

---

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN  
(Universidad de Guadalajara, México)

*El federalismo como forma de gobierno  
y no de Estado. El caso mexicano*

---

*I. Planteamiento general. II. El federalismo como forma de gobierno: A) Los hechos históricos; B) Las formas jurídicas. III. Lo federal como sistema para distribuir el poder: A) La unidad del poder o soberanía; B) La división del poder; C) Las diferencias entre Estado, Federación y Estados miembros. IV. Examen de la distribución de poder: A) Desde la perspectiva territorial; B) Desde la perspectiva de las materias; C) Desde la perspectiva del artículo 124; D) Desde la perspectiva de la competencia atribuida a la nación y al Estado. V. Algunas conclusiones.*

**I. PLANTEAMIENTO GENERAL**

Vamos a intentar llevar al lector a un planteamiento nuevo sobre nuestro federalismo, más ajustado a la información existente en las fuentes propias y, por ello mismo, más alejado del modelo norteamericano. Vamos a intentar formular un replanteamiento de nuestro federalismo, insistiendo –por ejemplo– en que el federalismo mexicano es más producto del devenir histórico, incluso de la misma secuencia histórica de las instituciones colonialistas, que de una imitación o copia formal de un modelo exterior, como podría ser el norteamericano; insistiendo, también, en que el federalismo mexicano nada tiene que ver con las formas de Estado, porque es una forma de gobierno como han dicho todos y cada uno de los proyectos de Constitución y textos constitucionales.

Al ser nuestro federalismo una forma de gobierno, resulta obvio que los problemas se reducen al estudio de cómo se decide por la asamblea popular constituyente la distribución del poder público en México, al amparo de la idea de una sola soberanía, que es la que corresponde al pueblo, como dice el actual art. 39 constitucional. Y, por otro lado, al no ser el federalismo una forma de Estado, no hay ni siquiera por qué plantearse tantas teorías sobre si existen o no en México dos Estados soberanos o dos soberanías –como encontró Tocqueville en los Estados Unidos de América–; o sobre si solamente existe una soberanía, que corresponde a los Estados miembros y no a la entidad global que nace de la unión; y viceversa, según lo han explicado los autores estadounidenses y muchos autores mexicanos, quienes, fundándose en esta doctrina, reafirman por un lado la soberanía de los Estados; o, por otro lado, les niegan por completo esa prerrogativa diciendo que, en realidad, los Estados, mas que soberanos, son autónomos.

Todo ello examinado a la luz de las fuentes históricas mexicanas, auténticas y fidedignas, como son los diarios y actas de sesiones de las mismas asambleas que debatieron estas cuestiones al calor de las tendencias políticas personales, lo mismo que al tenor de las circunstancias del momento histórico correspondiente.

Pues bien, para seguir un cierto orden, y apoyándonos siempre en los hechos históricos, vamos a examinar, en primer lugar, el federalismo como forma de gobierno; en segundo lugar, vamos a intentar examinar el problema esencial de nuestro federalismo que tiene que ver con la distribución del poder público en México; y por último presentaremos algunas consideraciones finales.

## II. EL FEDERALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

Para empezar, tomemos el manual de Derecho Constitucional que tengamos más a la mano y veremos cómo, por regla general, el estudio del federalismo invariablemente se hace al amparo de un capítulo que habla de las formas de Estado. Se nos dice muy explícitamente que existen Estados unitarios y Estados federales y se insiste en que la base de esta clasificación no es otra más que la misma contraposición de una y otra clase de Estado. Así lo federal, en sentido estricto, para estos autores, es una simple forma de Estado. Veamos.

Ignacio Burgoa en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, en cualesquiera de sus muchas ediciones –por ejemplo en la 7ª ed. de 1989–, estudia el tema del federalismo en el capítulo quinto, págs. 401 a 464, que intitula precisamente “Las Formas de Estado”, ocupándose del federalismo mexicano a partir de la página 421. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, igualmente conocidos, han escrito muchas páginas sobre Derecho Constitucional. Por ejemplo, veamos lo que señalan en su *Derecho Constitucional*, bajo el epígrafe de 1.4 “El Régimen Federal”:

“El artículo 40 constitucional expresa que México es un Estado federal y que dicho Estado está constituido por Estados libres y soberanos; pero unidos en una sola Federación. La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es decir, la cosoberanía: tanto la Federación como los Estados miembros son soberanos.”<sup>1</sup>

A continuación los autores mencionados se refieren a las contradicciones aparentes “parece”) entre los arts. 40 y 39, ya que el primero admite la cosoberanía, mientras que el segundo la rechaza al precisar que nada más hay una soberanía y es la que reside en el pueblo. ¿Cómo resuelven los autores citados ésta contradicción? Muy sencillo: concluyendo en que “las entidades federativas no son soberanas sino autónomas”. Y más adelante los autores completan su planteamiento asegurando que “La regla para la distribución de competencias en el Estado federal mexicano sigue el principio norteamericano”<sup>2</sup>.

Sin embargo, no todos los autores siguen esta misma doctrina de los maestros citados. Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, mantiene una teoría diferente, pues para él, el federalismo mexicano “es ante todo un fenómeno histórico”, que debe ser examinado de manera particular tomando en cuenta la forma en que fue adoptado por México.

<sup>1</sup> Véase Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO: *Derecho Constitucional*, IFE, México, 1993, pág. 91.

<sup>2</sup> Véase Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO: *Derecho Constitucional*, cit.

Igualmente insiste en que se trata de un sistema “de distribución de facultades entre los dos órdenes (llamado el uno federal por antonomasia y el otro regional o local)”. Más adelante, precisa que:

“Para nosotros, el reparto de competencias, es decir, una distribución clasificada de facultades entre órganos de poder, de ninguna manera cabe entenderlo como un fraccionamiento de la entidad sociológica llamada nación ni del orden jurídico nacional que a ella corresponde.”<sup>3</sup>

De manera, pues, que para el maestro Tena Ramírez el sistema federal –como nos dice en otro párrafo– “no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar los poderes públicos”. Por esta razón, le dedica todo un capítulo al examen de esta materia, intitulado “La forma de gobierno”<sup>4</sup>.

Nosotros hacemos nuestro el planteamiento de Tena Ramírez y lo tomamos como base de estas reflexiones. Creemos que es un planteamiento muy firme, entre otras cosas, porque todos los enunciados legales que existen al respecto dicen que lo federal en México es una forma de gobierno, sin que, por otro lado, exista texto alguno legal que autorice a calificarlo como una forma de Estado. Veamos con detenimiento este planteamiento, haciendo referencia a los hechos históricos en primer lugar, para –en segundo lugar–, examinar las formas jurídicas.

#### **A) Los hechos históricos**

Los hechos mandan. En las clases de filosofía nuestros maestros acostumbraban a recordarnos el peso del viejo aforismo “*contra facta non sunt argumenta*”; es decir: contra los hechos no existen los argumentos. Los hechos no se demuestran por los sistemas de la argumentación. Los hechos se explican y se reconocen.

Nosotros, en varios de nuestros libros, hemos tratado precisamente de explicar los hechos que dan nacimiento al federalismo mexicano<sup>5</sup>. Además, han aparecido muchos otros artículos sobre estos mismos temas, tanto para publicitar documentos cuanto para explicar los procesos mismos, todos de carácter histórico.

Nadie, que conozca medianamente el período histórico que va desde 1810 hasta 1824, se atrevería a sostener la mentira, que recogen muchos libros, de que el federalismo mexicano es exactamente igual al federalismo norteamericano, salvo en que ellos por el federalismo se unieron y México por el federalismo se desunió. Y no se atrevería a sostener esa mentira por la sencilla razón de que no existe ningún hecho –absolutamente ninguno–, acaecido durante esa larga etapa de 1810 a 1824, que se

<sup>3</sup> Felipe TENA RAMÍREZ: *Derecho constitucional mexicano* (27ª ed.), México, 1993, nota 29, pág. 126

<sup>4</sup> Felipe TENA RAMÍREZ: *Derecho constitucional mexicano*, cit., págs. 101 a 124.

<sup>5</sup> Véanse *Introducción al federalismo mexicano: la formación de poderes en 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978 y Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994; *Principios sobre el federalismo mexicano*, Departamento del Distrito Federal, México, 1984; *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1984; o *Historia del Senado*, H. Cámara de Senadores, México, 1987, editado en tres tomos, de los cuales somos autores del tomo primero, relativo al proceso de creación de la institución aparentemente más federalista: el Senado, Este mismo libro fue publicado de manera independiente con el título *Proceso histórico de formación del Senado mexicano*, México, 2000.

parezca en nada a los hechos sucedidos en Norteamérica durante su proceso de independencia y de formación federalista.

Porque los hechos son diferentes, el federalismo mexicano no se parece en nada al federalismo norteamericano. Por esta misma razón, los estudios, tan preciosos y abundantes sobre el federalismo estadounidense, no necesariamente sirven para, sin más miramientos, explicar el federalismo mexicano. El mismo Tena Ramírez, incluso al referirse al ejemplo norteamericano, insiste en la importancia del factor histórico a fin de ver cómo se adapta a México dicho federalismo <sup>6</sup>.

Vaya como ejemplo la institución del Senado, cuyo proceso de formación hemos estudiado con el detenimiento necesario y el manejo de la fuente histórica correspondiente para concluir –como lo hacemos en el libro que acabamos de reseñar–, que no se guarda relación alguna con la institución norteamericana, más allá del uso del mismo nombre y el hecho de haberse resuelto que fueran dos los representantes de los Estados, sistema vigente hasta que recientes reformas han aumentado el número total de senadores a 128: dos electos por el voto directo; un tercero electo a favor de la primera minoría partidaria; mientras que los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Otro ejemplo puede ser el del proceso de creación y –lo que es más valioso–, el funcionamiento, durante más de un cuarto de siglo, de la Suprema Corte de Justicia, a la cual se le habilitó para que sustituyera a la vieja Audiencia virreinal de la ciudad de México; o el hecho de que su primer reglamento fue uno de 1813, dictado para el Supremo Tribunal de la Constitución española de 1812 <sup>7</sup>.

El parecido, por citar un ejemplo más, entre el Presidente mexicano del *Acta Constitutiva* y Constitución de 1824, o el de 1857, o el de 1917, con el Rey de la Constitución de 1812, es más que casual: es literalmente el mismo <sup>8</sup>.

Pueden citarse muchísimos otros ejemplos. No hay nada parecido a Iturbide en la historia de los Estados Unidos. Pues bien, guste o no guste, Iturbide proclamó y consumó la independencia; con Iturbide se abrigó por unos instantes la idea del Gran Anáhuac, que iría desde Nuevo México al norte hasta la frontera con Panamá al sur. Para ello se convoca al llamado Primer Constituyente mexicano, integrado con representantes de toda esa inmensa, rica y variada extensión de tierras. El último diputado centroamericano, que pidió permiso para retirarse de aquel Congreso, fue José Cecilio del Valle, hondureño, gracias al cual se negoció la abdicación de Iturbide, su salida pacífica de la capital del país y su destierro a Londres <sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Véase Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO: *Derecho Constitucional*, cit

<sup>7</sup> Para una mejor comprensión de este tema recordemos que dicha Audiencia virreinal había sido creada en los tiempos de Hernán Cortés, pues su primera encomienda fue la de tomarle el Juicio de Residencia al propio Conquistador. Recordemos, además, que la Suprema Corte mexicana sencillamente asumió las funciones de Audiencia para el Distrito Federal y Territorios Federales, aplicando las leyes históricas coloniales, entre otras Las Siete Partidas y las leyes expedidas por las Cortes españolas de Cádiz. Véase un estudio pormenorizado en José BARRAGÁN: “El proceso de creación de la primera Suprema Corte de Justicia”, en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, vol. 1, pág. 15-74.

<sup>8</sup> Véase Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: “El rey en la Constitución de Cádiz: una monarquía presidencialista”, *Estudios* [Departamento de Historia Moderna de la Universidad de Zaragoza] (1975), págs. 225 a 252.

<sup>9</sup> Para un seguimiento detallado de los sucesos que se producen desde la Declaración de Independencia, hecha por Iturbide en 1821, hasta la Constitución del 4 de octubre de 1824, véase

¿Qué parecido guardan estos hechos, narrados en cualquier libro de historia, con los hechos acaecidos en los Estados Unidos?

Y justamente entre estos hechos, protagonizados por Iturbide, el Congreso disuelto por Iturbide, primero; el Acta de rebelión de Casa Mata contra Iturbide y otra vez el Congreso reinstalado, nace el movimiento hacia el federalismo mexicano.

Digámoslo otra vez: el federalismo mexicano, como proceso histórico, se inició el primero de febrero de 1823, que es la fecha del Acta de Casa Mata; y comenzó este movimiento por la propia fuerza interna de todos y de cada uno de los puntos de dicha Acta, que no era otra cosa más que un ultimátum a Iturbide, y una especie de programa críptico que sólo la historia tenía que descifrar de todos y cada uno de los pasos del proceso de formación del federalismo mexicano <sup>10</sup>.

