



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO SEXTO

LO FEDERAL COMO FORMA PARA DISTRIBUIR EL PODER	89
I. La unidad del poder o soberanía	89
II. Ejercicio directo del poder	90
III. El ejercicio del poder mediante la forma federal	91
1. Planteamiento general	91
2. El principio de la distribución	92
IV. El ejercicio por representación.	93
1. ¿Cómo se hace la distribución? Planteamiento general. . .	93
2. Su distribución por áreas	94
3. Asignaciones directas a entidades	99
4. Asignaciones directas al Estado y a la nación	100
V. Desde la perspectiva territorial	103
1. Aspectos generales	103
2. El régimen interno de los estados.	104
3. El régimen de los territorios federales	106
4. El régimen del Distrito Federal	106
5. El régimen de las restantes áreas territoriales.	107
VI. Desde la perspectiva de las materias.	108

CAPÍTULO SEXTO

LO FEDERAL COMO FORMA 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.

I. 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 diversas expresiones constitucionales, en nuestra opinión, se enuncia con absoluta precisión y propiedad: la 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, que venimos examinando. El pueblo está formado por los habitantes asentados en el territorio nacional.

En México, no hay habitantes *federales*. Por tanto, no son los habitantes de la Federación que, como pueblo, detentan la soberanía, sino que son los habitantes de los estados los que forman la unidad sociológica denominada pueblo soberano.

Se trata de 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 artículo 5o. 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.

Por tanto, si lo federal, si la entidad federal es lo que dicen los textos 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.

Esta es nuestra opinión sobre la idea de soberanía consagrada en la Constitución vigente. Pero acepto que existan otras opiniones. Todas las que se quiera. Lo interesante es advertir que el problema del federalismo mexicano nada tiene que ver con la idea filosófica de la soberanía, ni con los extremos de si hay una, o si hay dos, sino con su ejercicio.

II. EJERCICIO DIRECTO 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 mas, 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.¹⁹³

III. EL EJERCICIO DEL PODER MEDIANTE LA FORMA FEDERAL

1. *Planteamiento general*

En México, la soberanía, para su ejercicio se distribuye en cuando menos dos grandes áreas, de conformidad con el principio federalista que le es propio: una de esas áreas es la federal; la otra es el área de los estados miembros de la unión. Ahora bien, en ciertos casos, dicho poder se distribuye también a favor de una tercera área, que es la municipal.

Es lo propio de lo federal en México, evitar que el poder esté concentrado en un solo centro; o permitir que su ejercicio se pueda distribuir entre los poderes federales y los poderes estatales; o entre la Federación y los estados.

A. *Según el Acta Constitutiva*

Artículo 3o. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación...

Artículo 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 6o. Sus partes integrantes son Estados libres independientes y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

B. *Según la Constitución vigente*

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

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

¹⁹³ 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.

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...

2. *El principio de la distribución*

Podemos apreciar una secuencia perfecta de los textos en vigor: ahí está el principio de la soberanía popular; en seguida está la voluntad del pueblo soberano de constituirse en República representativa, popular, federal, compuesta de estados libres y soberanos; y el principio de su distribución, para su ejercicio.

Todo el contenido de soberanía, consagrada en el artículo 39, será distribuido para su ejercicio, dice el artículo 41, a favor de los poderes de la Unión y a favor de los poderes de los estados.

La existencia de la Unión, o de la Federación, que se menciona en el artículo 41, es efecto inmediato de la consagración de la forma de gobierno federal en el artículo 40. Pero de igual modo, la existencia de estados libres y soberanos, es efecto inmediato de la misma voluntad soberana.

Y ambas cosas, o ambos enunciados, son expresiones de soberanía, tan claras y tan categóricas, como lo pueda ser la expresión del mismo artículo 39, lo cual significa que tienen exactamente el mismo valor intrínseco y el mismo alcance de su significado. Esto es, ambos enunciados tienen un mismo valor soberano y un mismo alcance soberano.

El pueblo de México, o la nación mexicana recrea una vez más su vocación federalista, renueva o ratifica el pacto histórico de Unión, o de Federación. Y, por ello mismo, determina ejercer su soberanía por medio de dichos poderes, los federales y los estatales.

