

00721A
114



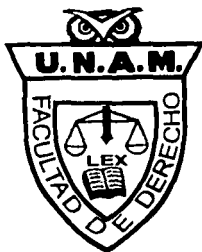
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS QUE INTEGRAN UN ESTADO
FEDERAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ARMANDO SALVADOR BRIÑO RAMIREZ



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARTURO GONZALEZ JIMENEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA
2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

B

Ciudad Universitaria, a 22 de enero de 1999.

**LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ.
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE TEORÍA DEL ESTADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.**

Distraigo su fina atención con el objeto de hacer de su conocimiento , que el alumno **ARMANDO SALVADOR BRIÑO RAMÍREZ**, con número de cuenta 8821935-4 me ha solicitado tenga a bien dirigir su trabajo de investigación para optar por el título de licenciado en Derecho en el Seminario a su digno cargo.

Toda vez que el suscrito no se encuentra asignado como profesor de tiempo al Seminario que usted dirige, pero que imparto las materias de Teoría Política y Teoría General del Estado, solicité de usted su autorización para que, si no existe inconveniente alguno, pueda fungir como asesor del referido trabajo de tesis.

En caso de ser autorizada la presente propuesta, a la brevedad le haré llegar el tema de investigación para su visto bueno.

Le hago patente mis respetos.

ATENTAMENTE

LIC. ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ

Envío a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Briño Ramírez
Armando Salvador
FECHA: 22/01/03
MA: [Signature]

C

ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
Abogado

Adolfo Prieto 1476,B3
Col. Del Valle
3100 México, D.F.

Tels. 55-75-25-45
55-59-13-93

Ciudad de México, a 15 de Octubre de 2002.

LIC. MARIA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE TEORIA
GENERAL DEL ESTADO
PRESENTE

Me es grato poder someter a su revisión y en su caso autorización, el trabajo de investigación que para obtener el Título de Licenciado en Derecho, elaboró bajo la supervisión del suscrito previamente inscrito en este Seminario a su digno cargo, el alumno **ARMANDO SALVADOR BRIÑO RAMÍREZ**, con el Título " **LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE INTEGRAN UN ESTADO FEDERAL**".

La citada investigación considero que cumple los requisitos necesarios que para estos tipos de estudios, exige la legislación Universitaria.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mis respetos.

ATENTAMENTE



D



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA
GENERAL DEL ESTADO
U. N. A. M.**

OFICIO FDER/STGE/025/11/2002

ASUNTO: Oficio Aprobatorio de tesis.

**LIC. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E.**

El pasante de Derecho señor **BRIÑO RAMÍREZ ARMANDO SALVADOR**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del **LIC. ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ**, la tesis titulada:

“LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE INTEGRAN UN ESTADO FEDERAL”.

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

E



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 4 de Noviembre

LIC. MA. DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA
DE
TEORÍA DEL ESTADO

MLGG/lsg.

f

A mi Madre: Quien con su esfuerzo, comprensión, apoyo y cariño impulso mi vida hasta llegar a este momento fundamental en la vida de cualquier ser humano; a ella, que con sus enseñanzas, sembró en mi persona el sentido de equidad y justicia, valores fundamentales en el devenir de todo jurista.

A mi Padre: Quien me enseñó y demostró que la vida es una lucha constante de los ideales y valores de cada ser, sin importar que se vaya contra la corriente y en muchas ocasiones contra lo preestablecido o comúnmente llamado normal; por haberme inculcado un espíritu lleno de fortaleza para afrontar los problemas y temores de la vida.

A Cristina: Quien con su amor y apoyo ha permitido que llegue a la conclusión de una etapa decisiva en mi vida; A ella, quien realmente me ha demostrado su cariño con hechos; A ella, quien es la mujer con la que deseo trascender en este mundo terrenal; A ella, a quien le quiero dejar plasmado en este pequeño esfuerzo intelectual, mi amor incondicional y eterno, con la certeza de que nada podrá borrar este sentimiento que queda plasmado simbólicamente en este texto, pero queda aún mas marcado en el fondo de mi alma.

A mi Hermano Oliver: Quien me enseñó que la madurez no es una cuestión cronológica; a quien con su ejemplo, me ha demostrado que el trabajo constante, es la única forma de tener una vida honesta y prospera, con satisfactores materiales y espirituales.

