

CARPIZO: UN SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO QUE HAGA VIABLE Y EFICAZ AL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Germán CISNEROS FARÍAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Primera parte. Base dogmática*. III. *Segunda parte. Base orgánica*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría política contemporánea muestra de nueva cuenta la sospecha de que —en algunos casos de manera intencional y en otros sin proponérselo— el Estado federal se comporta como Estado unitario, o al menos, “tenga una tendencia a encaminarse hacia el unitarismo, la centralización o el estatismo”, aspecto denunciado por Carré de Malberg.¹ Esta circunstancia, de manera inversa, también se presenta en algunos Estados unitarios de América Latina al construir puentes e instituciones jurídicas favorables a un federalismo que no existe en sus Constituciones.

¿Cómo hacer, entonces, para que el entramado constitucional que circunda a un Estado federal lo presente como tal, y no como una mera entelequia jurídica, abstracta, etérea o casi metafísica? ¿Cómo construir una institución complementaria, adyacente al concepto Estado federal, que sin desdibujarlo como concepto, nos permita entenderlo? e incluso ¿cómo hacer para que el Estado federal sea viable y eficaz y que no permita estar sujeto a los vaivenes o inclinaciones políticas del momento?

La respuesta a esos cuestionamientos nos la proporciona Jorge Carpizo en varios de sus trabajos e investigaciones constitucionales que, desde

* Doctor en derecho por la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias, profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Nuevo León, catedrático en el Programa de Doctorado en Derecho, FACDYC, UANL.

¹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 126.

nuestra perspectiva, encierran la idea de establecer un sistema federal de gobierno que haga posible al Estado federal mexicano. Su propuesta de “amarrar” la parte abstracta, genérica del concepto Estado federal se sustenta en dos bases metodológicas: dogmática y orgánica. La primera tiene la tarea de preparar los hilos conceptuales que permitan tejer la urdimbre doctrinal buscada por el autor, para que sirva de vestido o forma al contenido de la segunda; así, la base orgánica tiene la encomienda de construir los instrumentos institucionales que hagan posible percibir al Estado federal mexicano como viable y eficaz.

No está por demás insistir que hasta la fecha, no existe un acuerdo unánime sobre qué es el Estado; sin embargo, es quizá la palabra más usada para gobernar a los pueblos, a través de sus Constituciones.

En el caso del Estado federal mexicano ha corrido la misma suerte del concepto genérico de Estado —no encontramos las características básicas de dicho concepto—, que, aun cuando se encuentre en un precepto constitucional, lo anterior no nos da garantía de que tal concepto sea aplicado en la realidad que gobierna. Esta incertidumbre conceptual fue observada por Jorge Carpizo. Conviene por tanto realizar algunos deslindes conceptuales sobre este tema para entender la propuesta que aquí se menciona.

El desarrollo del concepto del Estado es fascinante y es increíble, nos dice Clemente Valdés: unos han tratado de clasificar al “Estado” usando el término como sinónimo de poder político o simplemente de forma de gobierno según que la organización gubernamental sea federal o centralizada; otros lo clasifican para distinguir si el gobierno se presenta como monárquico o como republicano, es decir según se llame de una o de otra manera, y otros más, recurren a lo que decían los antiguos griegos sobre sus asociaciones.

Aristóteles clasificaba los gobiernos de las distintas organizaciones sociales de su tiempo, en monarquía y democracia y, entre ellas, la aristocracia como el gobierno de los mejores. Frente a estas formas “puras” (todas las cuales se refieren a formas de gobierno) se presentan sus respectivas degeneraciones: tiranía, demagogia y oligarquía.² En este apartado debemos tomar en cuenta las opiniones de Polibio³ y de Norberto Bobbio, respectivamente, en la respuesta a las preguntas de quién gobierna y de cómo se gobierna. Con la respuesta a la primera pregunta Polibio

² Valdés, Clemente, *La invención del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2010, pp. 65-67.

³ Polibio, *Historias*, trad. de Manuel Balasch Recort, Madrid, Gredos, 2008, libro VI.

confirma la teoría tradicional de las formas de gobierno; con la segunda precisa en un esquema completo, si bien rígido, la teoría de los ciclos (o, para usar la misma palabra griega, de “anaciclosis”); con la tercera —dentro del cómo—, presenta por primera vez de manera completa la teoría del gobierno mixto. De estas tres tesis, la primera representa el uso sistemático de la teoría de las formas de gobierno, la segunda el historiográfico, la tercera el axiológico. Dicho de otro modo: con sus diversas tesis, Polibio establece definitivamente la sistematización clásica de las formas de gobierno.⁴

Efectivamente, necesitamos saber, a pesar de tener un concepto normativo constitucional de Estado, cuál es la forma de gobierno que la realidad presenta para dicho Estado, y no tan solo la articulación constitucional en que se presenta. Sobre este tema debemos recordar que en el mundo contemporáneo es frecuente que las nuevas Constituciones incorporen como nuevo derecho fundamental, el derecho al buen gobierno o el derecho a la buena administración. Esta toma de conciencia del buen gobierno o de la buena administración pone de relieve que el centro de la acción de gobierno o de la acción administrativa es la persona, sus derechos y libertades.⁵ Esos aspectos esenciales para el ser humano no se encuentran aislados del mundo o de la realidad en la que vivimos. No están *in vitro*, en una cápsula espacial, en un mundo etéreo. Viven y se multiplican —o mueren— en la constante comunicación que tenemos con otros hombres, con instituciones sociales, y, en el gran apartado estructural de un Estado moderno, según sus actuales denominaciones.

La excesiva abstracción y sus valores principales, con que suele definirse el concepto Estado, en cualquiera de sus presentaciones modernas: Estado federal, unitario, confederado, autonómico, etcétera, obstaculiza los procesos constitucionales de innovación, dinamismo o, en su caso, un diálogo eficaz con la realidad social.

Esta problemática —los obstáculos teóricos del concepto Estado— no es nueva en la teoría política y mucho menos, en la teoría constitucional. Los primeros pasos sobre este tema fueron dados por autores alemanes y romanos con el propósito de focalizar el problema. Efectivamente, lo hicieron, pero dejaron peligrosas oquedades metodológicas en su caminar, en su ofrecimiento de un buen gobierno o de una buena administración.

⁴ Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 45.

⁵ Rodríguez-Arana Muñoz, J., *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Navarra-España, Aranzadi, 2006, p. 11.

Si tales disputas conceptuales se quedasen en la teoría, sin trascender en los hechos, no dejarían de ser una de tantas disputas intelectuales. El problema resulta en que cada día el concepto de Estado —según sus manifestaciones particulares en el mundo— y el encuentro o práctica de sus valores, se desdibuja peligrosamente, sin que haya una tesis central o propuesta teórica para sujetar tales conceptos y desmesuras conceptuales. Así, se sabe, de manera cabal, que el concepto de Estado expreso en una Constitución no está sujeto a un orden jurídico determinado, habiendo en consecuencia mixturas, confusiones, peligrosos trasvases teóricos entre ellos que aniquilan su primigenia idea conceptual.