La decisión de adoptar la forma de gobierno federal, es una decisión fundamental del pueblo de México. Y es a través de ella como se distribuye, para su ejercicio, dicho poder soberano.

Propiamente hablando, vemos que ya no se discute la idea de la soberanía, como tampoco se discute si las partes integrantes de la Federación serán estados libres y soberanos, porque también hubieran podido ser provincias, como decía el *Plan de Constitución* de 1823.

Debajo de estos enunciados, después de hablar del territorio nacional, el artículo 49 expresa el principio clásico de la división del poder en la forma tradicional: “El Supremo Poder de la Federación se divide, par su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Por su parte, el artículo 116 dice: “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Se regula la idea de la representación democrática para la elección de quienes habrán de ocupar los diversos cargos sujetos a dicha elección.

IV. EL EJERCICIO POR REPRESENTACIÓN

Cuando es imposible hacer uso del poder de manera directa por parte del pueblo y habiéndose escogido o determinado la forma de gobierno correspondiente (republicana o monárquica, por ejemplo), se recurre siempre a la teoría de su ejercicio por medio de la representación.

Todos los textos mexicanos proclaman este principio, insistimos, después de haber proclamado la soberanía nacional y la forma de gobierno federal. El ejercicio del poder siempre se hará por medio de representantes. Por tanto, hacia el interior de cada una de las áreas, impuestas por la forma federal, el ejercicio del poder se hará mediante el principio de la representación, aceptándose de antemano la teoría clásica de su división en los tres poderes que conocemos.

Más aún, la aceptación de la idea de la representación es anterior en el tiempo, de manera que la primera aplicación que se hará de dicho principio será para reunir a la Asamblea Constituyente. Es decir, este principio se encuentra metido en la misma idea de la soberanía y se desarrolla mediante la implantación de sistemas democráticos para la elección de los cargos correspondientes.

1. *¿Cómo se hace la distribución? Planteamiento general*

Vamos a entrar un poco más en los pormenores de cómo se lleva a cabo la distribución del poder soberano en México. Como ya sabemos, tenemos una primera división por áreas, es decir, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales, así como por medio de los poderes estatales, configurando así, de manera directa y expresa, dos áreas generales de asignaciones o de competencias, la federal y la de cada una de las entidades locales.

Como consecuencia de esta primera manera de distribuir el poder soberano, se enuncia el artículo 124 como principio regulador de dicha distribución, indicando que aquellas facultades que no estén expresa-

mente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Ahora bien, debido a diferentes factores, entre los cuales debemos mencionar al llamado poder revisor de la Constitución, también tenemos otras maneras de distribuir dicha soberanía, que vienen a complementar el principio de la distribución por áreas, que ya mencionamos.

Unas veces, efectivamente, el texto constitucional hace asignaciones directas de competencia, o de facultades, no a favor de funcionarios federales, en sentido estricto, sino a favor de la entidad federal, como tal; a favor de la entidad llamada Estado; a favor de la entidad llamada nación.

Nos vamos a detener un poco en cada una de estas modalidades de asignación, más que nada para seguir marcando las diferencias entre Federación y Estado mexicano, por decirlo de alguna manera; y entre Federación y nación.

2. *Su distribución por áreas*

Como acabamos de ver, la primera distribución que de manera muy general, pero expresa, se menciona es la distribución por áreas.

A. *Se distribuye el ejercicio de la soberanía*

Lo primero que llama la atención del texto constitucional, es que se habla de una distribución del ejercicio de la soberanía misma. *El pueblo ejerce su soberanía*, dice el texto citado.

Cuando se habla de pueblo, se refiere al pueblo de México, a todos los mexicanos. La Federación mexicana, insistimos, no tiene población, como elemento definitorio; Tiene funcionarios federales, pero no hay en México *habitantes federales*.

Nunca ha habido en México *habitantes federales*, ni siquiera durante la larga etapa, ya concluida, de la existencia de los llamados territorios federales y del Distrito Federal.

El pueblo soberano, que es convocado para, por medio de sus representantes, constituirse en una asamblea constituyente y para, en consecuencia, darse una Constitución, como la que ahora mismo está en vigor, es el pueblo de cada uno de los estados y de los territorios federales, cuando los hubo, y del Distrito Federal.

