer derechos de tonelaje sobre exportaciones e importaciones, tener tropa permanente y hacer la guerra a alguna potencia extranjera).

Martín Díaz y Díaz propuso una lectura distinta del federalismo. Para él existen dos posiciones principales. La del federalismo dual, que "se sustenta en la idea de que la distribución de competencias entre dos órdenes de gobierno es posible", y la del federalismo cooperativo, "que entiende este sistema como un proceso permanente de distribución de atribuciones, reconociendo en todo momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajusten de acuerdo con las variantes que presenta la realidad".[7] Dicho de otro modo, la concepción del federalismo dual conduce a un federalismo rígido, mientras que el federalismo cooperativo permitiría un modelo

[7] Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo", *Ensayos sobre propiedad*, México, UNAM-IIJ, 2014, p. 426.

más flexible, aunque tiene el inconveniente de la falta de certeza que producen los ajustes en las competencias.

Las ideas anteriores son relevantes si consideramos que, aunque formalmente rígido, en la práctica el federalismo mexicano opera más cerca de la lógica del federalismo cooperativo, en particular en el ejercicio de las llamadas competencias "concurrentes", es decir, aquellas que pueden ejercer a la par la federación y las entidades federativas, en materias tan relevantes como educación, salud, asentamientos humanos, protección al medio ambiente, seguridad pública, transparencia, combate a la corrupción, y con ciertos rasgos distintivos tributación, fiscalización y elecciones. En todas estas materias hemos visto una ampliación del régimen competencial en ciertos órganos que asumen funciones que van de la coordinación a la centralización, y en la que las autoridades se encuentran sujetas, con mayor o menor éxito, al ejercicio de sus facultades a través de esos mecanismos.[8]

Bajo esta lógica, se han construido los sistemas nacionales, es decir, para conducir algunas funciones del Estado hacia un modelo de competencias concurrentes coordinadas, puesto que configuran una herramienta para afrontar retos comunes desde un marco competencial complejo.

En este sentido, es oportuno destacar la importancia de la renovación orgánica y funcional de la que fue objeto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1994. Con la reforma que consolidó al tribunal constitucional, se asentaron las condiciones necesarias de normalidad constitucional para que los sistemas nacionales pudieran consolidarse y evolucionar, muchas veces encauzados a partir de criterios jurisdiccionales.

Igualmente, en el análisis del diseño estructural del Estado mexicano, que ha resultado del desarrollo de los sistemas constitucionales, merece una mención especial la creación de los organismos constitucionales autónomos, pues estos se enmarcan también en la necesidad de modernizar orgánicamente el aparato administrativo del Estado y se insertan en la tendencia de que el Poder Ejecutivo federal fue desprendiéndose de ciertas atribuciones relevantes en ámbitos competenciales fundamentales para la consolidación de los sistemas constitucional y democrático.

Sin embargo, la condición de autonomía que poseen estos organismos les otorga facultades de diversa índole que les brinda márgenes amplios de decisión.[9] Algunos de esos organismos tienen facultades administrativas; otros, regulatorias, e incluso semijurisdiccionales. Por ello, los organismos constitu-

---

[8] *Ibidem,* p. 451.

[9] Pedroza de la Llave, Susana, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIJ, 2002, p. 178.

cionales autónomos se convirtieron en instancias a cargo de funciones vitales para el Estado. Todos ellos con un carácter técnico más que político.

Incorporar estas autoridades autónomas a los sistemas nacionales diseñados en el texto constitucional no fue una cuestión menor. La creación de cada uno de ellos supuso en su momento un consenso político amplio y un blindaje legislativo reforzado. De hecho, los sistemas constitucionales de los que forman parte no pueden ser modificados por el legislador ordinario. Desde esta perspectiva, la creación y evolución de los mismos camina a la par de la evolución de la propia carta magna, y su transgresión implica un problema constitucional que tiene que ser resuelto por la Suprema Corte.

Pensar en los sistemas nacionales, desde la noción del aseguramiento de la supervivencia de funciones estatales fundamentales, es relevante, porque implica que la mayor parte de ellos tiene —y necesita tener— una base en el texto constitucional. Sobre la misma se articulan políticas públicas que requieren de la coordinación de los tres poderes de la Unión, de los tres órdenes de gobierno y, en cierto grado, de la participación de la sociedad civil. Pensemos, por ejemplo, en el Sistema Nacional Electoral, que involucra la distribución de competencias entre el INE y los organismos electorales estatales, el diseño de instancias jurisdiccionales federales y estatales, así como la integración de autoridades administrativas en las que participan los ciudadanos.

Aquí conviene detenerse en una dimensión no evidente, pero muy relevante para el buen funcionamiento de los sistemas constitucionales. Nos referimos a la necesaria creación de una cultura institucional y social que acompañe a su funcionamiento. Ello requiere de crear en la ciudadanía conciencia de la relevancia del sistema cuyo funcionamiento demanda una lógica compartida y un sentido común sobre su relevancia para la vida nacional en un contexto democrático.