El estudio integral del Estado y del ordenamiento jurídico, nos dice Bobbio, es relativamente reciente. Mientras existen varios estudios particulares sobre la naturaleza de la norma jurídica, no existe ningún estudio completo sobre todos los problemas que implica la existencia de un ordenamiento jurídico. Lo que hasta ahora conocemos respecto a la teoría estatalista de derecho, es que es un producto histórico de la formación de los grandes Estados que surgieron de la disolución de la sociedad medieval. Para Bobbio, la presencia de Santi Romano, con su propuesta de la institucionalización del derecho fue una reacción contra el estatalismo, abanderado por Hans Kelsen. De eso, doctrinalmente no hay duda, pero, en el enfrentamiento de estas dos teorías se crearon vacíos peligrosos que no permitieron la movilidad del concepto Estado, constituyéndolo, sin proponérselo, en una mera entelequia lógica, carente de horizontes prácticos.

Tampoco debemos dejar la idea de que tan solo estableciendo una forma de gobierno o de una buena administración, con ello se resuelve de inmediato la parte abstracta del concepto Estado. No es así. Ciertamente el accionar del Estado se dirige a realizar el interés general pero éste no está exento, en su actuación administrativa, de impregnarse en su camino de una ideología que lo pueda desdibujar o hacerlo con matices utilitaristas. Rodríguez-Arana nos advierte que: el interés general ínsito en toda actuación administrativa no es una ideología. No puede serlo en el Estado de derecho en el que la Administración obra en virtud de normas, de disposiciones generales que traducen, que deben proyectar, cada vez con mayor grado de concreción, a través de poderes, intereses generales a la realidad. En el derecho administrativo constitucional, en el derecho administrativo del Estado social y democrático de derecho, el interés general no puede ser, de ninguna manera, un concepto abstracto, intelectual desde el que se justifique cualquier tipo de actuación administrativa. En otras palabras, la simple apelación genérica al interés general no legitima

la actuación administrativa, ni al Estado mismo. Ni tampoco, la apelación genérica al interés general no legitima la actuación administrativa. Esta, precisa, para actuar en el marco del Estado social y democrático de derecho, de una razonable proyección concreta sobre la realidad, en virtud de normas —o de sistemas de gobierno— que den seguridad, pertenencia, a un estado de derecho cierto y eficaz.⁶ Por ello, el encuentro de una tesis que dé pertinencia al Estado federal mexicano es un gran acierto por parte de Jorge Carpizo. Aspectos que enseguida desarrollaremos, dividiendo nuestro trabajo, desde el punto de vista metodológico, en dos partes.

II. PRIMERA PARTE. BASE DOGMÁTICA

1. *Sistema federal mexicano vs. sistema central mexicano*

Carpizo encontró, en su estudio sobre este tema dos antinomias: el orden jurídico mexicano trató de construir un sistema central para el Estado federal. Esto es comprensible en virtud de que, tanto el Estado federal como el Estado unitario comparten características comunes y por lo mismo, es posible encontrar en el Estado federal, un sistema de gobierno central, e incluso, encontrar en un Estado unitario un sistema federal que lo gobierne.

De esos aspectos históricos ya da cuenta la doctrina, en la pluma de Carré de Malberg, al mencionar tres particularidades comunes a ambos conceptos:

- a) En primer lugar, el Estado federal se presenta como Estado unitario por cuanto posee en propiedad un territorio que, aunque está repartido entre varios Estados particulares, forma, por lo que al ejercicio de la competencia federal se refiere, y en la medida de esta competencia, un territorio estatal único, sometido a una única potestad y, además directa potestad. Se presenta igualmente como Estado unitario, por cuanto tiene por miembros a individuos que, aunque se hallen repartidos entre diversos Estados particulares, son sus propios súbditos y forman, desde el punto de vista de la competencia federal, un cuerpo nacional único, sometido además a su potestad única y directa.

⁶ Rodríguez-Arana, Jaime, *Interés general, derecho administrativo y Estado de bienestar*, Madrid, Iustel, 2012, p. 31.

- b) Se asemeja también al Estado unitario en que, para todo aquello que es de su competencia, ejerce su potestad de Estado sobre todas las colectividades inferiores que contiene en sí, comprendidos los Estados particulares.
- c) Finalmente, el Estado federal se parece a un Estado unitario en lo que se refiere a sus órganos centrales. En efecto, aunque los Estados particulares concurren a la formación de esos órganos centrales, ya sea proporcionando sus elementos de composición o de nombramiento, o bien contribuyendo con sus propias leyes a fijar las reglas relativas a su nombramiento, los órganos de esta clase no son destinados a expresar las voluntades particulares de los Estados miembros, sino que en verdad realizan la unidad de voluntad del Estado federal, como también realizan en él una verdadera unidad orgánica.

Atendiendo a las características comunes mencionadas, la primera “lucha” académica que nuestro autor tuvo en la creación de su nuevo concepto jurídico, lo fue el deslinde metodológico, entre los conceptos Estado federal mexicano y sistema centralista mexicano. Las conexiones entre ambos son evidentes pero, como arriba se ha apuntado, son de difícil separación.

En el siglo XX, nos dice Jorge Carpizo que, fue un dilema y una preocupación constante para el pueblo mexicano por establecer o 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.

El concepto de Estado federal, para los liberarles, era una bandera ideológica que lograron plasmar en las páginas de las Constituciones anteriores a 1917. Le faltaba contenido al concepto anterior. La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser un instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX, confrontan, y que son las mismas que operan en nuestro país.

Pero este asentamiento del federalismo en nuestro país, no ha sido fácil y no lo es aún, en opinión de Jorge Carpizo. En su libro *La Constitución mexicana de 1917*, nos presenta la afirmación de que: desde 1828 a la década actual del siglo XX, el Anáhuac ha vivido realmente, no el sistema federal, sino un centralismo, atemperado en ocasiones y recrudescido en otras.

Nos sirve como dato para tan rotunda afirmación el siguiente: los gobernadores generalmente son designados por la voluntad del presidente

de la República o por la oligarquía en el poder, a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, y la autonomía de los poderes judiciales locales no existe, ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados.⁷

Todo lo anterior conforma un cuadro adverso para el federalismo mexicano, y a favor de las notas características de un sistema centralista. Pese a tales circunstancias, Carpizo afirma que, además del concepto de Estado federal mexicano existen notas distintivas que impiden la existencia de un Estado centralista. Y esas notas conforman las peculiaridades de un sistema federal que arropa al concepto de Estado federal mexicano. De ahí la importancia del concepto que ahora estudiamos.