Son los habitantes de las entidades locales, los que, en su condición de pueblo estable y determinado; o en condición de nación en estado de constituyente, detentan la soberanía absoluta, en primer lugar; son también los que, en segundo lugar, se erigen en asamblea constituyente; son los que, en tercer lugar, resuelven aprobar una determinada Constitución; y, por último, son los que determinan ejercer dicho poder de soberanía por medio de los poderes de la Federación y por medio de los poderes de las entidades locales.

No es la entidad llamada Federación la que, en un papel hipotético de Estado nacional, tiene habitantes; se configura como pueblo estable; convoca a asamblea constituyente; aprueba una Constitución y determina adoptar tal o cual forma de gobierno.

B. En una Constitución, todo es constitucional

Una segunda cosa que llama la atención de los diferentes planteamientos que conocemos sobre el federalismo mexicano, sobre todo por los autores que lo consideran como forma de Estado y niegan la soberanía interna de los estados, es la diferenciación de textos y de pasajes, en el sentido de que, para dichos autores, unos son de primera y otros textos son de segunda o de tercera.

Así, por ejemplo, cuando hablan de la soberanía, aseguran que pertenece al Estado federal y no a los estados miembros, muy a pesar de que los textos constitucionales dicen otra cosa. Y de la misma manera nos aseguran que las previsiones constitucionales, reguladoras de la organización y funcionamiento de los supremos poderes de la Federación tienen todo el valor soberano de decisiones fundamentales frente al sentido provinciano y de mera autonomía que tendrían las normas que regulan la organización y el funcionamiento de estas entidades locales.

Pareciera, en efecto, que lo perteneciente a la Federación es de primera, mientras que lo perteneciente a los estados es de segunda, cuando no de tercera.

De esta manera, nos insisten, la Constitución federal (que no de la Federación) es una verdadera Constitución, una auténtica Constitución, lo que no se puede decir de las Constituciones de los estados, pese a que tales Constituciones tienen precisamente el valor que les otorga y les reconoce la primera, por ser la expresión del pacto de unión. Es decir, no

pueden tener otro valor, por ejemplo, el de autonomía, porque no está previsto en dicho pacto, salvo que se emplee la voz autonomía, como hace Elisur, con una misma significación para una y otra área, la federal y la estatal.

En efecto, recordemos que, aunque suene a tontería, en una Constitución, todo es constitucional. Y que, por la misma razón de ser de las cosas, en una Constitución, tan sagradas son las ideas y los conceptos, como los puntos gramaticales y las comas que las separan y las distinguen convenientemente.

C. Su regulación por el artículo 124

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y por medio de los poderes estatales, de conformidad con la siguiente regla, establecida en el artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

La significación de este enunciado parece clara y explícita. Sin embargo, ha sido explicado de muy diferentes maneras.

I. Para comenzar, los autores no le dan la categoría soberana, que debe tener, si lo vinculamos con la expresión del artículo 41. Ya sabemos lo que dice, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales, lo cual significa que las facultades expresas que se les reconocen por virtud del artículo 124, también tendrán ese carácter soberano.

Pero, además, el artículo 41 dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes estatales, lo cual significa que el área de reserva mencionada por el artículo 124 tiene carácter de soberanía. Se trata de una reserva soberana a su favor. De esta manera hay congruencia entre la expresión de estados libres y soberanos del artículo 40 con las del 41 y 124.

II. Dicho artículo 124 regula, por un lado, de manera limitativa el ejercicio soberano de los poderes de la Federación, mientras que, por otro lado, la regulación que se hace del ejercicio soberano de los estados es de manera ilimitada o abierta.

Esto significa que los poderes federales, o los funcionarios federales, individualmente considerados, o en su conjunto no pueden ejercer ninguna facultad que no esté concedida de manera expresa.

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, o 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.

Nada más para fortalecer el sentido inequívoco que le estamos dando al artículo 124, recordemos el texto del artículo 21 de la *Acta de Reformas* de 1847, que decía: “Artículo 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”.