En este aspecto, más allá del sentido político que evidentemente ha tenido la generación de este modelo de gestión estatal, la creación de los sistemas nacionales atiende a la necesidad de propiciar una nueva organización administrativa, bajo la premisa de que se persigue una finalidad común en toda la nación, sin importar las divisiones territoriales y políticas. Esta "finalidad común" adquiere diversos matices en función del objeto del sistema, pues no es lo mismo garantizar los estándares mínimos para el ejercicio de cierto derecho (por ejemplo, el de acceso a la información), que articular la acción de diversos organismos federales y estatales a una "política nacional anticorrupción".

De hecho, los sistemas constitucionales nacionales responden a una exigencia doble: propiciar la coordinación entre los tres niveles de gobierno

y, a través de ello, garantizar la institucionalidad y operación de funciones fundamentales del Estado mexicano. Todo ello —y este es el principal reto institucional que enfrentan— sin fracturar la lógica federal del Estado mexicano. La finalidad que se persigue es garantizar a las personas protección y garantía de los derechos que les reconoce la propia Constitución, al mismo tiempo que atender y adaptar esas garantías a las condiciones locales específicas.

En efecto, la seguridad humana requiere de instituciones sólidas, estables, con relaciones armoniosas que permitan aumentar la capacidad de los gobiernos y garantizar los derechos de las personas. Solo mediante redes institucionales sólidas es posible la protección y el ejercicio progresivo de las libertades y los derechos humanos. La buena gobernanza y los procesos participativos fortalecen las relaciones entre el Estado y la sociedad.

III. Contexto histórico de los sistemas nacionales

Resulta interesante indagar por qué el Estado mexicano, en determinados contextos políticos, perfiló su rumbo hacia el modelo de sistemas constitucionales nacionales.

En una visión panorámica se puede afirmar que el establecimiento de los sistemas nacionales de coordinación fiscal, seguridad pública, transparencia, fiscalización, anticorrupción y electoral, en nuestro régimen de división de poderes y federalismo, respondió a retos históricos y políticos enmarcados en el proceso de transición hacia un modelo democrático constitucional en el país. Sin embargo, si bien existen elementos comunes que explican la creación de los sistemas nacionales, es importante hacer notar que cada uno de ellos respondió a retos propios de su función.

Por otro lado, existe una clara evolución en el diseño de los sistemas constitucionales a lo largo del tiempo. Por un lado, tenemos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado en enero de 1979. En un segundo momento, al Sistema Nacional de Seguridad Pública, instaurado en diciembre de 1994. En esa década se crearon las bases para otros sistemas, como el electoral, y en la primera década del siglo XXI, las que servirían para desarrollar al de transparencia. Pero no fue hasta 2014 y 2015 cuando esos dos sistemas, junto con el sistema nacional anticorrupción y el de fiscalización, adquirirían rango constitucional.

Junto con lo anterior, hay que considerar que cada sistema responde a una problemática específica, fueron creados en condiciones políticas diver-

sas, y atienden problemas de diferente naturaleza. Así, hay sistemas que son responsables de la garantía de ciertos derechos; por ejemplo, el de transparencia o el electoral; otros, responsables de políticas complejas, como el de seguridad pública o el anticorrupción. Y, en cambio, el de coordinación fiscal o el de fiscalización desempeñan funciones más técnicas.

El dato que nos parece relevante subrayar tiene que ver con la coincidencia —si bien prolongada y paulatina— de la creación de la mayoría de los sistemas nacionales con el proceso de transformación política y constitucional conocido como la "transición democrática". Desde esta perspectiva, los sistemas coinciden con un intento institucional por limitar al poder político —sobre todo en manos del Ejecutivo nacional— y de distribuirlo en clave democratizadora. De hecho, ese fue el criterio principal con el que se seleccionaron los sistemas estudiados en este volumen.

IV. Hacia una propuesta de política pública

Como se podrá constatar en la lectura de este libro, los resultados de los diferentes sistemas nacionales son muy dispares. Algunos de ellos han logrado consolidarse, y en mayor o menor medida, en diferentes contextos históricos, brindar los resultados para los que fueron diseñados. Otros, por el contrario, han fracasado si se les valora a la luz de las expectativas con las que fueron creados o de los resultados concretos que han generado. Tampoco en este caso es sencillo encontrar explicaciones generales uniformes, pero sí es atinado afirmar que las complejidades de diseño a las que se ha aludido en este texto introductorio gravitan de manera relevante en los problemas de operación que han aquejado a la mayoría de los sistemas constitucionales estudiados.