En buena parte, la Constitución se vio avasallada por nuestro presidencialismo y por haberse dejado a un lado el sistema presidencial que la norma establece con sus correspondientes controles. La mejor prueba de la anterior afirmación consiste en cómo ha cambiado el proceso del poder en los últimos años, sin que la norma haya sido alterada en esos aspectos.⁸

No desconocemos que en las últimas décadas elementos centralizadores se han incrustado en la estructura federal y la han venido modificando, que nuestro sistema se encuentra entre dos extremos que luchan: una idea y una realidad, y de su confrontación e influencia se conforma, delimita y circunscribe el régimen federal de gobierno.

2. *La naturaleza jurídica del sistema federal: descentralización política activa*

Ya hemos dicho que una de las características del Estado federal consiste en el encuentro y la concurrencia sobre el mismo territorio de dos potestades distintas, la del Estado federal mismo y la de los Estados particulares que dicho Estado federal lleva en sí. Esta circunstancia contradictoria, de acuerdo con la teoría del Estado soberano descansa, en opinión de Carré de Malberg sobre la idea de la igualdad de derecho de los Estados. Por lo tanto no concibe al Estado sino dotado de una potestad suprema que implique su entera independencia, y resista a todo concepto de subordinación jerárquica entre Estados.⁹

⁷ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2000, p. 238.

⁸ Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del estado”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional, estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM-Marcial Pons, 2008, t. XI, p. 350

⁹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, cit., p. 99.

Esta contradictoria, difícil y compleja circunstancia política, en el contexto de la normatividad constitucional, Carpizo la explica así para asentar la base de su nuevo concepto: de acuerdo con el artículo 115, los Estados deben organizarse, es decir crear su propio sistema de gobierno en el entramado federal que es republicano, representativo y popular. Su anterior afirmación la sustenta de la siguiente forma:

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

Según el artículo 40 el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, afirma este artículo, está compuesto 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”.

Y el artículo 41 dice 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 últimos términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema —según la terminología de Heller— en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación. De esta manera, las partes y el todo, conjugándose en un accionar múltiple y recíproco, viven y conviven, mediante una descentralización política activa dentro de los conceptos Estado federal y sistema federal; pero esa descentralización política requiere de un sistema que les dé unidad y pertinencia. Aspecto éste que nos lo proporciona la tesis de Carpizo.

3. Naturaleza social del federalismo en general: un sistema adaptativo complejo

Ciertamente la descentralización política federalista toma en cuenta que los Estados pueden organizarse internamente de acuerdo con bases constitucionales establecidas, cada uno de dichos estados lo pueden realizar de manera diferente pero bajo un concepto federal, creándose de esta ma-

nera un conjunto de subsistemas estatales que pueden denominarse de manera general, bajo el concepto de Jorge Carpizo, como sistema federal mexicano. Dicho concepto lo detallamos de la manera siguiente, dentro de la teoría de los subsistemas, en que poseen un conjunto de verdades pero que dichas verdades se someten de manera sistemática a una arquitectura científica que nos produce la impresión de un todo perfectamente ordenado.¹⁰

En los tiempos actuales se ha desarrollado la tesis federalista del sistema o de los subsistemas, según corresponda, que ve al federalismo como un gran sistema social. Esta tesis afirma que todos los seres vivos, tanto biológicos como sociales, son sistemas adaptativos complejos. Sistemas, porque están formados por partes, o subsistemas, interrelacionados e interdependientes, que interactúan entre sí dependiendo de lo que el entorno demanda en un momento dado. Adaptativos, porque esas relaciones entre los subsistemas tienen que buscar siempre una respuesta adecuada, y oportuna, a las nuevas condiciones del ambiente externo. Complejos, porque tienen que desarrollar el grado de flexibilidad necesario para sobrevivir.

El federalismo permite conciliar la necesidad de establecer ciertos parámetros que den consistencia, como la de generar una capacidad de respuesta rápida a las condiciones cambiantes del entorno, y a los retos que presentan. Esto va muy de la mano con el enfoque que ve a la organización jurídica federal como un sistema adaptativo complejo, que debe interactuar con ese entorno de que forma parte, y llevar a cabo los ajustes que requieran las nuevas condiciones que se dan en él de manera constante. Si dicho proceso de adaptación no se realizara, el sistema, en este caso la organización mencionada, no podría sobrevivir.

4. *La importancia dogmática del hallazgo de Carpizo*

La importancia de ese hallazgo reside en que el concepto de federalismo, y en particular del federalismo mexicano, puede ser diverso, e incluso, con ciertas notas contradictorias en su aplicación, pues en algunos casos puede presentarse como Estado unitario, centralista, y en la práctica poseer elementos en su aplicación característicos de un Estado federal, y al contrario, puede autodefinirse como Estado federal, y en la práctica, vivir su gobierno y su administración, con políticas estrictamente centralistas.

¹⁰ Cisneros Farías, Germán, *La interpretación sistémica del derecho*, México, Porrúa, 2008, p. 27.

Esto lo entendió perfectamente Jorge Carpizo. Sin duda alguna, en sus múltiples viajes y estudios en diversos países europeos, y muy señaladamente, en países hermanos de América Latina, vio de cerca y con su ojo académico, observó estas agudas contradicciones en la vivencia y aplicación del Estado federal o de un Estado unitario.

Desde esta perspectiva, el concepto de Estado federal mexicano tiene varias características que ahora señalamos, y que por el hecho de tenerlas de manera expresa en su texto constitucional, no significa que de manera automática se presente, se viva y se aplique en plenitud su concepto de Estado federal.

Efectivamente, tal como la doctrina lo señala, el Estado federal mexicano posee las siguientes notas distintivas, con sus respectivas bases constitucionales:

- a) La supremacía constitucional (artículo 133).
- b) La cláusula residual (artículo 124).
- c) La separación del poder, y la cláusula prohibitiva de la posible fusión del poder, excepto en casos de seguridad, salubridad y comercio internacional (artículos 49, 29 y 131).
- d) La penetrabilidad de la separación del poder en el régimen de gobierno de las entidades federativas (artículos 41 y 115), y la penetrabilidad de la cláusula prohibitiva de fusión del poder, en el régimen de gobierno de las entidades federativas hasta el gobierno municipal (artículos 116 y 115).
- e) La cláusula de territorialidad del Estado federal (artículos 42, 43, 44 y 73 fracción III).

Tales notas distintivas no fueron de la completa satisfacción conceptual de Jorge Carpizo, pues la historia nos consigna el hecho de que, cada una de ellas pueden o no aplicarse en el Estado federal, constituyéndose de tal modo en vacíos peligrosos para dicho concepto. Por ello, desde mi particular opinión, Carpizo creó un concepto conexo al Estado federal mexicano bajo el rubro de sistema federal de gobierno.

Lo anterior puede sonar como un juego de vocablos jurídicos o de palabras sin sentido alguno. No lo es. Jorge Carpizo nos dio los contenidos necesarios de tales características, y de otras, para entregarnos en su conjunto, un concepto de sistema federal de gobierno.