III. Por otro lado, facultades expresas no significan, por el solo hecho de tener ese carácter de facultad expresa, que se trate de facultades exclusivas de los poderes federales, o de los funcionarios federales. De su texto se infiere que lo expreso, no necesariamente está reservado al gobierno federal.

En el enunciado del artículo 124 ciertamente se emplea la voz “*reservadas*”, pero lo hace a favor de los estados y no del gobierno federal.

Además hay otro argumento y es el siguiente: que cuando la Constitución quiere que una materia sea exclusiva, o sea reservada exclusivamente de los funcionarios federales, o del gobierno federal, en unos casos, se indica de manera expresa y categórica. Y en otros casos, 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 serían las materias diplomáticas y consulares.

Por ejemplo, el artículo 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 prohibición, nos lleva a la conclusión de que efectivamente se trata de una competencia exclusiva del gobierno federal.

Como ejemplos, recordemos también que en el artículo 27 se señalan muchas materias como de competencia de la nación, o del Estado; y, llegado el caso, se habla en particular de alguna autoridad federal, como la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por tanto, se deberá examinar caso por caso, para determinar correctamente a quien corresponde el ejercicio de la competencia de que se trate y determinar si se trata de un ejercicio de una facultad exclusiva, o más bien se trata de ejercicio concurrente de facultades.

Algo parecido se podría decir del artículo 28, en el cual se enuncian muchas otras materias que caen dentro de lo expreso y lo exclusivamente perteneciente a la Federación, como la materia relacionada con la existencia del Banco de México, la emisión de moneda, y otras más; pero no la materia bancaria, por ejemplo, la cual alguna vez estuvo reservada exclusivamente a favor del Estado (entiéndase de la Federación), pero, suprimida esa leyenda, sin duda devino esa materia en un campo de ejercicio concurrente de facultades.¹⁹⁴

IV. La regla general para la determinación de la soberanía que toca ejercer a los poderes estatales, es la de una cláusula abierta, que se llena de contenido después de señalar a favor de los funcionarios federales, las facultades que además de expresas tengan el carácter de exclusivamente reservadas a ellos; o que, con otras palabras, tengan el carácter de prohibiciones y limitaciones expresas para dichos estados.

Hecha esta salvedad, los estados pueden y deben tener como propias, como pertenecientes a su régimen interno soberano, las facultades para ocuparse de todas las demás materias no exclusivamente reservadas al gobierno federal.

Por ejemplo, la materia de derechos humanos, aún en el área expresa que regulan las leyes federales de los juicios de amparo, puede ser objeto del ejercicio directo o inmediato por parte de los estados, creando juicios

¹⁹⁴ 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.

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, bien sea por la declaración de exclusividad, bien sea por el enunciado de alguna prohibición expresa.

3. *Asignaciones directas a entidades*

¿Qué sucede cuando las facultades se conceden, no a favor de los funcionarios federales como dice el artículo 124, sino que se conceden directamente a una entidad particular, como puede ser la Federación, como pueden ser los estados, el Distrito Federal, los municipios, la entidad llamada Estado, o la entidad llamada nación?

Por ejemplo, el artículo 3o. constitucional, que se ha venido citando, dedicado al tema de la educación, dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”.

Además de ser este artículo un magnífico ejemplo de una muy clara diferenciación entre lo que es el Estado mexicano, como tal y lo que es la Federación, es un ejemplo expresivo y elocuente de asignaciones directas a entidades. De manera que la función del Estado mexicano en materia educativa se encomienda de modo directo y por igual tanto a la Federación como a los estados.

Por ejemplo, el gobierno federal podrá crear sistemas y planteles educativos, no sólo en el Distrito Federal y, cuando los tuvo, 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 8 de julio, de la fracción XXVII del artículo 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”.¹⁹⁵

4. *Asignaciones directas al Estado y a la nación*

Ya vimos cómo el artículo 3o., antes mencionado, hace una asignación directa al Estado mexicano, no a los Estados Unidos Mexicanos, y cómo el mismo texto nos aclara en el acto, que dicha asignación deberá entenderse que se hace por igual a las partes que lo integran, como son la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios.