Efectivamente, todo se reduce a hechos históricos sencillos de narrar: entre los puntos del Acta de Casa Mata estaba el de la inmediata reinstalación del Primer Congreso Constituyente, disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822. La reinstalación tuvo lugar el día 7 de marzo de 1823, como se dice en su *Diario de Sesiones* <sup>11</sup>.

También se exigía, en la misma Acta de Casa Mata, el que este Congreso, recién reinstalado, procediera a convocar a una nueva Asamblea Constituyente <sup>12</sup>.

He aquí la gran paradoja: el Congreso reinstalado no quiso acatar, en principio, este punto del Acta de Casa Mata y precisamente por oponerse a elaborar la mencionada convocatoria, procedieron varias Diputaciones Provinciales, primero, a negarle el apoyo y la obediencia a Iturbide por haber disuelto al Congreso; segundo, a adherirse al Acta de Casa Mata; tercero, procedieron a reunirse en Puebla, a fin de elaborar ellas mismas la referida convocatoria; cuarto, ante la negativa del Congreso para autodisolverse, le retiraron su obediencia; y quinto, varias de estas Diputaciones Provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de autotransformación en estados libres independientes y soberanos.

Estos hechos –es decir, todos los hechos relativos al proceso de autotransformación de las Diputaciones Provinciales en Estados– son, no sólo

---

José BARRAGÁN: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994; así como la colección de *Actas constitucionales mexicanas 1821-1824*, preparadas por quien suscribe en 10 vols. (UNAM, México, 1980). En esta colección están los *Diarios* y *Actas* de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821, del primer Congreso Constituyente Mexicano de 1822, de la llamada Junta Nacional Instituyente de finales de 1822 y principios de 1823, y del segundo Congreso Constituyente Mexicano de 1823-1824.

<sup>10</sup> Véase el estudio detallado de estos hechos en José BARRAGÁN: *Introducción al federalismo...*, cit., págs. 113 y ss.

<sup>11</sup> Una de las mejores fuentes de información de todos estos hechos son precisamente los libros de *Actas* y *Diario de Sesiones*, cit. *supra*.

<sup>12</sup> Este proceso histórico, además de encontrarse suficientemente documentado, fundamentó sus pretensiones políticas en las doctrinas de la Escuela Jurídica Española sobre la *communitas perfecta et integra* y su capacidad para autodeterminarse soberanamente. Véase cómo se produce el proceso de formación del Estado de Jalisco, o el de Zacatecas en nuestro libro *Introducción al federalismo...* (el caso de Jalisco en pág. 147; el de Zacatecas en pág. 165; el caso de Oaxaca en pág. 139). En todos estos casos, el respectivo constituyente declaró a la Constitución de Cádiz de 181 como propia y provisional.

maravillosos, sino que en nada, absolutamente en nada, se parecen a los hechos sucedidos entre las colonias norteamericanas y su proceso de federación<sup>13</sup>.

Lamentablemente estos hechos aún son muy escasamente conocidos. Por ejemplo, apenas sabemos que ese proceso se inició con una consulta a los municipios, preguntándoles cuál era su voluntad al respecto, como se hizo en lo que era la Nueva Galicia, y en la región yucateca, y en Oaxaca; pero también en Quetzaltenango, Guatemala, y León, Nicaragua.

Incluso, para comparar el hecho y resaltar la importancia de los cabildos abiertos del municipio colonial, como se hizo años antes en Santa Fe de Bogotá, en Neiva o Mariquita, cuyos cabildos iniciaron un interesantísimo movimiento de autotransformación libre y soberana dictándose sus propias constituciones municipales<sup>14</sup>.

En suma, nuestro federalismo se consolida con el voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en Estados libres independientes y soberanos, dando nacimiento al Estado de Jalisco y de Zacatecas; lo mismo que a Yucatán y Oaxaca; al igual que nacieron los países centroamericanos. Todos nacen a partir de junio de 1823, muchísimo antes de que se reuniera el Segundo Congreso Constituyente, el cual comenzará sus sesiones preparatorias el mismo día 30 de octubre en que se estaba autodisolviendo, contra su voluntad, uno de los Congresos más esforzados de la historia parlamentaria de México, su Primer Constituyente<sup>15</sup>.

En esta sucesión de hechos, y nada más que de hechos escuetos, provistos de su propia etiología, que en nada se parece a la etiología que provocó la formación del federalismo norteamericano, está la separación definitiva de Centro América. Separación de la idea del gran imperio iturbidista.

Y está también, por otro lado, la posición entendible de otras varias Diputaciones Provinciales, que se opusieron siempre a la idea federalista, hasta que el Segundo Constituyente les ordenó su inmediata transformación en Estados, expidiendo al efecto una hermosa convocatoria, a fin de poder estar en condiciones de aprobar, con las solemnidades del caso, el *Acta Constitutiva* del 31 de enero de 1824.

He aquí, citados como ejemplos, los hechos que llevaron a Centro América a ser lo que comenzaron a ser desde 1823; y que llevaron a México al federalismo. No los olvidemos. Mucho menos los despreciemos, diciendo cosas tan extremadamente

<sup>13</sup> Una prueba de esta diferencia es precisamente la continuidad de las instituciones coloniales y gaditanas: la Diputación Provincial se declara, al ser separada de Madrid, en libre e independiente de cualquiera otra Diputación y promueve la transformación de su territorio y de sus instituciones en Estado; la Audiencia se transforma en Tribunal Superior; el Jefe Superior Político se convierte en Gobernador, al grado que el último Jefe Superior pasa a ser nombrado gobernador provisional; los ayuntamientos no cambian nada, incluso son ellos mismos los que, en consulta formal, resuelven transformarse en un Estado, como sucedió en Jalisco, Zacatecas, o Yucatán. Nada, absolutamente nada guarda semejanza, ni relación remota, con los hechos y las instituciones del país vecino de Norteamérica.

<sup>14</sup> Para el estudio del proceso de autodeterminación en libres, independientes y soberanas de las provincias, así como respecto del proceso de autodeterminación de algunos municipios hasta el punto de darse su propia Constitución, como el de Leiva, o el de Mariquita, en lo que era el Reino de la Nueva Granada, véase el Acta de Confederación del día 27 de noviembre de 1811 de Santa Fe de Bogotá, en "Congresos de las provincias unidas" en Eduardo POSADA (comp.): *Biblioteca de Historia Nacional*, vol. XXIII, Imprenta Nacional, Bogotá, 1924, págs. 1 y ss.

<sup>15</sup> Véase el estudio pormenorizado de estos procesos en José BARRAGÁN: *Introducción al federalismo...*, cit., págs. 113 y ss.

inexactas como aquella de que el federalismo mexicano es una nueva creación de la Constitución; o aquella otra de que la soberanía estatal no debe tomarse en serio, porque a lo sumo los Estados son autónomos.

Si los enunciados constitucionales, como los que hablan de los más sagrados principios, entre los que está el de la soberanía (art. 39); el de la existencia de Estados libres independientes y soberanos (arts. 40 y 49), a muchos les suenan a palabras huecas e insinceras, ello no es debido a que los hechos históricos hayan perdido su vigencia, sino a que todos los demás enunciados, como los relativos a los derechos humanos, son igualmente palabras huecas, por causas ajenas también a los anhelos del pueblo mexicano, o por causas históricas que tienen su propia y peculiar explicación, muy relacionada, por cierto, con el presidencialismo, uno de los fenómenos más perturbadores del federalismo mexicano y de toda la vida nacional.

La autoconstitución en Estado libre independiente y soberano de Jalisco, en junio de 1823, o la del Estado de Zacatecas, la de Yucatán o Oaxaca, por mencionar algunos ejemplos, que pertenecen a las mismas fechas, es algo más que un formalismo de papel, sobre todo si recordamos que Jalisco y Zacatecas le hicieron frente con sus fuerzas al ejército, que desde el centro se despachó para “sofocar su rebelión”, venciénolo, aunque esta batalla se haya llevado a cabo sobre una mesa de negociaciones en Lagos de Moreno.

Todavía, en este brevísimo repaso de acontecimientos históricos, debemos aquí recordar cómo existe una continuidad, no sólo de la legislación expedida por las Cortes españolas de 1810-1813 –y con ella la pervivencia de algunas instituciones políticas, como sucede con la figura del Jefe Superior Político–, sino también la persistencia de instituciones coloniales, según sucede con la Audiencia y la institución municipal.

Por ejemplo, respecto de la supervivencia de la legislación gaditana podemos remitir al lector al primer tomo de la conocida colección de leyes de los autores *Dublán y Lozano*, en donde efectivamente vienen muchísimas de estas disposiciones, porque, según se aclara en la introducción, o advertencia, están aplicándose todavía en el México de entonces; así mismo podemos recordarle al lector que apareció en la imprenta de Galván, en el año de 1829, un tomo consagrado a recopilar aquéllas leyes españolas que se declararon vigentes después de consumada la independencia.

Respecto de la pervivencia de la figura del Jefe Superior Político, podemos mencionar que existen varios casos en donde solamente se produce el cambio de nombre, llamándolo ahora Gobernador del Estado, pero sin que se produzca ni siquiera un cambio en la persona que estaba desempeñando dicho encargo: así vemos que Quintanar, que es el último Jefe Superior Político de lo que fue la Nueva Galicia, continuará desempeñando las mismas funciones, pero ahora por virtud de un decreto del Congreso Constituyente del Estado, con el nombre de Gobernador. Esto mismo le sucedió con Múzquiz en el Estado de México.

Continuando con éstos ejemplos, debemos recordar que las Audiencias, en los lugares en donde las había, sencillamente se transformaron en los nuevos Tribunales Superiores de los Estados. Sobra advertir que la institución municipal siguió subsistiendo, no sólo en México, sino en todos los territorios de las antiguas colonias españolas.

### B) Las formas jurídicas

No menos decisivos para el proceso federalista mexicano que los hechos históricos, brevemente ejemplificados en las páginas que anteceden, fueron y son las formas jurídicas, pero vistas éstas no con miopía sino como lo que fueron y son realmente: como hechos también históricos.

Una Constitución, como la vigente de 1917, o como la de 1857 y la anterior de 1824, independientemente de su valor formal –el valor que privilegia Kelsen por así decirlo–, tiene otros valores, como pueden ser los históricos, los políticos y los sociales. Una Constitución, decía Diego Sevilla Andrés, es hija de su tiempo.

Más aún, nosotros afirmaríamos con Díez Picazo –maestro nuestro en Valencia–, y con otros muchos destacados juristas, como el mexicano Rolando Tamayo –nada sospechoso de antikelseniano, que ha estudiado estupendamente esta temática en su *Introducción al estudio de la Constitución*<sup>16</sup>–, que la Constitución de un pueblo está vinculada con su vida real, con su organización real, con su comportamiento histórico, aún en los casos en que ni siquiera dicho pueblo se haya podido dar un documento formal.

La norma jurídica, como regla general, es posterior a los fenómenos históricos: los filósofos suelen comentar que *primum est esse quam taliter esse*, esto es, la existencia es primero que el ser de una determinada forma, lo cual, llevado al área jurídica, significaría que la existencia del hombre es anterior a las normas por las que se va a conducir.

En otras palabras, si bien es muy cierto que algunos territorios federales fueron creados desde la voluntad del poder revisor de la Constitución, otros muchos han tenido su existencia y su forma peculiar de ser –esto es, su existencia con todas y cada una de sus prerrogativas de libertad, independencia y soberanía–, con bastante antelación a la existencia de la norma general.

Así pues, la forma jurídica, que fue la primera en el tiempo en este proceso histórico de formación del federalismo mexicano, tal vez fue el voto del primer Congreso Constituyente aceptando que hubiera una Federación, que era lo exigido por algunas Diputaciones, ya constituidas en Estados, y algunas otras que estaban en proceso de su autotransformación. Este voto lleva fecha del día 12 de junio de 1823 y decía:

“El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación.”

Otras formas jurídicas, muy importantes, fueron las limitaciones expresas y terminantes puestas sobre el pliego de poderes con que llegaron muchos diputados al segundo Congreso Constituyente Mexicano, el cual inició sus sesiones preparatorias el día 30 de octubre de 1823 y se declaró legítimamente instalado el día 7 de noviembre del mismo año<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Rolando Tamayo: *Introducción al estudio de la Constitución*, UNAM, 1989.

<sup>17</sup> Para un estudio de estas limitaciones véase José BARRAGÁN: *Introducción al federalismo...*, cit., págs. 113 y ss.



Las limitaciones en cuestión decían sencillamente que tales señores diputados nada más tenían poder de representación para constituir al país bajo la forma de una Federación. No podían ser más categóricas estas limitaciones.