La explicación teórica de este hallazgo conceptual, puede ser la siguiente:

Cualquier unidad científica o concepto se percibe como un todo aparentemente homogéneo —ciertamente hacia el exterior—, pero hacia el interior, está compuesto de partes o estructuras básicas que no son fácilmente escindibles la una de las otras. No se pueden literalmente separar, por esta circunstancia los conceptos federalismo y sistema federal de gobierno se observan con grandes similitudes, que —esta es la gran contribución de Carpizo—, logró, didácticamente separar, explicar y darle el peso conceptual correspondiente al sistema federal de gobierno.

En varios de sus trabajos sobre temas constitucionales, federalismo, presidencialismo mexicano, democracias y sistema de gobierno en América Latina, Carpizo “lucha”, debate, delimita en torno a las circunstancias históricas que dieron lugar al sistema federal de gobierno. Respecto a las tres interpretaciones que la doctrina enumera en torno a este tema, como circunstancias que contribuyeron a la creación del federalismo mexicano, nuestro autor llega a una conclusión determinante: el sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que estaba desunido. Los hechos por él narrados son la base del sistema federal de gobierno, que fue una urgente necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desunido. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron, pues su separación geográfica e histórica era —siempre lo fue— peligrosa ante los embates de fuerzas bélicas del extranjero.

5. *La defensa del sistema federal de gobierno viable y eficaz*

El concepto de sistema de gobierno federal que propone Carpizo, está unido a diferentes “cadenas” constitucionales, por ello resulta indispensable conocer los mecanismos de defensa de dicho sistema. Aspecto que ahora desarrollamos.

Para asegurar la supremacía de la Constitución federal se ha creado la jurisdicción constitucional para impedir que los poderes constituidos rebasen la competencia y atribuciones que expresamente les señala la propia Constitución. Este sistema jurisdiccional es el que se han dado las sociedades más avanzadas, aunque ciertamente aceptamos que no es la panacea absoluta, pues como ley humana tiene sus deficiencias.

Una Constitución puede ser revisada, actualizada y defendida por un órgano legislativo, que la doctrina denomina órgano revisor, y también lo puede ser por un Tribunal Constitucional.

Carpizo, en defensa de las funciones del Tribunal Constitucional, y del acotamiento del órgano revisor nos dice: mientras la función primordial del Tribunal es la defensa de la Constitución, controlando la constitucionalidad de normas y actos de los poderes constituidos secundarios, así como sus conflictos, su decisión debe desprenderse de una interpretación correcta o adecuada de la Constitución; en cambio, la función del órgano revisor es actualizar la propia obra del poder constituyente, alterando, reformando o adicionando a la Constitución, creando algo nuevo aunque no tenga antecedentes en ese orden jurídico. Desde luego, alterar, reformar o adicionar es algo completamente distinto de sustituir o destruir.¹¹

Mientras las decisiones del Tribunal constitucional deben ser argumentadas como en cualquier otra sentencia, y además respetar el desarrollo lógico de aquélla, el órgano de revisión no necesita argumentar la reforma como si se tratara de una sentencia, aunque generalmente se exponen las razones de esta en los debates legislativos y existe una exposición de motivos. Diferente es la argumentación judicial de una exposición de motivos, la primera es esencialmente de carácter jurídico; la segunda, de conveniencia política.

Mientras el Tribunal no puede alternar ningún aspecto concerniente al órgano revisor, este puede modificar la estructura, competencias e integración del Tribunal, así como el procedimiento de lección de sus miembros.¹²

Así, un sistema de gobierno puede ser alterado por el órgano revisor, pero ya establecido le corresponde al Tribunal constitucional vigilar su eficacia; por ello Carpizo insiste, en que mientras el Tribunal es el órgano encargado fundamentalmente para controlar las normas y actos de los poderes constituidos y dirimir las controversias entre ellos, el órgano revisor decide qué permanece y qué se altera en la propia Constitución para adaptarla a una realidad sociopolítica cambiante, aunque su labor tiene que estar subordinada a la ley fundamental.

¹¹ Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Perú, Editora Jurídica Grijley, 2009, pp. 35 y 36.

¹² *Ibidem*, p. 36

III. SEGUNDA PARTE. BASE ORGÁNICA

1. *¿Es posible el control orgánico del Estado, incluyendo al Estado federal, para establecer su viabilidad o eficacia?*

No hay duda de que el concepto de Estado federal, en la época contemporánea, se ha desdibujado en cada uno de sus elementos y de sus funciones, de tal manera que, sin que sea ese el propósito, el Estado mismo ha perdido la esencia para la que fue creado, por ello se escucha en la doctrina la epifanía de su desaparición. De ahí el cuestionamiento sobre el control de su eficacia y pertinencia en los tiempos actuales. Este control orgánico puede darse de la siguiente forma:

A. Mediante la Constitución

Para llegar a esta forma de control del concepto mencionado, la doctrina ha propuesto diferentes concepciones de tan importante institución, siendo las siguientes: la organicista, en donde el individuo como tal ha perdido su razón de ser, integrándose en un “cuerpo”, en que el todo tiene prioridad sobre las partes; la iusnaturalista, que sitúa al individuo por delante del Estado y que se caracteriza en que el Estado es una suma de individuos que se crea para que cuide los intereses particulares, impidiéndole, como regla básica la no intervención en las circunstancias o derechos humanos; la normativista en cambio, propuesta por la Escuela de Viena, sostiene que el Estado debe reducirse a un normativismo jurídico, a una mera abstracción, en donde el vértice de la pirámide normativa es la Constitución.

De esta manera, la posición normativista encontró, poco a poco, acomodo en un tipo de Estado que le fuese propicio para su idea conceptual en que la Constitución esté en la cúspide de tal pirámide, siendo el Estado liberal el tipo adecuado para aceptar a la Constitución, como el medio de control más adecuado a tal estructura normativista. En opinión de Gil Ibáñez, se suele mostrar tres principales modelos de Estado liberal: el inglés, basado en la idea de tolerancia y reflejo de los intereses de las clases comerciales; el norteamericano, que presenta algunas peculiaridades debidas a circunstancias históricas, geográficas y socioeconómicas específicas, y el francés, construido sobre la base de la Revolución de 1789, en el que se plantea los grandes problemas, como la doctrina de los derechos

humanos, la limitación del poder político, la nación o la representación política, que van a caracterizar el Estado liberal.¹³

Así la Constitución, o mejor dicho las Constituciones corrieron la suerte de la estructura normativista a la cual servían. El Estado liberal, que se había limitado a salvaguardar la base de dicha sociedad, de la propiedad privada y a fijar las normas generales que debían regular las relaciones entre los sujetos, sin inmiscuirse en el funcionamiento de la economía y de la sociedad, era incapaz de hacer frente y resolver los nuevos problemas que surgían.

La crisis del Estado liberal supuso un proceso de gradual intervención del sector público en los procesos económicos privados y la aparición de otros grupos enfrentados por el poder político, como los sindicatos y los partidos. De esta manera la crisis en que el Estado liberal entró sin poder resolver sus agudos problemas, también le fueron trasvasados a su estructura normativa entre ellas a la Constitución. De esta manera la Constitución o las Constituciones de los Estados liberales también entraron en crisis, ampliando sus horizontes hacia un Estado social o Estado de derecho tal como ha acontecido en diversas instituciones europeas entre ellas la alemana y la española.