Este enunciado es muy didáctico. Pero existen otros muchos enunciados que no son tan didácticos; peor aún, que llegan a confundir, o que regulan materias muy difíciles, porque al emplear la palabra Estado, o la palabra nación, no explican su alcance, ni aclaran si por Estado, o por nación, debemos entender a cada una de las entidades a que se refiere el artículo 3o., por ejemplo, o se debe entender nada más a la Federación.

De cualquier modo, los enunciados ahí están. Y uno debe examinarlos con todo cuidado para concluir si se trata de materias concurrentes, o si se trata de alguna materia exclusivamente reservada a la Federación por razón de su misma naturaleza.

¹⁹⁵ He aquí una excelente precisión muy en consonancia con lo mandado por el artículo 124 de la misma Constitución, aclarando que el ejercicio de las facultades concurrentes debe hacerse sin menoscabo de las atribuciones hechas a los estados.

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

Sin embargo, según lo advierten muy bien todos los autores, 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 artículo 3o., que ya conoce el lector. 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 la Federación y a los estados es de la misma naturaleza 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 artículo 3o., 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 artículo 3o. 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. La Constitución que tenemos, es una *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, no es del Estado mexicano, ni siquiera es de la República mexicana, que sería igual o también otra forma de gobierno; mucho menos se puede afirmar que sea una Constitución de la Federación, como entidad.

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.

Por lo mismo, 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, pero de esa manera un tercero podrá tener a su favor ciertos derechos sobre un bien que no le pertenece.

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 afirmarse, con mayor rigor científico, que dichos recursos pertenecen y caen bajo la esfera de la propiedad, y, consecuentemente, de la competencia, respecto de su explotación y comercialización, por parte de los estados y municipios en cuyos términos o cercanías se encuentren dichos bienes o recursos.

Repetimos, esta es una cuestión difícil y compleja, que debe ser estudiada siempre caso por caso y con todo cuidado.

V. DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

1. *Aspectos generales*

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 es, lo territorial, un elemento esencial del Estado, lo mismo que de la nación.

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

Ya conocemos el texto de los artículos 42 y 43. Veamos el 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 artículos 45, 46, 47 y 48, que ya no transcribimos para no hacer tedioso nuestro examen.

Aparece claro que el territorio de la Federación solamente comprende o se integra, como lo indica el artículo 43, por los treinta y un 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 artículo 42 arriba transcrito.

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 artículo 42.

Con otras palabras, el concepto de la soberanía nacional resulta ser mucho mas 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.

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 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 a los llamados territorios federales, así como a las demás áreas espaciales mencionadas en las fracciones II, III, IV, V y VI del artículo 42 constitucional. Veamos lo que sucede en cada uno de estos supuestos.

2. *El régimen interno de los estados*

Dentro de cada territorio estatal se crea un área de reserva exclusiva de poder a favor del estado de que se trate, Un área que no deberá ser invadida por ninguno de los poderes existentes, ni del orden federal ni del resto de los demás estados.¹⁹⁶

Dicho poder soberano viene expresamente en el texto de los artículos 40 y 41, ya citados, así como viene inculcado en las disposiciones, que dan motivo al juicio de amparo y, en su caso, a las controversias y accio-

¹⁹⁶ Para salvaguardar este espacio soberano interno de cada estado, el artículo 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".

nes de inconstitucionalidad, de los artículos 103 y 105, y todos ellos en relación con los principios establecidos en el artículo 124, cuyo significado y alcance ya conoce el lector.

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 soberana, componente de la Federación y que dista mucho de la naturaleza de una provincia o de un departamento.

Nosotros, vamos a repetirlo, decimos que hay soberanía y que debe de hablarse de soberanía y no de autonomía, primero, porque la palabra autonomía jamás se ha utilizado a lo largo del constitucionalismo mexicano como una característica de nuestro federalismo. Y, en segundo lugar, porque la palabra consagrada de manera constante por los textos constitucionales es la de soberanía, en las expresiones que ya conoce el lector. Nosotros estamos convencidos de que son expresiones impecablemente bien utilizadas.

Sin ánimo de regresar a la polémica de lo que es el ejercicio soberano de una facultad, nosotros diríamos que una autoridad ejerce poderes soberanos, cuando lo hace de manera exclusiva sobre un espacio determinado, excluyendo de manera categórica y absoluta la intervención de cualesquiera otras autoridades.

