

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA FEDERAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

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

Según el artículo 40 el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El estado federal, afirma este artículo, está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Y el artículo 41 dice que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema —según la terminología de Heller— en lo referente a su régimen interior, la misma característica que posee la federación.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular."

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley fundamental, que dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal."

Es decir, la Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en

un estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del estado federal mexicano.

El artículo 41 claramente indica que en el estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Según los preceptos citados, el estado federal mexicano tiene los siguientes principios.

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

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

Examinemos con algún detalle los cuatro principios asentados.

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

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano. Prisciliano Sánchez en su obra *el Pacto Federal del Anáhuac*, de 28 de junio de 1823, se refirió a las entidades federativas como *soberanas e independientes* en todo lo relativo a su régimen interior. Pensamiento que coincide con el que siguieron los estados que se declararon, en ese año, libres y soberanos.

El artículo sexto del acta constitutiva de 1824 sostuvo que la federación está integrada por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que

exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”, pero en la constitución de ese mismo año ya no encontramos declaración semejante.

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

Por otro lado, la tesis anterior como explicación y definición de qué es el estado federal mexicano no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y la otra, a las entidades federativas.⁹

Siempre hemos creído que las palabras no correspondieron al pensamiento: no se quiso —cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces— atribuir soberanía a las entidades federativas. Así, Prisciliano Sánchez aclaró que: “No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto; ninguna ha pensado en semejante delirio...”¹⁰

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

Sin embargo, con un prurito de justificación, podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41 constitucional cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal: la descentralización política.

Con claridad, en forma diáfana, hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un estado federal de uno central es la descentralización política —tesis que sigue la gran mayoría de los tratadistas actuales: Dabin, Le Fur, Moukheli, etc.—; sin embargo, el camino para llegar a esta conclusión fue penoso y lleno de incertidumbre.

El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está representado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad

⁹ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 77.

¹⁰ Sánchez, Prisciliano, “El Pacto Federal del Anáhuac” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIV, N° 56. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1964, p. 1156.

de decisión política en la esfera de su competencia. Pues bien, estos conceptos caben en las frases del artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas; y señalando una supremacía a la Constitución federal, o en términos más precisos, a la Constitución del estado federal.

Ahora bien, cuando se redactó el presente artículo no se pudo tener en mente —porque no existía— la tesis anterior; pero, como hemos afirmado, cabe dentro de sus palabras; aunque se debe asentar que en la realidad es intrascendente que nuestra Constitución asiente una tesis errónea de la naturaleza jurídica del Estado federal, como intrascendente también es que se admita o no que la idea de descentralización política se encuentra en los postulados del artículo 41 constitucional.

El artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía, que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase. Y desde el punto de vista práctico la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos; cuando el estado federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado unitario, pero con descentralización política.

Además, el artículo 40 está en contradicción con el inmediato anterior; es decir, el 39, que declara: “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...” —¿Entonces, en México —como acertadamente se pregunta el maestro Mario de la Cueva— quién es el soberano: el pueblo o las entidades federativas? La contestación salta a la vista: el pueblo. La contradicción apuntada en el 40 se resuelve a favor del 39, porque la soberanía no es divisible y reside en el pueblo como lo ha dicho toda la historia constitucional de México; entonces el artículo 40 pierde fuerza y, por tanto, resalta el precepto número 41, en el que se puede encuadrar la tesis de la descentralización política, y se reafirma la idea del artículo 39, al decir: “El pueblo ejerce su soberanía...”, o sea, también este precepto está en contradicción con el artículo 40 respecto a que las entidades federativas son soberanas.

Sobre la naturaleza jurídica del estado federal mexicano, sólo nos resta recalcar una idea expuesta: que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta, o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son

siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, *régimen federal*, juicio de amparo y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.