B. *Mediante el control del poder*

Los problemas históricos del Estado liberal se han resuelto, según la doctrina, con la elaboración de un Estado (social y democrático) de derecho. Intencionalmente hemos puesto un paréntesis en el complemento del Estado de derecho, para despejar los conceptos social y democrático en su oportunidad.

Lo que se trata ahora es de observar el comportamiento del Estado de derecho ante sus dos circunstancias esenciales, esto es el Estado social y el Estado democrático; es decir, el Estado por sí solo, tiene dos agudas preocupaciones de cuya respuesta adecuada, depende para su supervivencia conceptual: un sistema político (partidos políticos) formado en la democracia. Lamentablemente en los tiempos actuales, dichos complementos del Estado también han entrado en crisis ambos, el llamado Estado social y democrático. Se apuntan como factores de tal crisis los siguientes aspectos: la ingobernabilidad, la privatización de lo público, los grupos fácticos de poder y el gobierno real de los partidos políticos, en suma, el poder en su más aguda representación.

¹³ Gil Ibáñez, J. L., “El Estado, el Estado liberal”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, La Ley, 2008-2009, vol. 9, p. 5233.

¿Qué hacer ante tales debilitamientos del Estado? La preocupación que la doctrina ahora tiene no se refiere a controlar los sistemas políticos y la democracia, sino el factor central que los une, esto es el poder. Debemos recordar que el poder —la soberanía— constituye uno de los tres elementos esenciales del Estado, junto con el territorio y la población. De esta manera, la doctrina regresa al análisis histórico de los caminos recorridos por el Estado en su formación. Dicho de otra manera: siendo el poder o la soberanía un atributo esencial del Estado en cuanto a la potestad absoluta, perpetua, originaria, independiente del mismo, ahora nos tenemos que preguntar: ¿cómo controlar el poder, diseccionado éste entre los órganos u organismos del poder? Vistos así, nos dice Diego Valadés:¹⁴ dado que el poder no es autosubsistente, sino que requiere de legitimación, y ésta la proporciona la norma, su entrelazamiento está fuera de cualquier duda, por ello los instrumentos constitucionales para el control del poder adquieren una importancia central en lo que concierne al ejercicio racional del poder y la preservación de la norma suprema. Desde este horizonte, es decir, controlando la soberanía o el poder interno de cada Estado, mediante instrumentos normativos, se puede controlar también el concepto del Estado mismo, por supuesto en un país determinado, atendiendo a sus circunstancias históricas, geográficas y políticas que le sean particulares. He aquí la idea que queremos. El poder se puede controlar con el poder del derecho. Es decir, podemos establecer de manera paralela un control del poder al concepto Estado federal, para que éste —en equilibrio permanente— no pierda su sentido primigenio.

C. *Mediante la estabilidad del poder*

En el mismo sentido —el control del poder, mediante su estabilidad—, Lipset planteó que la estabilidad de un sistema democrático depende, además del desarrollo económico, de la eficacia y la legitimidad de las instituciones políticas. Con relación a la eficacia apunta su carácter instrumental y subraya que “una democracia estable requiere una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas en pugna. Y la moderación política está facilitada por la capacidad del sistema para resolver los problemas clave de desarmonía antes de que surjan otros nuevos”.¹⁵

¹⁴ Valadés, D., *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 130

¹⁵ *Ibidem*, p. 186.

Como es comprensible, Lipset alude a tensiones y entendimientos de naturaleza estrictamente política. Esos fenómenos se pueden dar y se dan en espacios políticos no regulados, pero también pueden producirse como parte del funcionamiento normal de los sistemas institucionalizados de control. Es el caso de las facultades de control político que ejercen los congresos frente a los órganos de gobierno, insiste Valadés.

De acuerdo con lo anterior, podemos entender al control orgánico como el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, pero sin afectar sus niveles de efectividad.¹⁶ Es decir, mediante instrumentos jurídicos y políticos, que en su conjunto den estabilidad al Estado federal.

2. *La democracia: fundamento de un sistema de buen gobierno y sistema de vida*

En este tema Carpizo toma el uso de la palabra, para definirla:

La democracia es fenómeno dinámico y expansivo. Las sociedades actuales se desarrollan a velocidad nunca antes vista, los avances científicos y tecnológicos benefician grandemente y presentan nuevos peligros a las libertades. Problemas que realmente no lo eran unas cuantas décadas o años atrás, ahora hay que enfrentarlos y resolverlos, cuidando el respeto a los derechos de las personas. Los sistemas democráticos, para hacer frente a nuevas realidades, tienen que legislar y precisar cuestiones novedosas, o que no presentaban mayores dificultades con anterioridad, pero que se convirtieron en peligrosos potenciales para la propia democracia y las libertades de las personas.

La democracia presupone un orden jurídico, una Constitución y un Estado de derecho que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas.

La democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales —el interés general— que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 187.

¹⁷ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 99-101.

A. *La democracia y el interés general*

¿A quién compete determinar el contenido del interés general? ¿Cuál es el órgano o poder encargado en cada momento de definir el interés general? Esta pregunta nos la formula el profesor Guillermo Muñoz y ciertamente no es sencilla. Desde un punto de vista sustancial, el interés general como tarea suprema del Estado reside en la centralidad de la dignidad del ser humano. El Estado como institución tiene sentido en la medida en que las personas se desarrollen libre y solidariamente como tales. Desde esta perspectiva el interés general hace referencia a la función básica del Estado que es la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lo que se refiere al disfrute de todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas. Desde un enfoque normativo, el interés general, ha de estar formulado de alguna manera en la Constitución, que es la fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico. Las leyes que desarrollan la Constitución es obvio que tratarán sobre cuestiones atinentes a la dimensión supraindividual y, finalmente, las normas y los actos administrativos han de ser, cada uno en su ámbito, reflejos o resplandores del propio interés general, en su versión concreta, en cuanto a la ordenación de una materia o en cuanto a la pura aplicación o ejecución a un caso determinado.¹⁸ Desde esta perspectiva el Estado federal se entiende, según lo que de él dice la Constitución, pero también lo que su pueblo quiere, en el escenario de libertades en que desea desarrollar su condición humana, es también lo que la voluntad colectiva quiere vivir, para ello democráticamente decide su destino, su proyecto de vida. De ahí la importancia de la democracia en la construcción de un sistema de gobierno.

B. *La democracia mexicana y la vocación democrática del hombre*

Escasas Constituciones en el mundo occidental mencionan la importancia de la democracia en sus instituciones políticas. El caso mexicano, se nos ha dicho —en diferentes espacios académicos—, es digno de una investigación más acuciosa y comparativa al respecto. Efectivamente, el Estado federal mexicano, resalta tres aspectos relevantes, entre otros, sobre la democracia en su Constitución.

