



CAPÍTULO QUINTO

LAS IDEAS DE NACIÓN, ESTADO Y FEDERACIÓN . . . . .	77
I. Planteamiento general . . . . .	77
II. Significados esenciales . . . . .	77
1. La idea de nación . . . . .	78
2. La soberanía. . . . .	78
3. Las formas de gobierno . . . . .	79
III. Idea de nación y de Federación . . . . .	80
IV. Idea de Estado y de Federación . . . . .	81
1. Presentación del tema. . . . .	81
2. Recordemos algunos ejemplos . . . . .	81
3. Secuencia histórica de estas formalidades . . . . .	82
V. ¿Qué es la Federación hoy en día?. . . . .	85

## CAPÍTULO QUINTO

# LAS IDEAS DE NACIÓN, ESTADO Y FEDERACIÓN

### I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Las opiniones que sostienen que lo federal en México es una forma de Estado necesariamente, en términos metafísicos, conducen a los siguientes dos extremos: primero, a establecer una igualdad esencial entre la idea de nación, por un lado; y la idea de Federación, por otro; y, en segundo lugar, a establecer otra igualdad esencial entre la idea de Federación, por un lado; y la idea de Estado, por otro. Hablamos de una equivalencia esencial de términos y de sustancia.

Esto es, que todo lo que se pueda predicar de nación debe convenirle a la Federación y viceversa; y que todo lo que se pueda predicarse de Federación debe convenirle al Estado y viceversa.

Las equivalencias solamente se dan en un lenguaje coloquial, de uso común. Podemos decir que *México es un Estado federal*; que la *nación mexicana* está organizada bajo la *forma de una Federación*. Podemos usar las expresiones coloquiales de *Estado federal mexicano*, de *Federación mexicana* y otras parecidas. Sin pretender nunca sostener una equivalencia lógica y metafísica entre dichas ideas.

Pues bien, para llegar a una diferenciación esencial entre dichas ideas, primero, vamos a recordar brevemente el significado que a estos términos se les dio en los textos y en los debates de 1823 y 1824 por el Constituyente mexicano; para, en un segundo momento, poder precisar sus diferencias.

### II. SIGNIFICADOS ESENCIALES

Vamos a recoger, de manera resumida, los diferentes planteamientos, las diversas tesis y opiniones que se han venido manejando tanto en los textos como en el debate de esta etapa histórica de 1823 y 1824 sobre la

idea de nación, la idea de soberanía y la idea de lo federal. De hecho, ya lo sabe el lector. Por ello, hacemos un breve recuento o recordatorio.

### 1. *La idea de nación*

Es fundamental en todo este planteamiento la idea de nación, no sólo porque la nación es la sede de la soberanía, sino también porque la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federada.

Pues bien, por nación se entiende, en palabras de Miguel Ramos Arizpe, quien habla a nombre de la comisión, al territorio y los habitantes: “El sr. Ramos Arizpe dijo que la comisión consideraba por nación al territorio y los habitantes”.

La nación es una entidad moral, en palabras de Osore: “Después observó que aunque el proyecto reconoce un ente moral en quien reside esencialmente la soberanía”.<sup>189</sup>

La nación, de que se habla, es una sociedad bien organizada, que tiene leyes, como lo recuerda Zavala, que tiene comercio y tiene instituciones políticas estables, como son sus ayuntamientos y las demás autoridades civiles, eclesiásticas y militares.

La nación, debido a todas y a cada una de esas prerrogativas es la sede de la soberanía, que es inalienable, imprescriptible, etcétera.

La nación, en expresión del debate, es la que se presenta al universo para alternar con otras naciones libres independientes y soberanas. De hecho, este mismo Congreso por estas fechas se puso a discutir un tratado entre la nación mexicana y Colombia.

Otra idea capital referida a la nación, es la de que los habitantes de los estados, que estaban demandando una Federación, eran la mayoría de los habitantes de la nación.

### 2. *La soberanía*

El debate diferencia de manera clara y precisa, el significado de la soberanía de lo que es la sede de la soberanía; así como del objeto que tiene como propio y del ejercicio mismo de dicha soberanía.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 237.

La nación es la sede y la fuente de la soberanía. Este poder es una pertenencia de la esencia de la nación; pertenece a la esencia de la nación, por eso se habla de que reside radical y esencialmente.

Pero la nación no puede ejercer de manera directa dicho poder y por ello se acepta, como parte de las decisiones soberanas y fundamentales, la teoría de la representación; la teoría del gobierno republicano y popular y, desde luego, la teoría de lo federal como forma también de gobierno.