En Yucatán, la limitación fue impuesta por el mismo Congreso Constituyente, por decreto del día 11 de septiembre de 1823, cuyo artículo 2 decía:

“Que verificada la elección se autorice a los diputados electos con el poder, cuya fórmula prescribe la citada convocatoria, incluyendo en él, como cláusula esencial pronunciada por la voluntad general, la de que sólo pueden constituir a la Nación en forma de gobierno republicano, representativo y federal.”

En Michoacán o Valladolid, las limitaciones fueron decretadas por su junta electoral bajo la denominación de *Instrucciones*, de manera que su artículo 1º decía lo siguiente:

“La provincia de Valladolid está toda pronunciada expresa y terminantemente por el sistema de gobierno popular representativo federado, y bajo de esta forma y no de otra alguna quiere y debe ser constituida.”

Las limitaciones impuestas por Jalisco y Zacatecas, que para éstas fechas estaban ya constituidos en Estados libres independientes y soberanos, se fijaron, entre otros documentos, en el convenio celebrado en Lagos de Moreno con los comisionados del general Bravo el día 10 de agosto de 1823, en donde leemos textualmente:

“Los artículos adicionados de la ley de convocatoria señalados con los números 1º y 2º deben quedar en todo su vigor y fuerza, para que los diputados del futuro Congreso no puedan constituir a la Nación como entiendan que le conviene; sino bajo el sistema de república federada conforme a su voluntad general.”

Notemos bien cómo en todos estos documentos se habla de lo federal siempre bajo la idea de forma de gobierno, incluido el documento yucateco en donde pareciera que, en lugar de una federación, se estaba inculcando una confederación de Estados

Con todo, el ejemplo más explícito y de mayor relevancia no puede ser otro sino la forma jurídica llamada “Acta Constitutiva de la Federación” del día 31 de enero de 1824. Sin duda, la forma jurídica más importante de todas, la más solemne, la de mayor rango dentro de la jerarquía normativa, anterior en el tiempo y formalmente superior a la Constitución que luego vendría (el 4 de octubre de 1824) y que debía acomodarse al Acta. No en vano en la breve exposición de motivos con que se presentó al pleno el proyecto de Acta se decía que: *primum est esse quam taliter esse*, esto es, antes que todo, debía formalizarse el acto de la existencia misma de la Federación que el discutir (lo que se hará en el proyecto de Constitución), los detalles específicos de la organización y funcionamiento de dicha Federación, siguiendo los principios del Acta fundacional.

Esta Acta, que se presenta bajo la forma de una Constitución abreviada, es nada más y nada menos que el pacto de federación. Es un documento por medio del cual se formaliza la voluntad de los Estados, que ya existían con anterioridad, de constituirse bajo la forma de una federación.

Antes de esta Acta no había federación, evidentemente. Más aún: casi diríamos que no había ni Nación, toda vez que la gran geografía del intento de imperio iturbidista, desde Nuevo México hasta la frontera con Panamá, estaba en proceso de definición:

Chiapas, por ejemplo, tomó su rumbo hacia la mexicanidad a fines de ese año de 1823. Por ello, el federalismo mexicano, al contrario de lo que se afirma, unió lo que quedaba de una inmensa extensión territorial en descomposición política completa y que tan sólo tuvo, como ideal, la creación de un fabuloso imperio, que Iturbide no supo consolidar.

La Federación, en cuanto acuerdo o pacto de voluntades, nació con el Acta Constitutiva, como sucede con todas las entidades que el Derecho crea como personas morales. Pero no nace la Nación mexicana, ni el Estado mexicano, por virtud de esta Acta.

La Nación mexicana o el Estado mexicano no es producto del Constituyente que aprueba el Acta, sino que es producto de hechos y decisiones políticas de diversa naturaleza: la Nación mexicana tiene su propio proceso histórico de formación, que comienza con las Actas de Independencia, pues hubo varias en esa región del gran Anáhuac de 1821; con la reunión del Primer Constituyente y el intento de formar un gran imperio; pero también con el proceso de desincorporación del referido ideal imperial por parte de las mismas Diputaciones Provinciales que lo intentaron formar, dando pie a los procesos de formación de estas Diputaciones en Estados libres y soberanos, tanto por el rumbo de Centroamérica cuanto por el rumbo del altiplano y el extremo norte.

A nosotros, pues, nos queda muy claro que el proceso de formación de la Nación mexicana, del Estado mexicano, es un proceso esencialmente diferente del proceso de adopción de la forma unitaria, que tomaron los países centroamericanos, después de los escauceos federalistas, y es esencialmente diferente del proceso de adopción de la forma federal que adoptará esta misma Nación mexicana.

Nos queda tan clara esta distinción que, precisamente por ella, consumado el proceso de federalización –es decir, aprobado el Pacto de Unión, el Acta y las Constituciones posteriores, incluido el texto de la de 1917–, dejaban abierto el proceso de formación de la Nación mexicana, aceptando la eventual incorporación a su Unión de alguna otra Nación, como nos previene el art. 73, fracción I.

¿A dónde queremos llegar? Queremos llegar a la conclusión obvia: la Federación, lo federal, no es más que el resultado y el efecto jurídico de lo que subyace como elemento esencial del acuerdo explícito de voluntades, que todos conocemos y llamamos pacto federal.

Todos los pactos, que tienen por objeto crear entidades distintas a las personas, tienen el carácter de ficticios, no en el sentido de falsos, sino en el sentido de que son ficciones jurídicas, como se dice desde el Derecho Romano. La expresión *ficciones jurídicas* se encuentra en los textos latinos como *ficta iuris*, cuya traducción apropiada es la siguiente: *cosas que son hechas por el derecho o creaciones del derecho*. Por tal motivo, las entidades, creadas por medio de estos pactos, reciben el nombre de entidades morales, es decir, no corpóreas como lo es el ser humano, como lo es la Nación, como lo es el Estado, como lo es el municipio, etcétera.

Por eso el Acta Constitutiva se llamó así, y por eso mismo fue suscrita por todos los diputados en su carácter de representantes de sus respectivos Estados, tal como puede apreciarse en la versión original que se conserva en el Archivo General de la Nación, reproducida en muchas ocasiones facsimilarmente<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Véase en José BARRAGÁN: *Crónicas del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, H. Cámara de Diputados, México, 1974.

La entidad, pues, que creó dicha Acta, es una entidad moral o ficticia, en el sentido de que es una creación del Derecho, que nunca debió confundirse con lo que es la Nación mexicana, ni con lo que es el Estado mexicano, tal como se confunde en los criterios de algunos de nuestros constitucionalistas, lo mismo que en muchas de las innumerables reformas de los textos constitucionales, por ejemplo del vigente de 1917.

Como bien sabemos, la Nación –y, en su caso, el Estado– tienen entidad corpórea, porque constan, entre otros, del elemento de la territorialidad y de la población. En cambio, ninguna de las entidades creadas por el Derecho tienen, como esenciales, ni al elemento territorial ni al elemento poblacional. Desde luego que, en cuanto personas morales por comparación con la persona física, necesitan no sólo una sede o domicilio, sino también una voluntad y, de hecho, todas las personas morales, llámense sociedades, asociaciones, sindicatos o federaciones, tienen su domicilio y su voluntad, conforme lo ordene su propia norma de creación.

Así ocurre con la entidad llamada federalismo mexicano, que siempre ha tenido un domicilio (que puede cambiarse cuando el Congreso lo decida) y una voluntad. El domicilio o sede ha sido siempre, desde 1824, la capital de la Nación. Ahora bien, para formar su voluntad, algo fabuloso, se echó mano de la teoría de la división de poderes y se precisó que esa voluntad no se formalizaría en una asamblea general, tal como acontece en las sociedades y asociaciones, sino en la existencia de tres poderes, exactamente conforme a la teoría clásica, como los poderes de un Estado.

He aquí lo que ha confundido a nuestros estudiosos. Opinan, dejándose arrastrar por las sencillas apariencias, que la entidad federal, por formalizar su voluntad al amparo de la teoría de la clásica división de poderes del Estado, de hecho y de Derecho es una misma cosa que el Estado.

Y sobra añadir que esta falacia se ha convertido, no sólo en el elemento de la discordia entre nuestros constitucionalistas y, en general, entre los estudiosos de nuestro federalismo, sino que –además– se ha convertido en el catalizador más potente de las tendencias unionistas y centralizadoras a lo largo de la presente centuria. Tanto es así que, en estos momentos, puede reconocerse, sin exagerar, que el Estado mexicano, pese a su forma federativa, aparece mucho más centralizado que los países unitarios que han sido siempre fuertemente centralistas, como Francia y no digamos España y su proceso de regionalización.

Esta permanente confusión entre la entidad federal mexicana y el Estado mismo, o la Nación misma, ha conducido a muchos estudiosos –a los exudados cerebralistas, como los llamaría Unamuno–, a pensar que en México puedan existir dos Estados soberanos, uno federal y los Estados miembros de la Unión: he aquí el origen de la teoría de las dos soberanías, planteada desde noviembre y diciembre de 1823 en el Congreso mexicano y, por tanto, doce años antes que Tocqueville. He aquí también el absurdo de su planteamiento actual<sup>19</sup>

Este planteamiento erróneo y absurdo no debe conducirnos, como hacen algunos autores, al desconocimiento de la soberanía de los Estados miembros, para salvar el principio doctrinario de la soberanía del Estado federal, sino sencillamente a reconocer que la entidad federal, creada por el Acta Constitutiva o Pacto de Unión, no debe confundirse ni con lo que es la Nación, ni con lo que es el Estado mexicano.

---

<sup>19</sup> Véase, a mayor abundamiento, de José BARRAGÁN: *Principios del Federalismo Mexicano: 1824*, Departamento del Distrito Federal, México, 1984; e *Introducción al federalismo mexicano*, cit.

Esto es, debe llevarnos a releer dicha Acta –y, sobre todo, el debate que suscitó esta problemática–, para entender que México emerge en el plano mundial como Nación soberana, es decir, como Estado libre independiente y soberano, como lo son el resto de Estados de la comunidad internacional, tal como vemos que lo están declarando los primeros artículos de esta misma; y que la federación es nada más lo que une a dichas entidades internas. Veamos:

Art. 1° “La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitán general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de Provincias internas de Oriente y Occidente.”

Art. 2° “La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre, de España y de cualquier otra potencia; y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 3° “La Soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno.”

Art. 5° “La Nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal.”

Art. 6° “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.”<sup>20</sup>

La elocuencia de estos enunciados es muy superior a la arbitraria interpretación de nuestros constitucionalistas: ahí están perfectamente diferenciadas las ideas; ahí está el concepto de Nación; el del Estado, y las ideas relativas a la forma de gobierno; ahí está lo federal reducido a un problema de distribución y de organización del poder público en México, exactamente como lo estudia el maestro Tena Ramírez: un poder que es uno en su concepción filosófica, que es uno en su raíz y origen (porque dimana de la voluntad popular), que es uno por su sede y por su fuente de legitimación, que está en el pueblo, pero que se distribuye, para su ejercicio, en dos órdenes jurisdiccionales diferentes y, dentro de cada orden, el poder es delegado a los respectivos órganos, empleándose para ello la teoría clásica de la división de poderes.

Por otro lado, cabe insistir en que lo dicho por el art. 5 del Acta es exactamente lo mismo que dicen todos y cada uno de los posteriores proyectos de constitución y textos constitucionales de carácter federalista que hemos tenido durante el siglo pasado y el presente, incluyendo por tanto el texto vigente de 1917, según pasamos a ver.

Como es natural, en la Constitución del 4 de octubre de 1824 se repetirán los mismos principios que ya había consagrado el Acta, la cual –sobra decirlo– sirvió de base para elaborar dicha Constitución y permaneció vigente aún después de promulgada la referida Constitución. En efecto, en su artículo 3 se dice:

“La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal.”

Por la reacción centralista de 1835 y 1836 se buscó, ante todo, una reforma sobre la forma de gobierno vigente hasta entonces. Esta fue la intención de la convocatoria del Congreso de 1835 y ésta fue, en esencia, la afectación trascendental que se enuncia en las Bases constitucionales de la República mexicana, suscritas en la ciudad de México el

<sup>20</sup> Véase en José BARRAGÁN: *Crónicas del Acta Constitutiva...*, cit., en donde, en efecto, se reproducen el texto original manuscrito, así como el original impreso.

23 de octubre de 1835, en las que, como dice la Base Tercera, el sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo popular; es decir: se suprime única y exclusivamente la palabra federal.

Con la simple supresión de esta palabra, pasamos de un gobierno federal, de una federación compuesta de Estados libres independientes y soberanos, a un gobierno centralizado y unitario, que dividió políticamente el territorio nacional en departamentos, todo ello sin que se afectara para nada lo relativo a la idea de Nación, o a la idea de Estado.