A mi hermano Bernardo: Quien actualmente es la motivación de lucha y esfuerzo para mis Padres, quien quizá, en estos momentos, no comprende la trascendencia de este gran paso en la vida académica de cualquier ser humano; a quien le deseo profundamente, que concluya sus estudios, ya que tiene todos los elementos para lograrlo, fundamentalmente la oportunidad y apoyo invaluable que nuestros Padres nos han dado.

A mi hermano Luis Guillermo: Quien siempre ha sido un ejemplo de tenacidad, fuerza y coraje para afrontar la vida; a quien deseo entregarle de todo corazón, el esfuerzo de toda una vida de estudios, que concluye en este pequeño trabajo académico, pero simbólicamente, es una constancia irrefutable del cariño de hermano que siempre le he tenido y le tendré, a pesar de todos los obstáculos que el destino nos ha deparado en el transcurso de nuestras vidas.

A mi Abuela Beatriz: Quien ha sido para mi, una segunda Madre, y nunca me ha dejado de apoyar en todo lo que he emprendido; a ella, quien me inculco el espíritu de ser una gente preparada, pero fundamentalmente honesta.

A mis Maestros: Quienes construyeron los cimientos que sostienen mis conocimientos; a ellos, que aportaron parte de sus vidas para formar en mi, un profesionista responsable; especialmente a mis Maestros de Licenciatura, ya que fueron ellos, quienes realmente formaron en mi persona, el criterio jurídico que poseo, el cual,

basándome en sus incansables recomendaciones, procurare día con día mejorar.

A mis Tíos, Primos, Sobrinos y Amigos: Quienes han contribuido a través de mi vida, a formar la persona que actualmente soy, y a quienes agradezco en forma muy especial, todas y cada una de las aportaciones que me han hecho, las cuales, se ven reflejadas en este momento que entrañablemente comparto con ellos.

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE INTEGRAN UN ESTADO FEDERAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....4

CAPÍTULO I.- EL ESTADO, CONCEPTOS Y ELEMENTOS.....6

1.- CONCEPTO DE ESTADO..... 8

2.- ELEMENTOS DEL ESTADO.....17

 2.1.- PUEBLO.....17

 2.2.- TERRITORIO.....20

 2.3.- PODER.....28

**CAPÍTULO II.- ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA
DEL ESTADO.....33**

1.- EL ESTADO CENTRAL O UNITARIO.....33

2.- EL ESTADO COMPUESTO.....39

2.1.- LA UNIÓN DE ESTADOS.....	40
2.2.- LA CONFEDERACIÓN.....	44
2.3.- EL ESTADO FEDERAL.....	48

CAPÍTULO III.- EL ESTADO FEDERAL, SU ESTRUCTURA JURÍDICA, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.....55

1.- ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO.....	59
2.- EL ORDEN JURÍDICO FEDERAL.....	66
2.1.- CONSTITUCIÓN FEDERAL.....	68
2.2.- ÓRGANOS FEDERALES.....	72
3.- LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA.....	74

CAPÍTULO IV.- SITUACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LOS ESTADOS FEDERADOS COMO MIEMBROS DE LA UNIÓN.....77

1.- SON ESTADOS SOBERANOS O ENTIDADES FEDERADAS.....	77
2.- CÓMO SE ENTIENDE LA SOBERANÍA EN EL FEDERALISMO.....	80

2.1.- EL ÁMBITO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	85
2.2.- EL MUNICIPIO.....	90
3.- CÓMO QUEDAN SUBORDINADAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS AL PACTO FEDERAL.....	92
CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	99

INTRODUCCIÓN

Realmente, hablar de lo que sería la naturaleza jurídica de las entidades federativas que integran un Estado federal, es hablar de una teoría del Estado en el sentido de desglosar, suficientemente, la naturaleza jurídica de la autonomía del Estado, así como ver hasta donde llega dicha autonomía en la relación con los demás Estados federados, con la federación y, por supuesto, su relación interna con los Municipios.

De lo anterior, y para lograr tener una concepción más amplia de lo que sería el concepto de Estado en su configuración, se hace necesario iniciar este trabajo de tesis estableciendo algunos conceptos de lo que es el Estado y sus elementos. Esto nos permitirá tener en mente ideas introductorias de la teoría general del Estado, así como saber la forma a través de la cual el mismo va adquiriendo no solamente su territorialidad, sino también su personalidad jurídica.