Como ya hemos explicado, México es por definición constitucional un Estado federal. El problema de política pública que seguimos enfrentando —y que se ha querido atender precisamente con los sistemas nacionales— reside en la difícil articulación de políticas a nivel federal y estatal. El reto se da por partida doble. Por un lado, es necesario identificar a las autoridades facultadas para ejercer cada política nacional en cuestión y delimitar de manera precisa sus facultades y competencias. Pero, en paralelo, es necesario garantizar el ámbito competencial de las autoridades de cada entidad federativa. Ello impone un desafío crucial: ¿cómo determinar qué es lo que debe ser nacional de una política pública determinada y qué es lo que debe reservarse al ámbito de libre configuración de las autoridades de cada entidad federativa?

El reto, obviamente, cambia según la materia. Pero el objetivo general es el mismo: brindar protección y garantía a los derechos humanos de las

personas. En el caso de algunos sistemas nacionales, es relativamente sencillo identificar a la autoridad responsable de cumplir esa misión. Nos referimos a aquellos que cuentan con una autoridad nacional responsable de la política en cuestión; sobre todo si la misma está constitucionalmente identificada y definida (como sería el caso, por ejemplo, del INE o del INAI). Pero, como veremos en los capítulos que describen a cada uno de los sistemas, existen otros que no cuentan con una autoridad nacional responsable (como el sistema nacional de seguridad pública y, con sus particularidades, el sistema de fiscalización y el anticorrupción) o tienen un diseño de responsabilidades compartidas (como el sistema nacional anticorrupción).

Las disparidades en el funcionamiento y resultados de los sistemas nacionales sugieren la necesidad de realizar un rediseño constitucional que conduzca a políticas públicas eficaces y estables en cada una de las materias implicadas.

Una alternativa sería desandar la ruta de creación de los sistemas nacionales para retornar a un esquema de federalismo tradicional. Por ejemplo, en materia electoral o de transparencia, devolver todas las facultades, que en su momento fueron centralizadas en manos de los institutos nacionales, a las autoridades correspondientes de las entidades federativas. Asimismo, tendrán que eliminarse las facultades de atracción de casos —que, por ejemplo, tiene el INAI respecto de asuntos a cargo de los institutos de transparencia estatales—. Esa decisión también supondría revisar los sistemas jurisdiccionales correspondientes —sobre todo, en materia electoral— y los mecanismos de control atinentes. En paralelo, tendrán que revisarse y ajustarse los marcos constitucionales y legislativos vigentes (por ejemplo, para determinar qué se hace con las leyes generales). Lo cierto es que avanzar en esta dirección supondría ajustes de gran calado al sistema constitucional e institucional nacional.

Aun si se concede que esa alternativa es políticamente viable e institucionalmente deseable, lo cierto es que no se lograría superar la exigencia de fondo que está detrás de la mayoría de los sistemas nacionales. Nos referimos a la profunda desconfianza por parte de la ciudadanía y de muchos actores políticos hacia las autoridades estatales. Fundada o no, esa desconfianza ha sido el resorte de la creación de sistemas que centralizan decisiones y controles a nivel nacional. Por eso, y por las implicaciones que supondría desarmar cada uno de los sistemas, nos decantamos por revisarlos en lo individual —ejercicio que es una de las finalidades de este libro— para realizar ajustes que permitan lograr garantías homogéneas a los derechos

humanos de todas las personas en todo el país con políticas públicas diferenciadas en función de las particularidades de cada entidad federativa.

Ese es el sentido de la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos parece apunta en la dirección correcta:

> LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.
>
> Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.[10]

Una política pública nacional —obviamente, diferenciada por materias— que sobre bases constitucionales claras articule un entramado legal de leyes generales sencillas y accesibles que sean deferentes con la libre configuración legislativa de las entidades federativas, nos parece la mejor alternativa para lograr los objetivos planteados. Si lo que se busca es desterrar la desconfianza, generar políticas públicas eficientes, contar con mecanismos de coordinación y control para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, este diseño parece ser el idóneo. En términos constitucionales sería la mejor forma de organizar a los poderes públicos nacionales para cumplir con el mandato expreso contenido en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional:

---

[10] Tesis P./J. 5/2010, LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Para lograrlo, también serían necesarios ajustes a la Constitución, a las leyes y a las formas de operación de cada uno de los sistemas nacionales, pero se verificarían en clave progresiva y no regresiva. Ese, dicho sea de paso, también es un mandato constitucional.

V. Bibliografía

Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Caballero, José, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000.

Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo", *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Elizalde, Rodolfo y Gutiérrez, Carlos, "Los derechos humanos como fundamento ontológico de los organismos constitucionales autónomos en México", *Ius Comitiãlis*, vol. 6, núm. 11, 2023.

Pedroza de la Llave, Susana, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIJ, 2002.

Tesis P./J. 5/2010, Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.