Más adelante, en julio de 1840, sobrevino la reacción por la vuelta a la restauración del federalismo y se hace un pronunciamiento enérgico, a impulsos, entre otros, de Valentín Gómez Farías. En esta ocasión se fracasó y en medio de los problemas políticos, que todos conocemos, llegamos a los proyectos de 1842, conocidos, uno como proyecto de la mayoría y el otro como proyecto de la minoría.

Es decir, aquella Asamblea recibe de la Comisión de Constitución dos proyectos, en lugar de uno solo, por existir una profunda división entre sus integrantes. En el fondo la división era motivada principalmente por la palabra “federal”, de manera que el proyecto de la mayoría no la incluía al enunciar la forma de gobierno; mientras que el proyecto de la minoría se pronunciaba a favor de la forma federal, por ello es que el art. 20 de este proyecto decía que “el gobierno de la nación, es el sistema republicano, representativo popular federal”.

Ahí están ambas propuestas: un proyecto formula un gobierno unitario y el otro establece la forma de gobierno federal. Ahí está perfectamente planteado el problema de lo federal en México, que nunca se pensó como forma de Estado, sino como una técnica –en palabras de Tena Ramírez–, para distribuir las facultades de gobierno, no obstante que podamos encontrar diferencias muy grandes entre la forma de gobierno federal de 1824 y la forma de gobierno unitario y centralizado de 1835 y 1836.

Después de éstos dos proyectos, se hizo el encargo de redactar un tercer proyecto, que pretendía conciliar ambos extremos, en noviembre de 1842. En este tercer proyecto se recogió la tesis del proyecto de la mayoría, es decir, se decidió la adopción de la forma de gobierno “representativa popular”, rechazándose la forma federal.

Un año más tarde, en 1843, tenemos nuevas Bases de gobierno, cuyo artículo primero volvía a repetir la preferencia por la forma de gobierno unitaria, y estaba redactado de la siguiente manera:

“La Nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno interior la forma de república representativa popular.”

Nada más claro: la idea de nación, que es una, que es libre y que es independiente y soberana, no se discute. Lo que, en todo caso, está en discusión y a debate es la forma de gobierno, optando en esta ocasión por el gobierno unitario en vez del gobierno federal.

Luego de esta insistencia por una forma de gobierno unitario vino la reacción federalista de 1847. Estamos ahora ante el documento llamado Acta de Reformas de dicho año, denominado así porque se concibió como un documento solemne para restablecer la vigencia de la Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año, tal como lo decía el proyecto:

III. “Que el Acta Constitutiva y Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.”

A partir de ésta fecha, pasamos a la Constitución de 1857, lo mismo que a la Constitución vigente de 1917, en las que se repiten exactamente los mismos enunciados, considerando lo federal como una forma de gobierno, tal como lo expresa el art. 40 del texto en vigor:

Art. 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...”<sup>21</sup>

Por tanto, si lo federal, si la entidad federal es lo que dicen los textos arriba citados, resulta claro que a la entidad federal solamente se le usa como una forma para distribuir el poder público del pueblo mexicano, de la Nación mexicana, que es la única depositaria de la única soberanía que pueda existir: la soberanía popular.

Efectivamente, los problemas particulares de adoptar una u otra forma de gobierno (entre las monarquías y las repúblicas, o entre las formas unitarias, unitarias-regionales, o las federalistas) son problemas que, supuestas las circunstancias históricas de cada caso, tienen que ser resueltos no por la Nación entera, sino por una legítima representación de ella, llamada Asamblea Constituyente, según lo expresa el art. 3 del Acta, ya citado; o el art. 39 de la vigente Constitución.

De conformidad con lo dicho, el federalismo mexicano, en cuanto forma de gobierno, ha venido cambiando –¡y hay que ver en qué forma!– desde aquel año inicial de 1824 hasta el día de hoy. Más aún, precisamente por ser lo federal una simple forma de gobierno tuvo lugar la reacción o el cambio por una forma unitaria a la altura de 1836, sin que por este cambio se modificara el ser de la nación o del Estado frente a la comunidad internacional.

### III. LO FEDERAL COMO SISTEMA PARA DISTRIBUIR EL PODER

Como es natural, el problema central en una federación tiene que ver con la distribución del poder del Estado entre la federación, por un lado, y los Estados miembros, por otro. A estas dos instancias todavía puede sumársele, para ciertos casos, las áreas de lo municipal: se trata de un problema muy serio, muy difícil y complejo, sobre todo habida cuenta de los erróneos planteamientos que se han hecho por la doctrina sobre el particular. Vayamos paso a paso en nuestro examen, sin temores.

#### A) La unidad del poder o soberanía

Empecemos por reconocer que en México, y supuesto que lo federal es una forma de gobierno, el principio de la soberanía nacional –o de soberanía popular, según las expresiones constitucionales–, se enuncia con absoluta precisión y propiedad: la

---

<sup>21</sup> En nuestra opinión, este texto no permite ni puede tomarse como fundamento jurídico para afirmar “que México es un Estado federal por voluntad del pueblo”, así como hacen Carpizo y Madrazo en el sentido de que lo federal es una misma identidad que el Estado. Así como tampoco puede ser fundamento jurídico –como piensan Burgoa y otros– para incluir lo federal mexicano entre las formas de Estado, si con ello se insiste en confundir lo que son formas de gobierno con el Estado mismo.

soberanía es una sola; una sola su fuente de legitimación, pues dimana nada más del pueblo mexicano; y una sola su sede y su origen, que es el mismo pueblo.

Por nación y por pueblo debemos entender lo que entendieron los propios constituyentes, tal como se recoge en las actas de sesiones o diario de debates.

Algunos autores, siguiendo algunas tesis jurisprudenciales, piensan que tanto el concepto de la soberanía popular, como el concepto de pueblo, provienen y fueron tomados por los mexicanos de la doctrina de Rousseau. Sin embargo, no aportan, ni la Suprema Corte ni los autores, manejo de fuente alguna que demuestre la verdad de sus afirmaciones <sup>22</sup>.

Por nuestra parte, rechazamos de plano esas afirmaciones, no sólo porque carecen de manejo de información apropiada, sino porque ambos conceptos –el de la soberanía, así como el de Nación o de pueblo–, se explicaron amplia y suficientemente durante el debate que suscitó el art. 3 del Proyecto de Constitución de 1812 –debate que hemos examinado en varios de nuestros libros, a los que nos remitimos para el examen detallado de esta cuestión <sup>23</sup>.

Ahora únicamente queremos recordar que, entre quienes hablaron sobre este tema, quien mejor se expresó fue Guridi y Alcocer, Obispo de Tlaxcala, diputado a las Cortes españolas de 1810-1813, lo mismo que a las cuatro asambleas de aquel México de 1821-1824. Guridi y Alcocer decía que por “nación” debíamos entender a los habitantes asentados en un determinado territorio; y que por “pueblo” se debía de entender a una sociedad organizada, que era la misma noción sostenida por los tratadistas de la llamada Escuela Jurídica Española.

Se hablaba entonces de una *societas perfecta*, o una *communitas perfecta*, definida ésta como *Respublica temporalis*. Y la república temporal, a su vez, se definía también en latín como, *respublica perfecta et integra. Ergo non est subiecta alicui extra se, alias non esset integra. Ergo potest sibi constituere principem nullo modo in temporalibus alteri sobiectum* <sup>24</sup>. Esta es la definición que nos ofrece Francisco de Vitoria en su libro *De Potestate Ecclesiae*, autor citado por los diputados a las Cortes españolas, quienes glosaban éstas ideas de la siguiente manera:

“Que en una comunidad perfecta era necesario un poder a quien perteneciese el gobierno de ella misma, porque el pueblo, según sentencia el Sabio de los Proverbios, quedaría destruido faltando quien gobernase. De aquí se deduce ser una propiedad que dimana del mismo derecho natural del hombre esta potestad de gobernar y que antes de elegirse determinada forma de gobierno reside dicha potestad en la unidad o congregación de hombres.”

Son palabras del obispo de Calahorra. Por su parte, otro obispo, Lera, decía que:

---

<sup>22</sup> En efecto, estas tesis figuran como opiniones categóricas y dogmáticas, cuando lo propio y lo científico tiene que ver con la necesidad de documentar nuestras afirmaciones.

<sup>23</sup> Véase José BARRAGÁN: *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978, págs. 31 a 48; *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*, cit., págs. 36 a 64; y *Principios del Federalismo Mexicano*, cit., págs. 121 a 150.

<sup>24</sup> He aquí su traducción: organización social perfecta; comunidad perfecta; república temporal (no espiritual); una república o Estado perfecto e íntegro, por tanto, una república no subordinada a alguna otra república exterior, porque de otra manera ya no sería íntegra. Por tanto, capaz de darse un príncipe (gobierno) independiente, o no subordinado en los asuntos temporales, bajo ningún modo, a otro príncipe o gobierno.

“Toda comunidad perfecta, como es la Nación española, por derecho natural, tiene en sí mismo este principado o soberanía y el derecho para establecer sus leyes fundamental, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, como también para determinar la persona o personas por quién quiere ser gobernada; porque el derecho natural que da por sí e inmediatamente éste poder a toda comunidad perfecta no le manda que ella lo ejerza por sí misma, sino que le deje en libertad de nombrar una persona que ejerza la soberanía, o que elija algunos sacados de los principales de la Nación o que finalmente, se gobiern por toda la comunidad, lo que es muy fácil cuando ésta consiste en una sola ciudad.”

Después de todo este debate, ilustrado aquí de manera muy abreviada, se puso a votación el artículo 3, ya citado, quedando de la siguiente manera:

Artículo 3. “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.”

Un pueblo así organizado, una Nación así organizada es, por definición, libre, independiente y soberana. Es una República soberana. Es un Estado soberano frente a la comunidad de naciones, de repúblicas y de Estados soberanos.

La soberanía, como cualquier otro poder, es delegable para su ejercicio, hoy en día siempre tiene que ser delegable, por la sencilla razón de que hoy en día ningún pueblo, ninguna Nación puede ejercer su soberanía de manera inmediata y directa, tal como sucedía entre los griegos y sus *poleis*. Precisamente por ello, a la hora de concretar lo relativo a la forma de gobierno, se dice que será representativa, popular y democrática: es decir, se ejercerá por medio de representantes populares electos democráticamente. Esto es lo que significa que la soberanía es y tiene que ser delegable.

Sin embargo, el pueblo no siempre toma la decisión de delegar todo su poder o soberanía. Además de que jamás renuncia al principio de legitimación última e intransferible del poder soberano, en cuanto fuente legítima de su emanación. El pueblo puede hacer reservas expresas sobre materias determinadas, de manera que esas ciertas materias no puedan nunca variarse ni cambiarse, salvo por otra asamblea popular constituyente.

Por ejemplo, la Constitución de 1812 decretó la irreformabilidad de sus principios fundamentales, como el de la monarquía o el de la religión. Actualmente, en mi opinión, el enunciado del art. 39 no sólo contiene la proposición del principio de la soberanía, sino que también incluye la reserva formal y expresa para que nadie pueda variar ni alterar lo relativo a la forma de gobierno, salvo que se haga por otra nueva asamblea constituyente.

El poder revisor –malamente llamado poder constituyente permanente–, querámoslo o no, es un poder constituido y, como tal, limitado u obligado a respetar, es decir, a no suplantar la voluntad de las asambleas populares constituyentes; a respetar las reservas expresas hechas a favor de la soberanía popular; a respetar, inclusive, los demás principios fundamentales, aunque no se hayan enunciado bajo las palabras expresas de reservas constitucionales. La razón es muy sencilla: un poder revisor ilimitado nos conduciría al absurdo de tenerlo que considerar como el genuino soberano, como la genuina fuente de emanación del poder público, desplazando por completo a las referidas asambleas populares constituyentes, como depositarias por representación del pueblo, de su legítima soberanía.



## **B) La división del poder**

El poder público, o la soberanía, en ocasiones es ejercido de manera directa o inmediata por todo el pueblo. En estos casos, se afirma que estamos ante la forma más perfecta de la democracia: el gobierno del pueblo por el pueblo. Así era el gobierno de las famosas *poleis*, estudiadas por Aristóteles. Ejemplos parecidos se dieron en la Nueva España (1808) y la Nueva Granada en donde inclusive se llegaron a aprobar unas constituciones municipales.

En estos casos, el pueblo se reúne en asamblea abierta –o cabildo abierto– para tomar decisiones de gobierno de carácter fundamental. En 1808 ocurrió la invasión de Napoleón sobre la península ibérica, por eso algunos municipios, como el de la ciudad de México, el de Santa Fe de Bogotá y otros más, reunidos en cabildos abiertos, se declararon libres e independientes y reasumieron las prerrogativas de sus respectivas soberanías a fin de no seguir vinculados a una España ocupada por el ejército francés. Y, como decimos, esta reasunción de la soberanía llevó a los municipios de Nueva Granada a darse sus propias constituciones<sup>25</sup>.