Posteriormente se hace un análisis de la estructura jurídico-política del Estado y las formas en que puede sobrevivir, para encontrar en éstas a la federación frente a la confederación y a la unión de Estados.

Asimismo, se analiza la situación del Estado federal frente a su estructura jurídica, política y administrativa, en donde se hace indispensable denotar algunos antecedentes del federalismo y la forma en que va adquiriendo una mayor consistencia en lo que sería la configuración del Estado.

Por último se habla de la situación jurídico-política de los Estados federados como miembros de una unión; todo esto centralizándolo a una polémica que ya ha tenido trascendencia histórica como sería el hecho de considerar a los Estados federados unidos en una federación, cual será su subordinación a dicha federación, sus límites y alcances respecto de la soberanía estatal y hasta dónde puede llegar esa soberanía para no confundirla con la autonomía de las entidades federativas aspecto que constituye la hipótesis del presente trabajo de tesis.

CAPÍTULO I

EL ESTADO, CONCEPTOS Y ELEMENTOS

Para tener un criterio formal y fundamentado, que nos coloque en una posición en la que podamos opinar sobre la naturaleza de las entidades federativas que integran un Estado federal, es necesario iniciar este trabajo de tesis estableciendo uno de los conceptos que se utilizan en el título, el de Estado.

En la actualidad, debido a las malas interpretaciones de periodistas principalmente, al Estado se le confunde mucho con el gobierno, lo que ha venido a deformar la noción que debe tenerse del mismo desde el punto de vista de la teoría del Estado. Así, en este primer capítulo vamos a desarrollar exclusivamente la idea de Estado, para después observar la forma en que puede estructurarse; del mismo modo y dentro de éste, veremos el sistema federal que es el caso del Estado Mexicano. De tal forma podremos observar cuál es en sí la naturaleza jurídica de las entidades federativas, por qué se dice que son Estados Libres y Soberanos pero unidos en una federación y, en la práctica política cotidiana, por qué se piensa en una forma de Estado Centralista o bien en entes con autonomía.

Posiblemente la práctica Centralista se debió al gobierno de un solo partido; ahora, con la apertura democrática, los Estados Libres y Soberanos están haciendo valer su situación y organización Política Constitucional, lo que resulta ser el punto a debatir en esta tesis. Consecuentemente, la soberanía jugará un papel importante en la

autonomía de cada una de las entidades y, dentro de éstas, las que conforman una federación, basada en las entidades federativas; sin embargo, el concepto de soberanía es el que de alguna manera complica las cosas, a la vez que es el presupuesto principal que induce a considerar en este trabajo la naturaleza jurídica de las entidades federativas que integran un Estado federal.

Para lograr un mayor abundamiento y un fundamento fidedigno sobre el particular, quisiéramos citar las palabras de la maestra María de la Luz González González, quien nos comenta atinadamente sobre la hipótesis planteada lo siguiente:

Una de las grandes aportaciones de los teóricos del Estado moderno, es el término soberanía; tema complejo de la teoría del Estado agudizado en la actualidad; porque no obstante existir un importante acervo escrito sobre el mismo, ha sido difícil alcanzar unidad de criterios en lo concerniente a dicho concepto, puesto que ha sido tratado desde diferentes puntos de vista, ya sea en el terreno jurídico, político, sociológico, económico o histórico; lo que propicia serías interrogantes.

Por consiguiente, podríamos plantearnos las cuestiones siguientes: ¿Qué es la soberanía? ¿Puede dividirse la soberanía o es indivisa? ¿Es un concepto jurídico o un concepto político? ¿Puede clasificarse en la actualidad a los Estados como soberanos? ¿Quién es el sujeto de la soberanía? ¿Es la soberanía un fenómeno histórico que en la

*actualidad no se le puede conceder significado político?*¹

Partiendo de la premisa que la autora citada nos comenta, la idea de la soberanía frente al Estado es lo que básicamente dará la naturaleza de supremacía; de tal forma, en este trabajo de tesis vamos a tratar de fijar en principio cómo es que el Estado se forma a la luz de sus conceptos, cuál sería la estructura y los elementos principales de formación, para luego poder hablar de la idea de soberanía en el capítulo IV. Esto es, por el momento, en este capítulo no vamos a establecer la noción de soberanía más que accidentalmente, ya que la naturaleza jurídica que acompaña principalmente a este concepto estará inmersa en lo que es el Estado y, por lo mismo, lo primero que tenemos que analizar es este concepto. Así, desde el punto de vista de la teoría del Estado, vamos a pasar a nuestro primer inciso.