¹⁸ Rodríguez-Arana, Jaime, *Interés general, derecho administrativo y Estado de bienestar*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 153 y 154

- 1) Se constituye como una República representativa, *democrática*, laica, federal...¹⁹
- 2) El Estado federal organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez... al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.²⁰
- 3) La consideración constitucional de la democracia como un sistema de vida, para los habitantes de la República federal mexicana, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, más que considerarla como una estructura jurídica y un régimen político.²¹

Puntualizamos lo anterior, en virtud de que los principios que a continuación enumeraremos, respecto al sistema de gobierno —para todos los Estados modernos—, pero en particular para el Estado mexicano, deben estar impregnados en sus instituciones democráticas, en su planeación democrática, en su forma y sistema de vida democrático, en suma, en una república o Estado democrático.

Lo arriba señalado no debe tomarse como un discurso conceptual sino como el reflejo de la vida institucional de un Estado moderno que se da a sí mismo, sus propias instituciones y su forma o sistema de gobierno. De un Estado moderno que respeta la vocación democrática del hombre, del ser humano que por su propia naturaleza está abierto constitutivamente, tal como lo afirma Agustín Basave:²² a las cosas y a los demás hombres. Y

¹⁹ Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.

²⁰ Art. 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

²¹ Art. 3. II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo.

²² Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría de la democracia. Fundamentos de filosofía democrática*, JUS, 1988, Capítulo I, Fundamentación Ontológica de la Democracia.

esta apertura no es nada accidental que se le agrega al ser humano desde fuera. Es en la misma estructura ontológica del hombre donde encontramos este carácter esencial de “estar abierto”. Somos seres “con” las cosas y “con” los prójimos. Estamos enfrentándonos, constantemente, con hombres y con objetos. Estamos determinados radicalmente, insiste Agustín Basave, a la convivencia y a la sociabilidad. La “apertura” ontológica de nuestro ser finito pone de manifiesto nuestro desamparo ontológico y nuestro afán de subsistencia. Porque somos convivientes, proyectamos y realizamos actos comunes. Y si somos co-seres que co-actúan, somos también, de modo radical, co-responsables. Como convivientes existimos, en gran medida, “por” y “para” otros. Las cosas son simples instancias, recursos o resistencias. Los hombres son prójimos (próximos). La referencia del hombre a las cosas es enteramente diversa de su relación con los otros hombres. Manejamos las cosas y dialogamos.²³

Todo hombre se encuentra implantado o puesto en un mundo dentro del cual ha de actuar y ante el cual ha de ser responsable, y nosotros decimos, nos comportamos como un sistema de hombres, pues desde que nacemos nos encontramos ligados con la comunidad. Por nuestra carne, por nuestra sangre y hasta por nuestra alma estamos vinculados con la colectividad: familia, municipio, nación, humanidad... Por una parte sentimos una vigorosa tendencia a desarrollar nuestra propia personalidad; por otra, poseemos un fuerte instinto comunitario.²⁴

Desde esta perspectiva, es necesario puntualizar los horizontes constitucionales de la democracia, pues mal entendida ésta, sin un sentido espiritual y de cabal respeto a nuestra condición humana, puede llevarnos al extremo del gobierno de la plebe o de la olocracia, anunciada y temida por Polibio. En fin somos (tenemos) el gobierno que queremos.

3. *Las entidades federativas como instancias decisorias supremas, en su organización o sistema de gobierno*

En el capítulo cuarto de sus *Estudios constitucionales*, bajo el rubro: *Sistema federal mexicano*, Jorge Carpizo construye las bases que nos han permitido conocer el concepto de sistema federal de gobierno mexicano. En el apartado número 3 de dicho capítulo: *Naturaleza jurídica del sistema federal según la Constitución de 1917*, nos presenta los principios del Estado

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

federal mexicano que nos permita en su oportunidad, hilvanar nuestro concepto.

Le damos énfasis ahora a las facultades de las partes integrantes de la federación pues al despejar las competencias respectivas, entenderemos a cabalidad el concepto de sistema federal de gobierno que nos propone.

De acuerdo con Jorge Carpizo, el Estado federal posee los siguientes principios que le son aplicables al sistema federal de gobierno mexicano:²⁵

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia, facilitándoles los medios para una organización estatal eficaz.
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales.
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal.
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas.

Esos preceptos precisan la naturaleza jurídica del Estado federal en México y, aunque claros a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes. Ellos no son, dentro de la ley fundamental, los únicos artículos que se preocupan por el Estado federal; hay otros, algunos de señalada importancia como el 122 y la fracción V del 76.

Examinemos con algún detalle los anteriores principios, bajo la afirmación de que las entidades federativas son instancias supremas en cuanto a su gobierno interior.

El primero: existe una partición de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior.

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano. Prisciliano Sánchez en su obra el *Pacto Federal del Anáhuac*, del 28 de junio de 1823, se refirió

²⁵ Carpizo Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 91 y ss.

a las entidades federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior. Pensamiento que coincide con el que siguieron los Estados que se declararon, en ese año, libres y soberanos.

El artículo sexto del Acta Constitutiva de 1824 sostuvo que la Federación está integrada por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”, pero en la Constitución de ese mismo año ya no encontramos declaración semejante.

De la Constitución de 1857 proviene nuestro actual artículo 40, ya que pasó en forma íntegra a la de 1917. Tanto en 1856 como en 1916 este artículo motivó debates sobre puntos secundarios que en nada afectaron su estructura. Respecto a la idea de que los Estados son libres y soberanos nadie realizó ninguna objeción.

Por otro lado, la tesis anterior como explicación y definición de qué es el Estado federal mexicano no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y la otra, a las entidades federativas.

Siempre hemos creído que las palabras no correspondieron al pensamiento: no se quiso —cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces— atribuir soberanía a las entidades federativas. Así, Prisciliano Sánchez aclaró que: “No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio...”.

Lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica y como no se precisaba con exactitud cuál es la naturaleza del Estado federal, se incurrió, si se examina el precepto número 40 con el monóculo de un hombre del siglo XX, en una serie de errores. Quizá fue un descuido del constituyente de 1917 haber dejado pasar ese precepto, tal y como había sido redactado en 1857, pero es explicable, pues todos sentían una misma línea respecto al Estado federal, aunque teóricamente no lo pudieron precisar.

Por nuestra parte, atendiendo a la opinión de Jorge Carpizo afirmamos que, en el Estado federal mexicano se establece de manera plena la soberanía, en tanto en las entidades federativas se establece la autonomía constitucional, como parte de un sistema de gobierno.

El segundo principio o característica esencial del sistema federal mexicano es, como hemos dicho, que entre la federación y las entidades federativas existen coincidencia e igualdad de decisiones jurídico políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

La idea anterior marca y determina una especie de Estado federal, con lo que queremos decir, que no existe una sola idea de Estado federal, sino que en la actualidad existen Estados federales, pero también sistemas federales.