En los demás casos, la democracia tendrá el carácter de representativa popular. Es decir, entonces el poder soberano se divide para su ejercicio. El art. 41 de la Constitución mexicana de 1917 precisa que el pueblo ejerce su poder por medio de los poderes federales y, en su caso, por medio de los poderes de los Estados.

Tenemos en México, por razón de la forma federal de gobierno, una doble distribución del poder para su ejercicio: por una parte, se divide su ejercicio en dos órdenes, el federal y el de los Estados y, por otra parte, se divide en tres poderes para el ámbito federal y otros tres poderes para el ámbito de cada Estado.

Por supuesto que el poder, en estricto sentido, es inmaterial y como tal indivisible en el sentido en que son divisibles las cosas materiales. Todas nuestras constituciones hablan de la división del poder, o de la división de poderes, sin que a nadie se le haya ocurrido pensar que se está hablando de una división material de dicho poder. Se habla de otras formas y maneras de dividir las cosas, incluidas las espirituales o inmateriales.

Debemos insistir, cuando nuestras constituciones consagran lo federal como forma de gobierno, de hecho y de Derecho, están empleando lo federal como un medio para separar y para dividir el poder público en México: primero, para separarlo por órdenes, por órbitas, por niveles, o como se les quiera llamar, a fin de distinguir el área federal de otras áreas, como las estatales y, llegado el caso, las municipales; y, en segundo lugar, para precisar el alcance territorial de cada área: así, por ejemplo, en el área federal habrá un supremo poder de la Federación, el cual coexistirá en perfecta armonía con los supremos poderes de cada Estado y con los modestos, pero soberanos poderes, encomendados a las áreas municipales.

Pero ésta no es la única manera de dividir o separar el poder, ya que pueden entrar en juego otros criterios a fin de precisar el contenido y el alcance del poder en cada área. Por ejemplo, el poder federal se extiende a ciertas islas, cayos, arrecifes, a la plataforma continental y mar económico, etcétera, conforme lo expresan los arts. 42 y

---

<sup>25</sup> En todos estos casos, la soberanía equivale a la capacidad de una comunidad para tomar decisiones fundamentales, o la capacidad para autogobernarse. Y cuando se habla de reasumir la soberanía, solamente se está reafirmando el principio de la forma en esa comunidad en la sede de la soberanía: en ella reside originalmente, de raíz o esencialmente.

27 constitucionales; puede extenderse ese mismo poder federal a todo el territorio nacional si, por ejemplo, se trata de materias reservadas exclusivamente a la Federación.

Más aún, existe todavía otro criterio para dividir el poder como indican nuestros textos constitucionales, cuando el supremo poder federal lo divide el art. 49 en tres; y cuando los supremos poderes estatales igualmente se dividen en tres. Aquí el criterio en cuya virtud se dividen es también un criterio inmaterial, pues se hace atendiendo al concepto poder; al concepto de función o facultad; o al concepto de atribución. Tanto vale uno u otro concepto.

### **C) Las diferencias entre Estado, Federación y Estados miembros**

Más importante que la cuestión de si el poder se divide o no –que resulta bizantina, toda vez que nuestros textos hablan de la división de poderes–, es la cuestión de precisar cuál es la naturaleza del poder así dividido por áreas, por territorialidades, por materias, etcétera.

#### ***1.– El Estado mexicano no es lo que es la Federación***

Una de las consecuencias más importantes de considerar lo federal como forma de gobierno, es la indispensable y la necesaria distinción entre forma de gobierno y forma de Estado. Nadie que esté medianamente informado, podrá confundir las formas de gobierno con el Estado. Pese a que existe la claridad doctrinal, entre nuestros constitucionalistas y por obra consecuentemente del poder revisor, aparece la mezcolanza y la confusión entre lo federal, entre la Federación y el Estado mexicano, o la nación mexicana.

Tan lamentable confusión, desde luego, no se debe a que no existan los conocimientos suficientes sobre lo que son las formas de gobierno y lo que es el Estado o la Nación, sino que es debido al empeño –o al empecinamiento– de, llevándole la contraria a los enunciados constitucionales, seguir viendo lo federal como una forma de Estado, de manera que para toda esta doctrina la Federación mexicana se identifica plenamente con el Estado mexicano, con la Nación mexicana<sup>26</sup>. Todo ello, repetimos, sin fundamento alguno legal; o peor aún, llevándole la contraria a lo expresamente dicho por los textos fundamentales.

La confusión de la doctrina ha pasado ya a los enunciados de la Constitución: el poder revisor, que le ha hecho ya más de seiscientas reformas al texto original de 1917, no sólo no ha abusado de su encargo, sino que ha cometido graves errores e incurrido en flagrantes contradicciones –o, por decirlo con una palabra suave, incompatibilidades.

---

<sup>26</sup> La afirmación frecuente que habla de Estados federados y Estados unitarios pareciera permitir concluir en la existencia de una forma especial de Estado, el federal, precisamente frente a la otra forma de Estado, el unitario. En nuestra opinión no debe confundirse la categoría Estado con la forma en que el poder público pueda estar o ser distribuido hacia su interior. Esta categoría de Estado se sustenta sobre sus elementos esenciales, que le son propios, a saber: el territorio, la población y el poder. De manera que estos elementos se encuentran necesariamente tanto en el Estado unitario como en el Estado federal. Por ello los adjetivos de unitario y de federal no son definitorios del concepto Estado, sino que son simplemente descriptivos de la forma en que se distribuye el poder hacia el interior del Estado.

Tomemos la Constitución en las manos y vayamos leyéndola para, a modo de ejemplo, detectar pasajes, unos en donde veamos cómo la propia Constitución todavía diferencia perfectamente al Estado de la Federación; y, otros, para ver cómo el poder revisor incurrió ya en las lamentables confusiones, que comentamos.

En el artículo tercero encontramos consagrado el derecho a la educación y para ello dice que el Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar... etcétera. He aquí el ejemplo, explícito, categórico, que diferencia al Estado de la Federación. Más elocuentemente no se podrían decir las cosas: el Estado es el todo y abarca a la Federación, lo mismo que a los Estados y a los municipios. Más aún, la Constitución, al hacerle la encomienda de responsabilidad de la educación al Estado, de manera directa e inmediata, por igual, les hace a la Federación, a los Estados y a los municipios sendas asignaciones soberanas<sup>27</sup>.

Un ejemplo de mezcolanza y confusión lo tenemos en el mismo art. 3, pero en la fracción III y VIII, por las cuales se le encomienda al ejecutivo federal determinar los planes y los programas de estudio en toda la República. ¿Por qué? ¿Acaso la asignación del primer párrafo no es lo suficientemente clara, categórica y explícita? Sí lo es, lo cual significa que, si queremos mantener la congruencia entre lo dicho por el primer párrafo y lo dicho por la fracción III y VIII, debemos interpretar estas fracciones en el sentido de que esos planes y programas tendrán que limitarse y circunscribirse al sistema educativo federal, respetando el poder estatal y el poder municipal para crear sus propios planes y programas dentro de sus áreas de jurisdicción. Sin embargo, el contrasentido es mucho más violento al expedirse la ley general de educación, como si México fuera un país unitario y fuertemente centralista.

En el art. 4 tenemos nuevos ejemplos: se emplea primero la voz “Nación” y más adelante la voz “Estado”. Aquí ambas voces se emplean con el mismo sentido que se empleó la voz Estado en el primer párrafo del art. 3. En el art. 4 se habla de que la ley es igual para el varón y la mujer; que la ley protegerá el desarrollo de la familia; que la ley definirá las bases para el libre acceso a los servicios de la salud, etcétera. ¿De qué leyes hablamos? Naturalmente que en el ámbito de la Federación, la ley en cuestión es la ley federal; pero en el ámbito de los Estados, la ley en cuestión será la ley estatal; sin perjuicio del libre acceso a los servicios de salud, al registro de nacimientos, defunciones y matrimonios ante los municipios.

En el art. 5 encontramos otra vez la exacta distinción entre Estado y Federación y entre Federación, Estados y municipios, aún sin mencionarse para nada la voz “Estado” ni la voz “Nación”. Este artículo consagra la libertad del ser humano para realizar cualquier trabajo o actividad siendo lícita; pero precisa que “la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título”.

En el art. 10 se dice que en los Estados Unidos Mexicanos, –que es el nombre oficial de México, del Estado y de la nación mexicana–, todos sus habitantes tendrán derecho a poseer armas, con excepción de las prohibidas por la ley federal, etcétera. Ahí está el Estado por un lado, como el todo, y lo federal como una parte del todo, no obstante que, en este caso por razón de la materia, estamos ante una competencia reservada exclusivamente a la Federación.

---

<sup>27</sup> La soberanía del Estado federal mexicano en materia de educación se asigna por igual a la Federación que tiene competencia en todo el territorio nacional; a los Estado dentro de su respectivo territorio; y a los municipios, también dentro de su territorio.

Podríamos seguir con las citas de ejemplos. No es el momento. Con todo, son más que bastantes para ilustrar la tesis de que lo federal o la Federación es algo diferente a lo que es el Estado o la Nación. ¿Qué cosa son?

Al Estado se le define por sus elementos de que consta: un territorio, la población y el elemento poder. A la Nación se le define asimismo por el elemento territorial y el poblacional. Esto está claro. ¿Y cómo se define a la Federación?

La respuesta es muy sencilla. Leamos lo que dicen los arts. 42 y 43 de nuestra Constitución, que cito:

Art. 42.- “El territorio nacional comprende:  
I. El de las partes integrantes de la Federación;  
II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;  
III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico.  
IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;  
V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores;  
VI. y El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”

Art. 43.- “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.”

¿Qué cosa es la Federación, volvemos a preguntarnos? Muy sencillo, pues el art. 42 nos dice que la Federación es la integración de todos y cada uno de los territorios de todas y cada una de las partes que la componen. Mientras que el artículo 43 nos da los nombres de esas partes componentes.

En cambio, territorialmente hablando, el Estado mexicano o la nación mexicana es algo más, pues comprende no sólo al territorio de las partes que integran la Federación (fracción I) sino también los territorios y los espacios de las restantes fracciones, que hablan de las islas, cayos, etcétera.

Eso es la Federación, desde el punto de vista territorial. ¿Acaso podríamos definirla también políticamente? Claro que sí, pues todos sabemos que la Federación es la entidad que fue creada por el Pacto Federal, formalizado histórica y originalmente por un documento público, solemne, más importante o tan importante como la Constitución, llamado así Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.

Esto es la Federación políticamente hablando. Es, volviendo al texto de los arts. 42 y 43, el componente político que aglutina a todas y cada una de las partes integrantes o signatarias de dicho pacto.

La Federación, en suma, es una creación jurídica, es una ficción del Derecho, como dijeron los romanos de las personas morales. No tiene como esenciales ni al elemento territorial ni al elemento poblacional. Prueba de ello es que su sede o domicilio podrá cambiar en cualquier momento, según reza una previsión puesta desde 1824, sin que por este cambio mengüen o se altere la esencia de lo federal ni ninguna de sus características.

## **2.– Sobre las soberanías estatales**

Ya sabemos que, para quienes lo federal es una forma de Estado y, para colmo de males, lo confunden con lo que es el Estado o la Nación, no se puede decir que las partes integrantes de la Federación sean Estados soberanos. No hay tal soberanía, porque entramos en el conflicto ese de si hay o no dos Estados soberanos en una Federación.

Cada día se unen más voces que consideran a los Estados meramente como entidades autónomas. Incluso, ya tenemos el nuevo texto constitucional del Estado de Veracruz, en donde se habla de un Estado libre independiente y autónomo. Sin más, el poder revisor promulgó una nueva Constitución, sin ningún rubor, sin ningún recato y, de paso, consagró esa peregrina idea de la autonomía, sin importarles el que el texto federal siga hablando de soberanías estatales, como parte de un pacto de federación, que no puede ser modificado a voluntad de un sólo Estado.

Jorge Carpizo, en el manual que venimos citando <sup>28</sup>, lo expresa de la siguiente forma en su epígrafe 1.4.1, “La autonomía de los Estados”:

“Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en cuanto que, respecto al primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y de terminantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben de observarse en el acto de dar la constitución.

En otras palabras” –sigue diciendo– “el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la constitución para la entidad federativa, sino que debe atender a las bases creadas por el Constituyente originario y plasmadas en la Constitución Federal.”

Concluye el maestro Carpizo diciendo que nuestra Constitución vigente, en su art. 41, recoge el principio de la autonomía de los Estados. No es convincente este razonamiento. No aceptamos la idea de autonomía que ahí se afirma, ya que por regla general en las entidades autonómicas jamás se dan constituciones, sino normas estatutarias, como puede apreciarse en el caso de España, o en el caso de Italia, no sólo hablando de las regiones que gozan de autonomía, sino también de otras entidades, como colegios y corporaciones que gozan también de autonomía.