1.- CONCEPTO DE ESTADO

Para tener una visión más amplia de lo que por Estado debemos de entender, citemos las palabras de Henry Pratt Fairchild quien, desde el punto de vista de la Sociología, considera al Estado como:

El agente, aspecto o institución de la sociedad autorizado y pertrechado para el empleo de la fuerza, es decir, para

¹ González González, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Mcgraw Hill, Segunda Edición, México, 1997, Página 196.

ejercer un control coercitivo. Esta fuerza puede ser ejercida, como defensa del orden, sobre los propios miembros de la sociedad o contra otras sociedades. La voluntad del Estado es la Ley y sus agentes son los que hacen las leyes e imponen su observancia. Estos agentes constituyen el gobierno. Deben distinguirse cuidadosamente Estado y gobierno: El primero comprende las tradiciones, los instrumentos políticos tales como las Constituciones y las declaraciones y derechos, y toda la serie de instituciones y convenciones relacionadas con la aplicación de la fuerza; el segundo es un grupo de individuos a quienes se ha confiado la responsabilidad de llevar a cabo los fines del Estado, otorgándoles la autoridad necesaria.²

Pratt Fairchild nos previene respecto de lo que separa los términos Estado y gobierno; evidentemente, el hecho de que debamos considerar una idea diversa entre lo que sería uno y otro, hace que entre estos dos términos exista, necesariamente, una diferencia específica que en definitiva debe tenerse presente.

Ahora bien, esa consolidación de cierto pueblo que se asienta en un territorio, que de alguna manera tiene un pacto social y que puede sostenerse a través de la defensa de su territorio formando fronteras, nos ofrecerá un concepto de Estado independiente de otro tipo de entidades. Dicho de otra manera, una vez que hay un pacto social dentro de la organización estructural de la sociedad, ésta

² Pratt Fairchild Henry, *Sociología*, Fondo de Cultura Económica, Décimo Quinta Edición, México, 1991, Página 112.

empieza a tener puntos equidistantes a través de los cuales se da su organización y las reglas de trato entre la sociedad, la sociedad y su gobierno y la forma orgánica en que éste debe llevar a cabo ese pacto social. Evidentemente, el concepto de Estado se va a centrar más en lo que sería el concepto de organización de la sociedad.

De nueva cuenta, y con el fin de lograr mayor precisión en nuestro examen, debemos considerar la apreciación de la maestra María de la Luz González González, quien al elevar el concepto de Estado y la forma de estudio en relación a la teoría general del Estado, nos lleva todavía más lejos de tener un simple concepto de lo que el mismo llega a constituir. La autora comenta:

El Estado es un ser que se localiza en el dominio de la cultura, o sea, en aquella región del universo que puede considerarse como la expresión y resultado de la actividad humana encaminada a un fin. La cultura resulta de la proyección del espíritu humano en el mundo natural o físico; es creación del hombre que se hace en función de valores. El ser específico del Estado es un ser social, o sea, es un ser real de orden moral, integrado por tres elementos: Una pluralidad de individuos humanos, un fin común, deliberada y libremente querido; un conjunto de relaciones organizadas en vistas de ese fin. Ontológicamente, se le llama también: Un ser intencional.

La teoría del Estado es una disciplina que se integra a base de los resultados de las disciplinas políticas fundamentales -filosofía política, historia política y ciencia

filosófico-histórica de la política-. Por su objeto material, que es el Estado, forma parte de las disciplinas culturales. Además, es una ciencia de la realidad y no una ciencia del espíritu; una ciencia de estructuras y no una ciencia histórica. Por su objeto formal, su naturaleza es compleja y sus puntos de vista múltiples, como resultado de la combinación de las perspectivas de conocimiento que le suministran las disciplinas que contribuyen a su integración.³

Acertada y claramente, la maestra González González nos ofrece una idea específica de lo que es el Estado y la metodología de su estudio, a través de la Teoría del Estado. Sin lugar a dudas, coincidiremos a lo largo de este trabajo de tesis con algunos puntos de la autora.