### *3. Las formas de gobierno*

Precisamente dependiendo de quien, o quienes ejercen la soberanía; o de a quien o a quienes se encomienda el ejercicio del poder, procede la categoría, o proceden las categorías del gobierno, elaboradas por las doctrinas griegas y romanas; lo mismo que por los autores de la Iglesia, como Santo Tomás, o los autores del llamado derecho de gentes, como Suárez y Francisco de Vitoria.

“Y de aquí las diferentes formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático”. Son palabras del obispo Lera, diputado a las Cortes de Cádiz. Otro obispo, el de Calahorra, decía:

Y también el que ésta (la nación) tenga acción para depositarla en un solo hombre, en muchos, o en toda la comunidad, bajo de estas o las otras condiciones, pactos o limitaciones; cuya diferencia en comunicarse la potestad soberana constituye la variedad de las formas de gobierno que ha habido en la superficie de la tierra.

Esta doctrina está clara. Nosotros hemos estudiado el tema de la soberanía tanto en el debate gaditano, como en el debate del primer constituyente mexicano y, más en particular, el debate que provocó el tema de la soberanía prevista en el proyecto de Acta Constitutiva que comentamos.

Lo importante entonces es reconocer que este debate de diciembre de 1823, consideró lo federal como una forma de gobierno, es decir, como un sistema para distribuir el ejercicio del poder soberano.

Y así es como nace el sistema federal mexicano, imitando o no imitando al modelo norteamericano; nos guste o no nos guste; separando lo que ya estaba unido; o uniendo lo que estaba separándose; mediante la apli-

cación y manejo de esta o de aquella teoría sobre la soberanía; aceptando una o dos soberanías, etcétera. Ahí está el planteamiento y el debate.

Lo verdaderamente cierto es que, terminado el debate, se aprobaron, entre otros, el principio de la soberanía nacional; el principio de la teoría de la representación democrática; y el de la distribución del poder para su ejercicio, consagrándose, en primer lugar, lo federal como principio para hacer dicha distribución como se hace en un sistema federal; y, en segundo lugar, la teoría clásica de la división poderes.

Es decir, aprobado que existieran dos órdenes, el orden federal y el orden de estados libres independientes y soberanos, se aprobó que en cada orden el poder se dividiera en tres ramas.

Se quedó en el debate la posibilidad de organizar a la nación mediante un sistema federal compuesto de provincias, no de estados. Lo cual, de paso, demuestra que se estaba usando lo federal nada más como un sistema para evitar la concentración excesiva del poder en un centro.

### III. IDEA DE NACIÓN Y DE FEDERACIÓN

El punto de partida es que nación y Federación son dos cosas esencialmente diferentes. Ambas cosas fueron diferenciadas en los textos y en el debate de esta etapa histórica de 1823. La nación, lo acabamos de ver, es un ente moral que consta de los elementos de población y de territorialidad. Lo federal, la Federación es una forma de gobierno; es una forma de organizar a la nación mexicana.

Lo federal, en cuanto forma de gobierno, y la Federación, como entidad moral, carece del elemento de la territorialidad, como elemento esencial definitorio; y carece del otro elemento, el poblacional, como elemento esencial o definitorio. Por lo mismo es una cosa esencialmente diferente a la idea de nación.

Por otro lado, cuando las provincias en unos proyectos de nación; o los estados en otros casos acuerdan organizarse bajo la forma de una Federación, entonces se dice que la Federación es un pacto de unión; o entonces se puede hablar de la Federación como pacto, como una creación del derecho, como una entidad moral creada por el derecho, y por ello con domicilio propio y voluntad propia.

En todo caso, esta entidad moral nunca tendrá ni al territorio ni a la población, como elementos esenciales propios y no podrá equipararse nunca con lo que es la nación.

#### IV. IDEA DE ESTADO Y DE FEDERACIÓN

##### 1. *Presentación del tema*

Desde luego, todos los autores que consideran lo federal como una forma de Estado deben atenerse a algo.

En el mundo existen muchas naciones que adoptan la forma federal, de manera que cuando estos autores sostienen que se trata de una forma de Estado, será debido a que existen muchos, o algunos supuestos reales, en donde efectivamente lo federal es una forma de Estado.

Esto tiene que quedar muy claro. Nosotros no negamos esta posibilidad, ni entramos en su estudio. Nosotros nada más afirmamos que en México lo federal no es una forma de Estado, ni nunca lo ha sido, como se va comprobando.

Es evidente que se conoce muy bien la idea de Estado desde siempre. Y, desde luego, los constituyentes a las Cortes de Cádiz, como Miguel Guridi y Alcocer, Ramos Arizpe, Gordo y los Congresos mexicanos dominan estos conceptos sobradamente.

Ahora bien, ni los textos, ni el debate refieren lo federal al Estado. Siempre, o por regla general refieren lo federal a la nación y, en su caso, se usa el término República, que también es una forma de gobierno.