Menos aún aceptamos que le haga decir al art. 41 lo que no dice, porque éste no puede interpretarse sin tomar en cuenta lo que dice el 40, a saber:

Art. 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

Nos parece inaceptable que se ignoren las palabras que se emplean a ciencia y conciencia en nuestra Constitución desde 1824, o que se les quiera dar un significado diferente al que el sentido común, y el sentido jurídico les ha dado desde siempre, como resulta inaceptable que si la Constitución dice que lo federal es forma de gobierno, se empeñe en tomarlo como una forma de Estado, para lo cual no existe ningún fundamento legal.

---

<sup>28</sup> Jorge CARPIZO y Jorge MADRAZO: *Derecho Constitucional*, cit., pág. 97.

No es convincente el razonamiento porque, en el fondo, está contraponiendo la soberanía local a la soberanía federal. En efecto, ¿acaso no habla de una Constitución federal? Claro que sí. ¿Acaso existe en México en sentido propio una Constitución federal? No. Yo no conozco ninguna, ni tengo noticias de que haya habido alguna a lo largo de la historia de México, diferente de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, Carpizo está en la creencia de que lo federal, o la Federación es la misma cosa que el Estado mexicano y por ello es que afirma que no pueden coexistir dos constituciones soberanas en el sentido pleno de la palabra, para concluir en que lo mejor es atribuirles a los Estados, digan lo que digan los enunciados constitucionales, unas meras autonomías.

Tampoco nos convence el razonamiento, porque los hechos históricos lo desdican. En efecto, primero existe Jalisco, Yucatán, Oaxaca y Zacatecas, por citar los casos por mi estudiados, como Estados libres y soberanos, impuestos aún por vía de las armas, antes de que naciera la Federación <sup>29</sup>. Más aún, son los Estados libres y soberanos los que decidieron soberanamente firmar el pacto federal o Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, de manera que la Constitución posterior, del día 4 de octubre, no hizo más que apegarse a las bases impuestas por dicha Acta.

Pero salgamos de este laberinto tan tortuoso, creado por el empeño de considerar lo federal –lo repetimos una vez más–, como forma de Estado y confundir lo que es la Federación con lo que es el Estado mexicano. Las cosas cambian, si confiamos en lo dicho por los enunciados constitucionales, sin traicionar su significado.

Si lo federal lo vemos como forma de gobierno, es decir, como un sistema de distribución de la soberanía o del poder público en México; en primer lugar, no tenemos por qué entrar en la problemática de la soberanía, por la sencilla razón de que ya no tenemos dos Estados soberanos, ni tenemos dos soberanías, sino –repetimos–, un sistema de distribución de la única soberanía existente, en un solo Estado existente.

Claro que aún así tenemos cuestiones muy serias que aclarar, con el apoyo de los enunciados constitucionales.

Desde el punto de vista del Estado mexicano, los mexicanos formamos un todo, como comunidad nacional, como comunidad política, organizados en distritos electorales, fijados mediante el uso de criterios equitativos, es decir, según el número de habitantes. Mediante estos procesos se reunió la Asamblea Constituyente de 1822, la de 1824, la de 1857 y la de 1917, hablando en general. Y a través de dichos constituyentes nos configuramos políticamente, haciendo uso y afincando nuestra prerrogativa inherente de soberanía: una sola soberanía y un solo Estado y una sola nación.

Asimismo es a través de esas Asambleas Constituyentes por las que, como un todo nacional, se tomó la decisión de organizar el poder público bajo la forma de gobierno federal. Y para ello se creó una entidad llamada Pacto federal o Federación,

---

<sup>29</sup> En ocasiones, los pueblos tienen la capacidad suficiente para autogobernarse soberanamente, pero la circunstancia histórica puede no serles favorable y así se ven obligados a mantenerse subordinados a otro pueblo que los hace dependientes. Ahora bien, cuando a esa capacidad intrínseca de autodeterminar se suma una fuerza militar suficiente como para garantizar la independencia efectiva y real, entonces se deviene justamente a la plenitud de la soberanía. Pues esto sucedió con los casos de Jalisco y Zacatecas, aclarando que en otras ocasiones, las circunstancias son pacíficas e igualmente favorables a la plena soberanía, que es lo ocurrido en el área de los países centroamericanos de Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua, vinculados originalmente con la idea del imperio iturbidista; y Panamá, vinculado con los sucesos acaecidos en la región de la Nueva Granada.

diferente al Estado y diferente a la Nación. Igualmente a través de esas mismas asambleas se tomó la decisión de que, por ser Federación, sus partes integrantes fueran Estados libres independientes y soberanos. ¿Acaso repugna esta soberanía estatal respecto de la soberanía nacional? No, en absoluto. No hay repugnancia ni lógica ni jurídicamente hablando.

No existe repugnancia, porque lo federal simplemente es una forma de distribuir el poder único soberano del Estado, haciendo, mediante los mismos enunciados constitucionales, asignaciones o atribuciones soberanas tanto en el área de los poderes federales o el área de la Federación, cuanto en el área de los poderes estatales o Estados miembros, e incluso en el área municipal en ciertos casos.

¿Por qué los poderes federales son soberanos o ejercen funciones soberanas? Muy sencillo, porque la Constitución les hace asignaciones o atribuciones soberanas. Luego podemos concluir diciendo que efectivamente la Federación mexicana goza de soberanía sin contraponerse con el enunciado del art. 39.

Ahora bien. ¿Y por qué los poderes estatales no son soberanos, si esa misma Constitución les hace asignaciones o atribuciones soberanas, del mismo modo a como lo hace con la Federación y, en su caso, con los municipios? ¿Acaso estas atribuciones, tanto las hechas a favor de la Federación, cuanto las hechas a los Estados no emanan de la misma única fuente, que no es otra más que la reconocida en el art. 39?

La respuesta cae por su peso, es obvia. Y no puede ser, desde otro punto de vista, más categórica y contundente. Leamos otra vez lo que dice el art. 40, desglosando el contenido del 39: que es voluntad del pueblo mexicano constituirse bajo la forma federal, es decir en Estados libres y soberanos. En otras palabras, es voluntad del pueblo mexicano distribuir su soberanía, mediante asignaciones expresas, entre el área federal y las áreas estatales. ¿En dónde quedaron las repugnancias lógicas y jurídicas?

En fin, ¿en qué consiste, en última instancia, la soberanía tanto la del área federal cuanto la del área estatal, sino en poder ejercer funciones que son asignadas de manera exclusiva y excluyente?

Hay soberanía cuando un poder, federal o local, ejerce unas funciones sobre materias exclusivas y con exclusión de todo otro poder. El régimen interno de los Estados, en cuanto que es un campo reservado exclusivamente a cada Estado, se constituye en un campo soberano y por este hecho la Constitución general dice que México se organiza bajo la forma federal, en la que sus partes integrantes son Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Y como todos sabemos, entre esas atribuciones soberanas, está la de poderse dar una Constitución propia, que es cosa muy diferente y distante de las normas autonómicas.

Y, en segundo lugar, no hay repugnancia en el uso de los términos. Por un lado el término de soberanía del art. 39, y, por otro lado, con respecto al uso del término Estados soberanos. En el art. 39 se explica y se define el concepto profundo de la soberanía y se dice en dónde reside. Mientras que, cuando se habla de la existencia de Estados soberanos, o cuando se habla de las asignaciones soberanas a favor de los Estados, se está hablando desde el punto de vista del ejercicio de dicha única soberanía. Es decir, una cosa es el concepto y la sede de la soberanía, y otra cosa muy diferente es el ejercicio de dicha soberanía. El art. 39, expresa el concepto, mientras que el 40 y el 41 –y otros más, como el 3–, solamente hablan de su ejercicio, o de las referidas asignaciones en particular.

#### IV. EXAMEN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Avancemos un paso más en nuestro breve y rápido examen. Siendo lo federal una forma de gobierno –es decir, de distribución del poder soberano–, queda pendiente el reto de examinar la forma particular en que se hace el reparto de ese poder. Es feliz lo dicho por Jorge Carpizo en varios de sus escritos –como por ejemplo en su libro *La Constitución mexicana de 1917*– cuando habla de la creación por parte de la Constitución de dos áreas u órbitas, la federal y las estatales, como receptoras de las diversas asignaciones competenciales. Nada más añadiríamos que, en algunos casos, la Constitución también hace atribuciones directas a favor de los municipios.

El mismo autor explica con detalle cuál es el contenido de dichas áreas. Y lo mismo hacen todos los demás autores de Derecho constitucional. Y para ayudarse mejor en su explicación con toda razón hablan de facultades expresas a favor de los poderes federales, apoyándose en el enunciado del art. 124 y demás correlativos. Además de éstas, también hablan de facultades concurrentes, de facultades implícitas, de facultades coincidentes, de facultades coexistentes, de facultades de auxilio, etcétera.

Nosotros no aceptamos del todo este último planteamiento, entre otras razones que en seguida iremos examinando, porque al tomar estos autores lo federal como forma de Estado, tienden a atribuir a los poderes federales todo aquello que se dice del Estado mismo, cuando ya hemos visto que el Estado mexicano es algo diferente a lo que es la Federación.

Bien, intentemos plantear esta materia de otra manera, siempre usando como apoyos los enunciados constitucionales. Hagámoslo fundándonos en el elemento territorial, por un lado; así como en una mejor lectura del art. 124, que en nuestra opinión ha sido mal interpretado por la doctrina.

##### A) Desde la perspectiva territorial

Es obvio observar que la soberanía requiere de un espacio territorial propio. En otras palabras, el elemento territorial es y suele ser siempre un criterio indispensable a la hora de precisar los alcances del poder soberano. Pero no solamente, sino que lo territorial es un elemento esencial del Estado, lo mismo que de la Nación.

Regulan el principio de lo territorial, principalmente, los arts. 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 en relación con el 39, 40, 41, 115 y 116; sin olvidar al 73, fracción VI.

Toda vez que ya sabemos lo que dicen los arts. 42 y 43, veamos el texto del artículo 44:

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Gobierno Federal.”

El mismo sentido aclaratorio tienen los textos de los arts. 45, 46, 47 y 48, que ya no transcribimos para no hacer tedioso nuestro examen. Pues bien, por las transcripciones que anteceden se percibe con absoluta claridad, que el territorio nacional es algo diferente a lo que son las partes que integran la Federación, precisando que lo federal es nada más el componente espiritual, o el componente político de dichas partes, el componente integrador.



Resulta manifiesto que el territorio de la Federación solamente comprende o se integra, como lo indica el art. 43, por los 31 Estados y por el territorio del Distrito Federal. En cambio, el territorio nacional, que marca los verdaderos límites espaciales del Estado mexicano o de la Nación mexicana, además de las partes integrantes de la Federación, comprende lo que se dice en las fracciones II, III, IV, V y VI del mismo art. 42 arriba transcrito.

¿Qué cosa es la Federación, desde el punto de vista del elemento territorial? Ya lo sabemos también. Es un componente espiritual, pero no muerto, ni tampoco inanimado o inerte. Es un componente vivo, porque tenemos luego una serie de artículos que atribuyen vida a ese componente territorial. Se trata de vida política, al decir que tendrá unos poderes, tres poderes, es decir, que tendrá una voluntad política, como la que tienen todas las personas morales creadas por el Derecho, desde las asociaciones, sociedades, hasta las entidades de carácter público, como es el caso de la Federación mexicana. Esa voluntad política adopta para expresarse, no los órganos tradicionales de las asociaciones y de las sociedades anónimas, sino la teoría clásica de la división de poderes. Esto viene en el art. 39, en relación con el 40, el 41, primer párrafo y el 49. Ya los conoce el lector. Sin embargo, importa mucho para conservar la unidad de nuestro planteamiento que los recordemos ahora:

¿Qué dice el art. 39? Habla de la soberanía nacional y la enuncia como sigue:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Es obvio que la soberanía nacional se extiende a todo el territorio nacional y abarca no sólo al territorio de las partes que integran la Federación, sino a los restantes espacios enumerados en las fracciones II, III, IV, V y VI del citado art. 42. Con otras palabras, el concepto de la soberanía nacional resulta ser mucho más amplio que la extensión que pueda dársele al poder de la Federación y al poder de cada una de sus partes integrantes. Y, además resulta diferente, entre otras cosas, porque dicha soberanía reside en el pueblo y no en la Federación.