Han existido, y aún existen, Estados federales en los cuales entre la federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales.

Desde el punto de vista examinado se puede afirmar que no existe un sistema federal sino sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota en común: cierto grado de descentralización política que permite la originalidad en sus formas de vida política y social. Ciertamente existen sistemas federales pero que —¡oh hermoso producto de la democracia!— se alinean en un propósito político federal, de vivir tal federalismo en un sistema de gobierno que haga eficaz dicho Estado federal.

El tercer principio de Estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su Constitución. Esta es la idea de autonomía que es muy diferente de la soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

Después de haber despejado las posibles contradicciones entre los conceptos soberanía, independencia, y autonomía dentro del Estado federal mexicano Carpizo aborda el tema de la competencia entre el todo y la parte. Este espinoso tema lo deslinda de manera magistral mediante reglas que más abajo detallaremos. Por ahora, en la pertinencia de la construcción del sistema federal de gobierno mexicano arribaremos a tres conclusiones que son la base de la columna vertebral de la autonomía, como limitante del sistema federal mexicano, estriba en:

- I) Darse su Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local.
- II) Reformar su propia Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.
- III) Seguir, con su reforma, en la dictadura del federalismo, pero bajo la pertinencia de un sistema de gobierno federal.

4. *El espinoso tema de las competencias del Estado federal y del sistema federal mexicano*

Desde mi particular punto de vista, el deslinde que Jorge Carpizo hace en el tema de las facultades entre la federación y las entidades federativas, es uno de los pilares teóricos de mayor peso e importancia en la creación de su concepto sobre el sistema federal mexicano.

Dicho deslinde nos lo explica así:

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México, sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución numera lo que los poderes de la Unión pueden hacer y, todo lo demás, es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional que enuncia el postulado anterior, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas. La palabra expresamente no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia, como posteriormente examinamos.

Expuesta la regla anterior, parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, es espinoso y de difícil manejo.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se puede enunciar en la forma siguiente:

- a) Facultades atribuidas a la federación.
- b) Facultades atribuidas a las entidades federativas.
- c) Facultades prohibidas a la federación.
- d) Facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce).
- e) Facultades coincidentes.
- f) Facultades coexistentes.
- g) Facultades de auxilio.
- h) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformado o adicionando la anterior clasificación.

Carpizo analiza con detalle las reglas asentadas. Y nos dice:

- a) La primera regla: las facultades atribuidas a la federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: *a)* en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73, y *b)* las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas, es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas “que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualesquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas”.

A su vez Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas que por ella sola sea posible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesita.

Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 constitucional, no autoriza facultades nuevas sino facultades explícitas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal.

- b) La segunda regla: facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los Estados facultades que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas, *i)* expresa: se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 4o. que dice: “La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”, y el artículo 27, XVII, *g)* que dice: “Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”, y *ii)* aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

- c) La tercera regla: facultades prohibidas a la federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: “El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión”.
- d) La cuarta regla: facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso federal sí los pueden realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: “Los Estados no pueden en ningún caso...”.

En artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: “(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”.

- e) La quinta regla: facultades coincidentes, son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: i) una amplia y ii) una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 indica que: “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases a un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo el artículo 3o. que dice: “La educación que imparte el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá a...”, pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá

las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...” , tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

- f) La sexta regla: las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo, el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.
- g) La séptima regla: las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo, el párrafo introductorio del 130 dice: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”. En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del estado. Aquí, el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada.

También, dentro del mismo precepto hay el párrafo siguiente: “Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán la facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos”. Según el párrafo introductorio, la legislatura local auxilia a la federación; sin embargo, ella actúa con completa libertad en este caso.

- h) Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo, respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la federación solo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución le autoriza.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; es decir, que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

5. *La defensa del sistema federal de gobierno mexicano*

Aceptemos que Carpizo ya ha construido un sistema de gobierno federal mexicano que da soporte, equilibrio y pertinencia al Estado federal mexicano, bajo las razones doctrinales que arriba hemos apuntado. Ahora falta saber si hay una defensa para dicho sistema. Carpizo lo desarrolla así, por supuesto, desde nuestro interés por encontrarle un nuevo sentido al Estado federal mexicano:

La garantía federal, o sea la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, está consignada en el artículo 122, que establece dos hipótesis:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y
- b) La misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el Congreso del estado no se encuentra reunido.

El artículo 122 está inspirado en la sección IV del artículo 4o. de la Constitución estadounidense: “Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica”.

Notamos que las hipótesis que consagra el artículo estadounidense son tres: dos, que son las mismas que contienen el precepto mexicano, y una nueva hipótesis: se garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno.

Según la estructura del Estado federal estadounidense, la garantía de la forma republicana es esencial al sistema, y lo mismo podría pensarse en el caso de México, ya que de acuerdo con los artículos 40 y 115 existen identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, y una de éstas, es precisamente la forma republicana de gobierno.

Sin embargo, no se encuentra en nuestra Constitución expresamente la mencionada garantía.

El artículo 34 del acta constitutiva de 1824 expresó que la Constitución y la propia acta garantizan a las entidades federativas la forma de gobierno del acta, y a su vez los estados quedan comprometidos a soste-

ner el Estado federal. Tesis que pasó a la Constitución de 1824, ya que el acta fue parte de la misma, y la tesis fue confirmada en el artículo 161-I de la primera Constitución del México independiente.

Sin embargo, la garantía de la forma republicana fue suprimida en la Constitución de 1857 y es imposible conocer la razón de tal omisión, ya que el artículo en cuestión fue aprobado sin discusión el 11 de noviembre de 1856. Tal precepto pasó a la Constitución actual sin haber causado discusión y habiéndose aprobado por unanimidad.²⁶

Examinemos ahora, las dos hipótesis que consagra el artículo 122 constitucional.

Respecto a la primera hipótesis: los poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra la invasión o violencia exterior. Opina Tena Ramírez, y con toda razón, que este enunciado resulta superfluo en una Constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por tanto ninguna de ellas puede ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera. El ataque a una porción del territorio nacional, ya sea entidad federativa o territorio bajo jurisdicción federal, es un ataque mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola parte de él.

González Flores opina que todo el precepto 122 es innecesario, pues en los casos que prevé, se otorga, según la fracción VI del artículo 89, competencia al presidente de la República para que disponga de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa externa de México, criterio no del todo correcto.

Se ha precisado que respecto a la primera hipótesis del artículo 122, la intervención de los poderes federales es de oficio; tan pronto como tengan noticia de la invasión o ataque exterior, deben tomar las medidas conducentes; es decir, no es necesario que este auxilio sea solicitado por la entidad federativa, pues la agresión es contra todo el país y no en contra de una porción determinada del territorio.

La segunda hipótesis del 122: la federación protege a las entidades federativas en caso de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el Ejecutivo, cuando el Congreso del estado no se encuentre reunido.