Francisco de Vitoria decía: *alteri non subiecta*: es decir, una República es soberana, porque no está subordinada a ninguna otra autoridad. Esa es la noción de soberanía en el llamado derecho de gentes.

Claro que las autoridades estatales deberán subordinarse a la Constitución federal, y que las Constituciones locales deberán igualmente respetar los principios de distribución del poder público enunciado en la primera.¹⁹⁷

Ni más ni menos que como se sujetan y se subordinan las mismas autoridades federales a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, obligadas al ejercicio de facultades expresas; obligadas a respetar el régimen interno de cada estado, etcétera. Y, en todo caso, ni más ni menos

¹⁹⁷ Por ello, otra fracción, la III, del artículo 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.

que como todo el poder público está subordinado a la Constitución en un Estado de derecho.

3. *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.

Esta competencia se reconocía a través del artículo 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 a favor de la Federación plenos poderes para el gobierno de estos territorios.

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 toda clase de materias, ya sean de comercio, ya sean de carácter civil, o penal.

Nacieron y, curiosamente, sobreviven a la extinción de dichos territorios y a la reciente transformación del régimen del Distrito Federal, el cual ya no está bajo la tutela absoluta del gobierno federal, como lo estaba antes.

Sobreviven y se aplican en toda la República, como si los estados tuvieran la naturaleza que tenían los territorios. Esto es, como veremos más adelante, en materia de administración de justicia, no existe desde hace 150 años federalismo alguno en México.

4. *El régimen del Distrito Federal*

Como sabemos bien, primero, por lo que se disponía en la misma fracción VI del mencionado artículo 73 y de conformidad con las reformas que últimamente se le han venido haciendo al artículo 122, se tiene el propósito de dotar al Distrito Federal de 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.

Por ejemplo, a partir del año de 1997, hubo cambios importantes sobre el régimen constitucional a que estaba sujeto el 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.

Ahora bien, tenemos, en el proceso de transferencia de facultades de parte del Congreso de la Unión a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una advertencia interesante. Viene en el párrafo sexto del artículo 122, que dice:

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A) Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

Ya lo creo que es interesante que se diga que el Congreso de la Unión no puede hacer uso de aquellas facultades que ya se transfirieron a dicha Asamblea. Sin duda, es una señal de respeto al ejercicio privativo y soberano que de esas facultades toca hacer a la mencionada Asamblea.

Desde luego, generalizando este principio, el Congreso de la Unión tampoco deberá hacer uso de aquellas facultades que caigan dentro de la reserva soberana del régimen interno de los estados.

5. El régimen de las restantes áreas territoriales

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 artículo 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.

En efecto, se trata de espacios colindantes, en unos casos, con aguas internacionales o con límites internacionales, o simplemente con áreas reguladas 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.

VI. 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 los textos constitucionales les hacen también asignaciones fundamentales.

Uno de estos principios o criterios es el que toma en cuenta la naturaleza de las materias, para que, con fundamento en esa naturaleza, reconocer que determinadas materias corresponden de manera expresa y exclusiva a alguno de estos órdenes.

Por ejemplo, la materia del artículo 5o., 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, sin perjuicio naturalmente de la protección de estas garantías que dispensa el juicio de amparo federal.

Lo mismo ocurre con muchas otras materias, todas importantes como los hidrocarburos, la minería, la energía nuclear y, en general, las enumeradas en los artículos 25, 26, 27 y 28, entre otros, como materias que, hablando en general, se piensa que están reservadas exclusivamente al gobierno federal. Esto no siempre es verdad.

Veamos, en dichos artículos se habla, por ejemplo, de la propiedad originaria de la nación, la cual no se puede atribuir a la Federación, como tal, ya que no podemos hablar de una propiedad originaria federal; ni se puede atribuir al Estado mexicano, en cuanto tal, porque tampoco podemos hablar de una propiedad originaria del Estado mexicano. La propiedad originaria pertenece a la nación, una idea que es muy diferente a la idea de Federación y a la de Estado.

En este apartado entrarían también otros varios supuestos soberanos 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.