Tan claro y categórico como lo es el art. 39, aparece el texto del art. 40 que dice:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

He aquí lo que es en México lo federal: una simple forma de gobierno y no, como dice la doctrina general, una forma de Estado. Nunca, ningún texto histórico fundamental de México ha dicho otra cosa, más que lo que leemos: que lo federal es una simple forma de gobierno. Es decir, lo federal es una forma de organización del poder público en México, tal como lo precisa el art. 41 y el 49, que citamos para recordarlos y leerlos directamente, sin la perniciosa visión de la doctrina que ha leído en ellos lo que jamás han dicho:

Artículo 41.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los 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.”

Artículo 49.- “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Veamos la forma en que se realiza esta distribución. Por un lado, tenemos el territorio de cada uno de los Estados, aceptándose la creación o el reconocimiento de un régimen interno plenamente soberano, por cuanto que se inculca que ese régimen interno soberano deberá ser respetado tanto por los poderes federales cuanto por los poderes de los demás Estados. De una manera parecida tenemos, por otro lado, el territorio correspondiente al Distrito Federal, y los llamados territorios federales, así como a las demás áreas espaciales mencionadas en las fracciones II, III, IV, V y VI del art. 42 constitucional. Veamos lo que sucede en cada uno de estos supuestos.

### *1.- El régimen interno de los Estados*

Con independencia de que varios de los Estados de la Unión hayan existido con anterioridad a la convocatoria para reunir al Segundo Congreso Constituyente mexicano, sigue siendo cierto que se les configura como partes de lo que Tena Ramírez llama una “técnica para organizar a los poderes públicos” del Estado mexicano, de manera que esta caracterización guarda coherencia, y en opinión del constituyente y de quienes firmaron el Acta de 1824, resultó ser la forma de gobierno más adecuada para nuestro país. Dentro de cada territorio estatal se crea un área de reserva exclusiva de poder a favor de los Estados, un área que no deberá ser invadida por ningún otro de los poderes existentes, ni del orden federal ni del resto de los demás Estados<sup>30</sup>.

El reconocimiento de su poder soberano viene expresamente en el texto de los arts. 40 y 41, ya citado, así como viene inculcado en las disposiciones, que dan motivo al Juicio de Amparo y, en su caso, a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, de los arts. 103 y 105, y todos ellos en relación con los principios establecidos en el 124, que más adelante examinaremos.

La soberanía interna reconocida a los Estados, representa no sólo una concesión al sistema de descentralización del poder, que por este hecho se trata de una descentralización diferente a aquellas que pueden tener lugar en los Estados unitarios, sino también como un reconocimiento a la inviolabilidad territorial y política propia de la naturaleza del Estado, que es parte componente de la Federación y que dista mucho de la naturaleza de una Provincia o de un Departamento.

Nosotros decimos que hay soberanía y que debe de hablarse de soberanía y no de autonomía, porque esa es la palabra usada siempre por los textos constitucionales y porque estamos convencidos de que son palabras impecablemente bien utilizadas. Una autoridad ejerce poderes soberanos cuando lo hace de manera exclusiva sobre un espacio determinado, excluyendo de manera categórica y absoluta la intervención de

---

<sup>30</sup> Para salvaguardar este espacio soberano interno de cada Estado, el art. 103 contempla el empleo del juicio de amparo en contra de “leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal”.

cualesquiera otras autoridades. Francisco de Vitoria decía: *alteri non subiecta*: porque no están subordinados los Estados a ninguna otra autoridad.

Claro que las autoridades estatales deberán subordinarse a la Constitución general o del Estado, y que las Constituciones locales igualmente deberán respetar los principios de distribución del poder público enunciados en la primera <sup>31</sup>. Ni más ni menos que como se subordinan las mismas autoridades federales a la Constitución general del Estado y, en todo caso, ni más ni menos que como todo el poder público está subordinado a la Constitución en un Estado de Derecho.

## ***2.– El régimen de los territorios federales***

Sabemos que ya no existen territorios federales, en el sentido histórico en que los hubo, porque se fueron transformando en Estados. Sin embargo, los vamos a tomar en cuenta en este apartado a fin de aclarar que en estos territorios a la Federación se le encomendó siempre una plena e ilimitada competencia, con exclusión naturalmente de todos los demás poderes. Esta competencia se reconocía a través del art. 73, fracción VI, la cual decía que el Congreso tenía la facultad para legislar en todo lo concerniente a dichos territorios federales, reconociendo así de manera expresa, categórica e ilimitada plenos poderes para el gobierno de estos territorios a favor de la Federación.

Con fundamento en esta competencia es que nacieron, en su momento, todos los códigos federales, que como podemos apreciarlo ahora mismo regulan de manera universal e indiscriminada las materias de comercio, las de carácter civil y penal, etcétera, advirtiendo, sin embargo, que su aplicación se hará con fundamento en la diferenciación de lo que en ello se llama materia común o propia para el Distrito y los territorios federales y para toda la República sólo en materias reservadas a la Federación.

## ***3.– El régimen del Distrito Federal***

Como sabemos bien, primero, por lo que se disponía en la misma fracción VI del mencionado art. 73 y de conformidad con las reformas que últimamente se le han venido haciendo al art. 122, se tiene el propósito de configurar al Distrito Federal con un régimen *sui generis*. De esta manera se procede a la formación de la Asamblea de Representantes, al principio otorgándole facultades de escasa significación, pero que sucesivamente se le han ido ampliando, abriéndose paso la idea de convertirla en un verdadero órgano legislativo, desplazando con esto el papel que tradicionalmente se le había encomendado al Congreso de la Unión.

Asimismo, a partir del año 1997, cambió el régimen constitucional relativo al Jefe del mismo Departamento, en lo relativo al procedimiento para su elección, incluyendo el cambio de nombre. Como quiera que sea, el Distrito Federal se nos presenta como una entidad especial, sujeta a estos diversos regímenes que históricamente se le han reconocido.

---

<sup>31</sup> Por ello, otra fracción, la III, del art. 103, previene el mismo juicio de amparo contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal

#### **4.– El régimen de las restantes áreas territoriales**

Por último, debemos hacer mención del régimen, encomendado también a la Federación, como representante del Estado, según lo diría Tena Ramírez, que recae sobre las áreas espaciales contempladas en las fracciones II, III, IV, V y VI del mencionado art. 42. No son, en sentido propio, territorios federales, o no les podemos atribuir el mismo carácter que tuvieron los territorios federales que posteriormente se transformaron en Estados.

Son espacios sujetos a la jurisdicción federal por mandato constitucional, por ser la Federación la que representa al Estado mexicano y a la que se le encomienda el ejercicio de estas funciones soberanas sobre áreas que naturalmente no pueden asignarse a los Estados, debido a que se trata de espacios colindantes con aguas internacionales o con límites internacionales, o simplemente con áreas contempladas por el Derecho Internacional, que deben quedar al amparo de los mismos órganos a quienes la Constitución les reconoce competencia en materia de relaciones internacionales.

#### **B) Desde la perspectiva de las materias**

Además del principio de la territorialidad, la Constitución emplea otros principios para ir haciendo la asignación concreta y particular de competencias en ambos órdenes, el federal y el estatal, sin olvidarnos del orden municipal, al cual en determinados casos la Constitución le hace también asignaciones fundamentales.

En efecto, uno de estos principios o criterios es el que toma en cuenta la naturaleza de las materias, para, con fundamento en esa naturaleza, reconocer que determinadas materias corresponden de manera expresa y exclusiva a alguno de estos órdenes, prohibiendo la intervención a las autoridades de los demás órdenes.

Por ejemplo, la materia del art. 5, que contiene la libertad para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, siendo lícitos, será materia exclusiva de cada Estado y del Distrito Federal (poderes federales), sin perjuicio naturalmente de la protección de estas garantías que dispensa el Juicio de Amparo federal.

La materia del art. 10, por lo que respecta al uso, portación y tenencia de armas prohibidas, será una materia exclusiva de la Federación.

Lo mismo ocurre con muchas otras materias, todas importantes como los hidrocarburos, la minería, la energía nuclear y, en general, las enumeradas en los arts. 25, 26, 27 y 28, entre otros, como materias reservadas exclusivamente al Gobierno Federal, de manera que la jurisdicción federal sobre estas materias se extiende a todo lo ancho y lo largo del territorio nacional y, en ese mismo sentido de la reserva, se constituyen en áreas prohibidas para las autoridades locales.

En este apartado entrarían también otros atributos soberanos igualmente encomendados de manera exclusiva a la Federación, muy importantes, como las materias diplomáticas y consulares, la arancelaria, la materia relativa a la declaración de guerra y movilización del ejército regular, etcétera, que, bajo el mismo sentido de la reserva, se constituyen en áreas prohibidas para los Estados.

Desde luego, las materias citadas son meros ejemplos, pues no tenemos el ánimo de pormenorizar y detallar el régimen de estas materias en este momento. Pero, a la hora de llevar a cabo un estudio completo, se deberá hacer un repaso íntegro de todos y cada uno de los pasajes de la Constitución.

### **C) Desde la perspectiva del artículo 124**

Con independencia de la distribución de facultades, ayudándose de la territorialidad o de la diversa naturaleza de las materias, la Constitución todavía consagra otras formas y otros criterios por cuya virtud se termina de realizar esa gran tarea de distribución del poder público en México entre estos diversos órdenes, ya mencionados. En particular, en este apartado, vamos a pasar a examinar los modos y los criterios establecidos en el art. 124, cuyo tenor no hemos acabado de comprender.

Leámoslo con el mismo cuidado, de manera directa e inmediata, sin atender las deformaciones que la doctrina general le ha hecho. He aquí textualmente lo que dice:

Artículo 124.- “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”<sup>32</sup>

El primer principio, que aquí se enuncia, es consecuencia de lo establecido en los arts. 39 y 40. La voluntad del pueblo mexicano es que existan los poderes federales y que estos poderes federales no hagan uso sino de las facultades que expresamente esa misma voluntad popular les atribuyó.

Hablamos de voluntad del pueblo y no de la voluntad del poder revisor o reformador. Esto significa una prohibición expresa: dichas facultades no podrán serles ampliadas ni restringidas a través del poder reformador. La razón es sencilla: porque si se permitiera su ampliación o restricción se afectaría al pacto federal, o al régimen interno de los Estados.

Ahora bien, este principio establece una doble prohibición para los funcionarios federales, así como para el poder reformador. A saber: por la primera, no podrán hacer uso sino de las facultades expresas; mientras que, por la segunda, no podrán ejercer facultad alguna sobre todas las demás materias reservadas para los Estados.

El art. 124 decreta, pues, el principio de las facultades expresas para los poderes federales, así como el gran principio de que todas las demás materias, por estar reservadas a los Estados, se constituyen en el contenido de sus propias soberanías.

Si explicamos esto mismo con otras palabras, llegaremos a las dos conclusiones fundamentales siguientes: la primera, es la prohibición para los funcionarios públicos de ejercer facultad alguna que no les esté expresamente encomendada; y la segunda, que los Estados, además del natural ejercicio soberano en materia de régimen interior, no tendrán ninguna prohibición para el ejercicio de facultades sobre todas aquellas materias, respecto de las cuales los funcionarios federales tengan facultades expresas. Es decir, que los Estados solamente se abstendrán de hacer uso de facultades sobre materias que sean calificadas, además de expresas, como reservadas, exclusivas, o privativas de los poderes federales.

No cabe duda que el art. 124 es la mayor de todas las salvaguardas del federalismo mexicano. Por su enunciado cobra vida y eficacia la soberanía estatal prevista en el art. 40 y 41. Los Estados, en efecto, son soberanos, porque el mencionado

---

<sup>32</sup> Esta disposición guarda una perfecta coherencia con las previsiones del art. 103: es decir, los funcionarios federales solamente pueden ejercer aquellas facultades que expresamente les encomienda la Constitución y en los términos que les sean asignadas, de otro modo vulnerarán la soberanía interna de los Estados y procederá al juicio de amparo.

art. 124 les impone tanto a los poderes federales cuanto al poder reformador, la prohibición de irrumpir sobre el régimen interno estatal.

Por último, nada más para fortalecer el sentido inequívoco que le estamos dando al art. 124, recordemos el texto del art. 21 de la Acta de Reformas de 1847, que decía:

Art. 21.– “Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa designación.”

Como se puede apreciar, el art. 124 no permite afirmar –como lo hacen Carpizo, Madrazo y otros autores–, que las facultades expresas tengan, al mismo tiempo, el carácter de facultades exclusivas encomendadas al Gobierno Federal. De su texto se infiere que lo expreso, no necesariamente está reservado al Gobierno Federal.

El texto del art. 124 ciertamente emplea la voz *reservadas*, pero lo hace a favor de los Estados y no del Gobierno Federal. Además hay otro argumento: que cuando la Constitución quiere que una materia sea exclusiva de los funcionarios federales, o del Gobierno Federal, lo indica de manera expresa y categórica; o cuando menos la idea de la exclusividad a su favor se desprende, bien de la naturaleza misma de la materia, como cuando se habla del Ejército mexicano o de la defensa del territorio nacional, etcétera, o bien de alguna otra expresión que tampoco deje duda de que estamos ante una materia reservada al Gobierno Federal, como es la materia de las relaciones diplomáticas y consulares.