Ahora bien, el artículo 122 se refiere a los poderes de la Unión, pero no precisa si todos tienen la facultad, o solo uno o dos de ellos.

Luego, la entidad federativa se debe dirigir al presidente de la República solicitándole la intervención de la fuerza federal. Esta idea responde

²⁶ *Ibidem*, pp. 113 y 114

al hecho de que el Poder Ejecutivo es el jefe del ejército y de la armada, y quien puede disponer de los mismos; además, como dice Gonzalo Flores, la Constitución le otorga esta facultad al presidente, él debe disponer de las fuerzas con miras a la seguridad interior y defensa exterior del Estado federal.

La segunda hipótesis del artículo 122 ha sido de escasa aplicación en México en los últimos años.

En México, uno de los últimos casos que conocemos de aplicación de la segunda hipótesis del artículo 122, se dio en el estado de Chihuahua, en los últimos meses de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda federal, después que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de madera.²⁷

Además de las circunstancias bélicas arriba apuntadas, la defensa del Estado federal y por consecuencia la del sistema federal de gobierno también se da en los términos del artículo 105 de la Constitución para que la Suprema Corte de Justicia resuelva las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a los establecidos aspectos mencionados en el artículo 46, a los límites territoriales de las entidades federativas, puedan suscitarse entre los componentes de la federación, los estados, el Distrito Federal, e incluso los municipios, en los siguientes términos:

- a) La federación y un estado o el Distrito Federal.
- b) La federación y un municipio.
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- d) Un estado y otro.
- e) Un estado y el Distrito Federal.
- f) El Distrito Federal y un municipio.
- g) Dos municipios de diversos estados.
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

²⁷ *Ibidem*, pp. 115 y 116.

Así la Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá en vía de amparo de los casos mencionados para defender tanto al Estado federal como al sistema federal de gobierno mexicano.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado federal requiere de otro concepto alternativo que le permita llegar a su viabilidad y eficacia. Jorge Carpizo construyó dicho concepto —el sistema federal de gobierno mexicano— con elementos suficientes para nutrirlo con aspectos normativos y doctrinales.

SEGUNDA. El concepto de federalismo, en particular del federalismo mexicano, puede ser diverso, e incluso, con ciertas notas contradictorias en su aplicación, pues en algunos casos puede presentarse como estado unitario, centralista, y en la práctica poseer elementos en su aplicación característicos de un Estado federal, y al contrario, puede autodefinirse como Estado federal y, en la práctica, vivir su gobierno y su administración, con políticas estrictamente centralistas.

TERCERA. Los conceptos federalismo y sistema federal de gobierno se observan con grandes similitudes, que —esta es la gran contribución de Carpizo—, logró, didácticamente separar, explicar y darle el peso conceptual correspondiente al sistema federal de gobierno mexicano.

CUARTA. El federalismo permite conciliar la necesidad de establecer ciertos parámetros que den consistencia, como la de generar una capacidad de respuesta rápida a las condiciones cambiantes del entorno, y a los retos que presentan. Esto va muy de la mano con el enfoque que ve a la organización jurídica federal como un sistema adaptativo complejo, que debe interactuar con ese entorno de que forma parte, y llevar a cabo los ajustes que requieran las nuevas condiciones que se dan en él de manera constante. Si dicho proceso de adaptación no se realizara, el sistema, en este caso la organización mencionada, no podrá sobrevivir.

QUINTA. Carpizo considera que es posible el control orgánico del Estado, incluyendo al Estado federal, para establecer su viabilidad y eficacia, creando un sistema de gobierno federal: *a)* mediante la Constitución; *b)* mediante el control del poder; *c)* mediante la estabilidad del poder.

SEXTA. El sistema federal de gobierno mexicano, Carpizo lo fundamenta en la democracia: como un sistema de buen gobierno y sistema de vida.

SÉPTIMA. Desde un punto de vista sustancial, el interés general como tarea suprema del Estado reside en la centralidad de la dignidad del ser

humano. El Estado como institución tiene sentido en la medida en que las personas se desarrollen libre y solidariamente como tales. Desde esta perspectiva el interés general hace referencia a la función básica del Estado que es la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lo que se refiere al disfrute de todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas. Desde un enfoque normativo, el interés general, ha de estar formulado de alguna manera con la Constitución, que es la fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico.

OCTAVA. El Estado federal se entiende, según lo que de él dice la Constitución, pero también de lo que su pueblo quiere, en el escenario de libertades en que desea desarrollar su condición humana, es también lo que la voluntad colectiva quiere vivir, para ello democráticamente decide su destino, su proyecto de vida. De ahí la importancia de la democracia en la construcción de un sistema federal de gobierno mexicano.

NOVENA. Las entidades federativas como instancias decisorias supremas, en su organización o sistema de gobierno, se rigen por los siguientes principios: *a)* existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia, facilitándoles los medios para una organización estatal eficaz; *b)* entre la federación y las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal, *c)* las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal; *d)* existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas.

DÉCIMA. La propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se puede enunciar en la forma siguiente: *a)* facultades atribuidas a la federación; *b)* facultades atribuidas a las entidades federativas; *c)* facultades prohibidas a la federación; *d)* facultades prohibidas a las entidades federativas; *e)* facultades coincidentes; *f)* facultades coexistentes; *g)* facultades de auxilio, y *h)* facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformado o adicionando la anterior clasificación.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría de la democracia. Fundamentos de filosofía democrática*, México, Jus, 1988.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1999.
- CARPISO, Jorge, *Estudio constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- , *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1998
- , *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2000.
- , *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CISNEROS FARIÁS, Germán, *Interpretación sistémica del derecho*, México, Porrúa, 2008.
- GIL IBÁÑEZ, José Luis, “El Estado, el Estado liberal”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, La ley, vol. 9, 2008-2009.
- Marco Aurelio, *Meditaciones*, trad. de Ramón Bach Pellicer, Madrid, Gredos, 2010, libro VI.
- MEILÁN GIL, José Luis, *Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, Madrid-España, Iustel, 2011.
- , *El proceso de definición de derecho administrativo*, Madrid, ENAP, 1967.
- NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana-Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006.
- , “El pacto federal como cláusula institucional del Estado constitucional”, en *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa-SCJN-EGAP-UNAM, 2008.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, 5a. ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.
- POLIBIO, *Historias*, Libro 1, capítulos 3-88, trad. de Alberto Díaz Tejera, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, vol. 1/2, 1982.
- , *Historias*, libros V-XV, trad. y notas de Manuel Balasch Recort, Madrid, Gredos, 2008.

- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Navarra-España, Aranzadi.
- , *Interés general, derecho administrativo y Estado de bienestar*, Madrid, Iustel, 2012.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- VALDÉS S., Clemente, *La invención del Estado. Un estudio sobre su utilidad para controlar a los pueblos*, México, Coyoacán, 2010.
- VERGOTINI, Giuseppe de, “Modelos constitucionales e innovación”, en *Estudios de teoría del estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1997.