##### 2. *Recordemos algunos ejemplos*

El llamado Plan de la Constitución de la Nación Mexicana, ya citado, trae las siguientes referencias:

1o. La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o N. España, que forman un todo político.

La soberanía de la nación, única, inalienable e imprescriptible puede ejercer sus derechos de diverso modo y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno.

El de la nación mexicana es un república representativa federal.

El original manuscrito del proyecto de Acta Constitutiva, así como el original del texto aprobado como Acta Constitutiva, traen la siguiente leyenda: “*Original. Acta Constitutiva de la Federación*”.

El original impreso, lleva el nombre de: “*Proyecto de Constitución de la República Mexicana...*”.

Después viene el discurso preliminar y, al iniciar el articulado trae el siguiente encabezado: “*Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*”.

Por último respecto de este documento, el texto original manuscrito definitivo trae después del título primeramente reseñado arriba de estas líneas, lo siguiente: “*Acta original. El soberano congreso constituyente mexicano, ha tenido a bien decretar la siguiente constitución de la federación*”.

Y pasando al texto de la Constitución del 4 de octubre de 1824, trae la siguiente leyenda en su original manuscrito: “*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*”.

Como se aprecia muy bien, ambos textos llevan el nombre de Constitución de la Federación, o Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ambos textos son fundacionales de dicha Federación o pacto de unión y lo regulan. Nunca se hace referencia al Estado mexicano, por ejemplo. Pero sí a la nación: he aquí la secuencia del Acta Constitutiva:

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

Artículo 2o. 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.

Artículo 3o. 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.

Artículo 5o. La Nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal.

Artículo 6o. 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>190</sup>

### 3. *Secuencia histórica de estas formalidades*

Sobra decir que estas formalidades se continuarán después, en lo esencial, hasta nuestros días.

<sup>190</sup> *Ibidem*, en donde se reproducen el texto original manuscrito, así como el original impreso.

En efecto, en la Constitución del 4 de octubre de 1824 se repetirán los mismos principios que ya había consagrado el Acta: “Artículo 3o. 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 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 artículo 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 go-

bierno federal de 1824 y la forma de gobierno unitario y centralizado a partir de 1835 y 1836.

Después de estos 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 1o. volvía a repetir la preferencia por la forma de gobierno unitaria, y estaba redactado de la siguiente manera: “Artículo 1o. 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 a 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 esta 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 artículo 40 del texto en vigor: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...”<sup>191</sup>

<sup>191</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”, 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.

## V. ¿QUÉ ES LA FEDERACIÓN HOY EN DÍA?

Por supuesto que, de conformidad con el texto vigente de la Constitución de 1917, la Federación no guarda equivalencia alguna con el Estado mexicano, aunque ahora aparece en muchas ocasiones este vocablo. Más aún, hay un artículo que hace una precisa diferenciación entre Estado y la Federación. Es el tercero, que, hablando de la educación, dice en la parte conducente: "...la educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—...".

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 las entidades locales, incluidos 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, lo mismo que a los estados, al Distrito Federal y a los municipios sendas asignaciones soberanas.<sup>192</sup>

Sin duda, es un ejemplo muy elocuente. Sin embargo, hoy en día las tesis de nuestros constitucionalistas han ya persuadido al llamado poder revisor de la Constitución, para confundir las cosas, de manera que en sus más de seiscientas reformas, algunos pasajes son francamente confusos, se habla de la Federación como si fuera una misma cosa que el Estado.

Un ejemplo de mezcolanza y confusión lo tenemos en el mismo artículo 3o., pero en las fracciones 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 las fracciones 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.

<sup>192</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 estados dentro de su respectivo territorio; y a los municipios, también dentro de su territorio.

Ahora bien, el contrasentido es mucho más violento al expedirse la Ley General de Educación, la cual se olvida por completo de lo dicho por el primer párrafo del artículo 3o. y considera a México como si fuera un país unitario y fuertemente centralizado.

En el artículo 4o. 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 artículo 3o.

En el artículo 4o. 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 artículo 5o. 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 artículo 10 se dice que en los Estados Unidos Mexicanos, que es el nombre oficial de nuestra Federación y, tal vez, también 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 exclusiva a la Federación por lo que hace a la posibilidad de prohibir el uso de ciertas y determinadas armas, como serían, por ejemplo, las que están reservadas para el uso del Ejército.

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 artículos 42 y 43 de nuestra Constitución, que cito:

*Artículo 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.

*Artículo 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 artículo 42 nos dice que la Federación es lo que integra a las partes que la componen; es el elemento espiritual que une e integra; es la unión misma que se crea; es el pacto de unión. 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, muy 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 artículos 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.