Otro concepto que podemos citar es el de Augusto Hernández Becerra, quien dice sobre el Estado lo siguiente:

El término Estado, que comienza a utilizarse normalmente a partir de los escritos de Maquiavelo, tuvo en principio un significado muy estrecho. El desarrollo de los estudios políticos ha hecho del Estado una noción fundamental, que constantemente ha querido significar más, una evolución plagada de álgidas controversias. La ilustramos someramente con algunas de las concepciones más significativas:

³ González González, María de la Luz, Op. Cit. Página 29.

- a) *Para Maquiavelo, el Estado es un concepto que engloba dos formas de gobierno: Principados y Repúblicas.*
- b) *Por extensión, el Estado es término genérico para denominar todas las formas de gobierno contemporáneas.*
- c) *Una posición de rigorismo histórico le concibe como un fenómeno inicialmente europeo, que comienza a gestarse en las postrimerías de la edad media, en virtud del cual surgen los Estados nacionales modernos.*
- d) *Una secuela de la ciencia política afirma que el Estado surge cuando el poder no se identifica ya con una persona y se institucionaliza.*
- e) *El materialismo histórico sostiene, en líneas generales, que hay Estado desde cuando aparece la propiedad privada y la sociedad, consecuentemente, se divide en clases. Este hecho deslinda el paso de la sociedad primitiva a la sociedad esclavista.*
- f) *Quienes hacen el uso más liberal de la palabra dicen: El Estado es el aparato que gobierna a la sociedad o Estado-gobierno.⁴*

Conforme a lo comentado por Hernández Becerra, encontramos inicialmente que la conceptualización específica de lo que el Estado podría ser, estará más que nada dirigida a esa composición procedente de una sociedad organizada necesariamente y que, en cierta forma, tiene un estatuto constitucional, un estatuto orgánico o

⁴ Hernández Becerra, Augusto, *Estado y Territorio*, Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Edición, México, 1991, Páginas 20, 21.

bien un sistema de contrato social, que hace de esa organización algo sólido. Así, el concepto de Estado debe estar asociado a la idea sociológica de Nación que, como comunidad social unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres, idioma, etc., trata de permanecer como sociedad integrada por la identificación de intereses que de alguna manera forman ese conglomerado social y se traduce en la nacionalidad.

Don Efraín Moto Salazar también explica algunas situaciones referentes al Estado y dice:

Cuando la nación nace a la vida política, es decir, cuando entre los individuos del grupo social que la forman se establece una diferenciación, convirtiéndose unos en gobernantes y quedando el resto como gobernados, se dice que la nación se ha convertido en Estado.

El fenómeno de la autoridad implica el poder de una persona, o de un grupo de personas, que se ejerce sobre los demás. La autoridad es un elemento del Estado. Este, por tanto, será un grupo social en el que existe un poder; pero dicho grupo necesita para su existencia de un espacio, de un lugar donde asentarse: El territorio. En esta forma queda integrado el concepto que examinamos.⁵

De las diversas definiciones hasta este momento abordadas, encontramos una asociación entre los conceptos de Estado, sociedad

⁵ Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa S.A., Trigésima Sexta Edición, México, 1990, Página 56.

y poder, en este caso poder público. Por tal motivo, se hace indispensable citar una definición de lo que por sociedad debemos de entender; para esto, tomamos la palabra de José Nodarse, quien al respecto dice:

El concepto de sociedad resulta sobre manera impreciso por su extraordinaria amplitud, pues puede designar lo mismo la unión formada por dos individuos que mantienen relaciones conyugales definidas que la totalidad de hombres que pueblan la tierra [...] Vamos a ceñir ahora el concepto de sociedad a una clase de agrupación humana permanente, que tiene una cultura definida y un sentimiento y una conciencia más o menos vivos de los vínculos que unen a sus miembros en la coparticipación de intereses, actitudes, criterios de valor; sociedad es cualquier grupo humano relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee, además, una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica.⁶

Derivado del concepto de la organización social, debemos decir que esta última tiene como objetivo fundamental lograr cierta organización que le permita su existencia. Y no sólo su existencia, si no también su perpetuación biológica y el mantenimiento de una