Por ejemplo, el art. 10, que habla de la portación de armas y de la prohibición de tener o portar armas reservadas al Ejército, tiene carácter federal, ya que toda esta materia debe ser regulada por una ley federal. Aquí la expresión ley federal, aunada a la naturaleza de la materia, nos lleva a la conclusión de que efectivamente se trata de una competencia exclusiva del Gobierno Federal. Ahí están algunas materias del art. 27 y ahí están las materias del 28 y muchas más materias<sup>33</sup>.

En suma, todo esto significa que las materias que no vayan acompañadas de la leyenda de materias exclusivas del Gobierno Federal serán necesariamente materias de competencia de los Estados dentro de sus respectivos territorios: la razón es obvia, y se desprende del contenido del mencionado art. 124.

A los funcionarios federales se les prohíbe ejercer facultades que no estén expresamente encomendadas por la Constitución. En cambio, los Estados no tienen más que la prohibición de abstenerse de hacer uso de facultades en las áreas reservadas exclusivamente al Gobierno Federal. Hecha esta salvedad, los Estados pueden y deben tener como propias, como pertenecientes a su régimen interno soberano, la facultad para ocuparse de todas las demás materias no exclusivas del Gobierno Federal.

Por ejemplo, la materia de derechos humanos, aún en el área expresa que regulan las leyes del Juicio de Amparo, pueden ser objeto del ejercicio directo o inmediato por parte de los Estados, creando juicios de amparo de carácter local y sin oponerse a la aplicación de la legislación federal. En suma, los Estados únicamente son limitados por los enunciados de facultades exclusivas del Gobierno Federal.

<sup>33</sup> En estos artículos se enuncia el principio de la propiedad originaria de la nación, de la cual se desprenden las diferentes especies de propiedad reconocidas en México, como la privada, la social y la pública. Pero además se aclara que corresponde exclusivamente al Estado la explotación de la riqueza del subsuelo, la energía nuclear y la electricidad y otras importantes áreas estratégicas.

Para completar nuestro examen, resta el estudio de las llamadas facultades coincidentes, que nosotros con un sector importante de la doctrina preferimos denominar concurrentes. ¿De qué facultades estamos hablando?

Los autores patrios de Derecho constitucional estudian con detenimiento esta clase de facultades concurrentes. Sin embargo, no todas sus conclusiones son aceptables<sup>34</sup>. Por ejemplo, en materia de educación: el Gobierno Federal podrá crear sistemas y planteles educativos, no sólo en el Distrito Federal –y, cuando los hubo, en los territorios federales–, sino en todo el territorio nacional. Ahora bien, el ejercicio de esa facultad deberá hacerse sin menoscabo de la facultad de los municipios y de los Estados para hacer lo propio dentro de sus respectivos territorios, de tal manera que, en un municipio dado, podrán coexistir una escuela federal, una estatal y una municipal, sin menoscabo para ninguno de los gobiernos que las haya creado.

Lo que ya sería discutible es el establecimiento de sistemas y planteles privados en un territorio estatal o municipal al amparo de una autorización federal, porque en este caso el Gobierno Federal no tiene facultad expresa para autorizar el establecimiento de escuelas y sistemas educativos en los territorios de los municipios y de los Estados. Esto es, la única autoridad competente para autorizar una escuela privada en un municipio, es la autoridad municipal y no la estatal ni la federal.

Digámoslo con otras palabras, sería absurdo que el municipio de Quitupan, al cual pertenece su servidor, pretendiera crear un sistema educativo en el Distrito Federal, sujeto a su jurisdicción y excluido de la jurisdicción que las autoridades del Distrito Federal tienen por razón del territorio.

En suma, todas las materias concurrentes, coincidentes, coexistentes, etcétera, están sujetas al principio de la territorialidad por un lado, así como a la naturaleza propia de cada materia. Es decir, los municipios no pueden crear escuelas propias sino en su territorio; los Estados no podrán crear escuelas propias sino en su territorio; y la Federación podrá crear escuelas propias en todo el territorio nacional.

Sobre este particular, la reforma constitucional de 1921, publicada en el Diario Oficial del día 8 de julio, de la fracción XXVII del art. 73 precisaba que la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educativo<sup>35</sup>.

#### **D) Desde la perspectiva de la competencia atribuida a la Nación y al Estado**

Ya sabemos que la Federación es una forma de gobierno del propio Estado y que, por ello mismo, no puede identificarse sin más con lo que es el Estado o la nación.

---

<sup>34</sup> Sobre todo no son aceptables cuando, entrando en contradicción terminológica, confunden facultades concurrentes (como las asignadas en educación, en donde hay concurrencias de Federación, Estados y Municipios) con facultades exclusivas de la Federación. De esta forma se afirma que todas las facultades previstas en el art. 73 como facultades del Congreso de la Unión, son facultades exclusivas de dicho poder federal, lo cual es completamente falso, ya que la mayoría de dichas facultades tiene carácter de concurrentes.

<sup>35</sup> He aquí una excelente precisión muy en consonancia con lo mandado por el art. 124 de la misma Constitución, aclarando que el ejercicio de las facultades concurrentes debe hacerse sin menoscabo de las atribuciones hechas a los Estados.

Sin embargo, según lo advierte muy bien Tena Ramírez, la Federación debe representar a la nación y al Estado mexicano por mandato de la Constitución en muchos supuestos. No hay duda sobre este particular. Por ejemplo, no hay duda que la Federación y, en particular, el Poder Ejecutivo Federal, representa al Estado mexicano frente a terceros países.

Los problemas se presentan, cuando por la falta de empleo de una técnica legislativa adecuada, la propia Constitución, dejándose llevar por las teorías que consideran lo federal como una forma de Estado, se llega efectivamente a confundir lo federal con lo que es el Estado y se confunden las atribuciones de la Federación con las atribuciones del mismo Estado. Esta es un área de problemas muy difíciles, a la cual Tena Ramírez se refiere diciendo que se emplea la voz Federación de manera impropia.

Más allá de estos supuestos, todavía tenemos otra clase de supuestos constitucionales en los que la asignación de poder se hace directamente al Estado o a la nación, aclarándose de manera inmediata en unos casos, que por Estado debe entenderse tanto a las autoridades federales o al orden federal, cuanto al orden estatal e inclusive al orden municipal.

Este es el caso del art. 3, el cual dice que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá la educación preescolar, primaria y secundaria. Aquí se aprecia muy bien la diferenciación que existe entre el Estado, así como la Federación, los Estados y los Municipios.

Se aprecia que la asignación de competencia se hace en términos de igualdad, de manera que la competencia que se atribuye a la Federación es de la misma naturaleza que la competencia que se atribuye a los Estados y que la competencia atribuida a los Municipios, de manera que si la Federación goza de un poder soberano en materia de educación, los Estados y los Municipios gozarán de esa misma prerrogativa.

Desde luego que somos muy conscientes que la redacción original de este primer párrafo entra en contraposición y flagrante contradicción con reformas posteriores que se le han hecho al mismo art. 3, como respecto de la fracción VIII, por medio de la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, contrariando el sentido original e igualitario del párrafo primero.

Existen otros muchos ejemplos, parecidos a lo que dispone el art. 3. Ahí está el principio de la propiedad originaria atribuido a la Nación, y no al Estado, y por ello mismo, atribuible por igual a los Estados y a los Municipios, que son los que tienen como esencial el elemento territorial, constitutivo del objeto de la propiedad que ahí se anuncia.

La entidad federal es una simple persona moral, creada por un pacto de unión. No tiene que ver nada ni con la Nación ni con el Estado. Lo federal se reduce a una forma de gobierno. Por ello, la propiedad de la nación mexicana es algo que pertenece a todos los mexicanos, que constituimos uno de los elementos esenciales de esa Nación (la población). Y es, desde otro punto de vista, de los municipios, de los Estados, de los pueblos y comunidades que tienen, además de la población, al elemento territorial como parte de su esencia. No son, ni pueden ser nunca bienes federales.

Distinto al de la propiedad originaria de la nación es el problema de la competencia de la Federación, exclusiva o no, sobre materias del régimen de propiedad originaria, así como sobre materias puestas bajo el amparo de la soberanía del Estado. Propiedad y competencia son dos cosas muy diferentes aunque, eso sí, pueden coexistir sobre un mismo bien. Por ejemplo, un propietario de un bien inmueble puede arrendarlo



a un tercero, puede hipotecarlo, puede darlo en usufructo, etcétera. Así, los bienes propiedad de la Nación pueden estar al amparo de la competencia de la Federación, sin que por este hecho se pueda afirmar que pertenecen a la Federación, ni mucho menos se puede afirmar que la Federación goce de facultades exclusivas sobre el aprovechamiento y la explotación de todos los bienes pertenecientes a la propiedad originaria de la Nación. Por ejemplo, en materia de aguas, no todas las aguas del territorio nacional pertenecen a la Federación, ni siquiera son de su exclusiva competencia, según todos sabemos.

Lo mismo ocurriría con otras varias clases de bienes, pertenecientes a esa propiedad originaria de la Nación, como son todos los recursos pesqueros de las aguas interiores y de los mares mexicanos; o como son los recursos silvícolas y boscosos de nuestro suelo patrio. En estos casos puede sostenerse, con mayor propiedad, que dichos recursos pertenecen y caen bajo la esfera de la propiedad –y, consecuentemente, de la competencia respecto de su explotación y comercialización– de los Estados y municipios en cuyos términos o cercanías se encuentren dichos bienes o recursos.

Los citados son meros ejemplos referidos a materias muy difíciles y complejas, que deben ser examinados con el detenimiento y el detalle que lo ameritan, tal como algunas de estas materias han sido estudiadas por nosotros mismos en otros trabajos ya publicados. En todo caso, estos ejemplos nos sirven ahora para fijar la metodología correcta con que deben ser estudiados, a fin de revertir las tendencias centralizadoras que han venido predominando en nuestro país.

## **V. ALGUNAS CONCLUSIONES**

La teoría clásica del federalismo no ha podido superar todavía algunas contradicciones que lleva en sus enunciados básicos. En efecto, frente a la teoría de la soberanía única, que es esencial a la idea de Estado, los federalistas sostienen la tesis de la cosoberanía, como elemento válido para explicar la presencia de Estados soberanos en el interior del Estado federal; y, frente a la teoría de la unidad del Estado, los federalistas sostienen la existencia de dos Estados en uno.

Estas contraposiciones se explican de manera diferente de uno a otro autor. Tocqueville es un autor clásico, hablando del modelo norteamericano. En otros casos, según la preferencia de cada autor, se resolverán las contradicciones, bien afirmando que la única soberanía es la que corresponde a la Federación, ya que los Estados son meramente autónomos; bien, afirmando que la única soberanía, es la que les corresponde a los Estados miembros, ya que la Federación solamente es soberana por delegación o cesión del poder soberano de los Estados asociados.

Los estudiosos del federalismo no salen de estos o parecidos planteamientos. Los más audaces, como Jean Dabín, hacen abstracción de tales contraposiciones y prefieren aplicar al federalismo las teorías de la descentralización. Esto es, explican el federalismo a través de los procesos de la descentralización; o bien, prefieren hablar del federalismo cooperativo; del federalismo participativo, etcétera.

Frente a estos planteamientos clásicos, nosotros hemos querido proponer un punto de vista que no es nuevo, pero que sí ha estado en el olvido, o no se le ha tomado en cuenta. Este punto de vista es el de presentar el federalismo como una forma de gobierno y no de Estado. Así se expresan, desde 1824, las Constituciones federalistas de México, tal como lo hemos indicado en este trabajo.

Nosotros creemos que el punto de vista de los textos mexicanos, (para no aventurar opinión alguna sobre los textos de otros países), además de la importancia intrínseca que puedan tener para los mexicanos, resuelve adecuadamente esos extremos difíciles y contradictorios de la teoría clásica del federalismo: primero, no se entra en la discusión relativa a la soberanía, ni a los extremos de si pertenece a la Federación y a los Estados (tesis de la cosoberanía); o de si solamente pertenece a la Federación y no a los Estados, o de si más bien pertenece a los Estados y no a la Federación; y, segundo, se plantea lo federal como un simple principio para distribuir el poder en dos ámbitos, el federal y el ámbito local: es decir, lo federal se toma como una forma de gobierno. Incluso, dicha distribución del poder puede llevarse al nivel municipal.

En suma, en mi opinión, el tomar lo federal como forma de gobierno en los términos de los textos mexicanos, favorece muchísimo y no trae ninguna de las complicaciones de las teorías clásicas, las cuales, al menos, no pueden, ni deben tomarse como explicación única posible del fenómeno federalista.