⁶ Nodarse, José. *Elementos de Sociología*, Editorial Selector, Trigésima Segunda Edición, México, 1992, Páginas 2, 3.

cultura bajo los intereses propios de la idiosincrasia y la identificación de los miembros que componen dicha sociedad. Como consecuencia, ese conglomerado social que sociológicamente llamamos Nación, requerirá siempre de una organización para poder subsistir; es decir, será necesaria una entidad a la que le otorgue poder público para que, de alguna manera, someta a todos y cada uno de los miembros de la nación al derecho, según las reglas de conducta estipuladas. Por eso mismo Juan Jacobo Rousseau, en su *Contrato Social*, habla continuamente de un pacto social y comenta lo siguiente:

Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar fuerzas nuevas, sino sólo unir y dirigir aquellas que existen, no han tenido que conservar otro medio que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda superar la resistencia, ponerlas en juego mediante un solo móvil y hacerlas obrar a coro.

Esta suma de fuerzas no puede nacer más que del concurso de muchos; pero siendo la fuerza y la libertad de cada hombre los primeros instrumentos de su conservación, ¿cómo las comprometerá sin perjudicarse y sin descuidar los cuidados que a sí mismo se debe? Esta dificultad aplicada a mi tema, puede enunciarse en los siguientes términos: Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes [...] Cada uno de nosotros pone en común

*su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo.*⁷

Rousseau nos explica, partiendo del concepto del hombre natural frente al hombre social, que todos y cada uno de nosotros nacemos libres y, para poder coexistir, debemos limitar esa libertad para no convertirla en libertinaje. De ahí que el pacto social a establecer sea el otorgarse a una voluntad general que infunda poder sobre todos y cada uno de los individuos; entonces, las reglas de conducta social pueden existir, respetarse y, en el momento de ser violadas, hacerse coercitivas.

Básicamente tenemos que la configuración del Estado se equipara en principio con la idea de nación, sin confundir ambos términos por ser diferentes; o bien, con la de una sociedad debidamente organizada en base al derecho, que identifica sus intereses asentándose en un territorio determinado, limitado por fronteras que distingue un Estado de otro, y que cuenta con un pacto social como es el planteamiento o estatuto constitucional inicial, garantía de los derechos mínimos fundamentales de los individuos para que en la relación con otras personas, en la relación gobernado-gobernante y en la situación orgánica del propio gobierno o poder público, exista una legalidad o Estado de derecho mediante el cual la norma, la Ley, sea la que rija la conducta de todas y cada una de esas entidades que, a la luz del pacto social, llegan a formar un Estado.

⁷ Rousseau, Jean Jacques, *Del Contrato Social*, Editorial Alianza, Décima Reimpresión, Madrid España, 1998, Página 38.

2.- ELEMENTOS DEL ESTADO

En términos generales y en forma por demás sencilla, los elementos primordiales y esenciales para la formación del Estado son tres: un **pueblo**, el elemento humano, la sociedad que se identifica y tiene por interés la convivencia de los individuos que, por razones etnográficas, están unidos y presentan intereses en común, lo que les da derecho a considerarse nación y por lo mismo tener una nacionalidad. Pues bien, este pueblo se asienta invariablemente en un **territorio** de donde extrae su riqueza y donde genera su patrimonio, siempre sujeto a reglas de comportamiento social. Finalmente, la existencia del **poder** público para hacer valer el derecho generado a favor del propio pueblo, en lo que son las estructuras democráticas y representativas, como el caso de nuestro país.

Ahora bien, para poder analizar estos elementos hemos abierto un inciso para cada uno de ellos, mismos que pasaremos a observar.

2.1.- PUEBLO

Sin lugar a dudas, el pueblo resulta ser un aspecto esencial para la existencia de cualquier Estado; el elemento humano es en sí ese conglomerado de personas que, a lo largo de su devenir histórico, tienen intereses comunes en virtud del desarrollo social y los lazos etnográficos que dicho pueblo presenta.

Evidentemente, la configuración del Estado como entidad política se centra en lo que llamamos cultura de la nación, es decir en

costumbres y tradiciones; por tanto, la manera en que el Estado surge es enfocado en los hábitos y prácticas de los individuos que lo componen. Esto va a constituir los aspectos sociológicos Nación y Nacionalidad.

La unidad cultural formada en base a los vínculos y factores surgidos de la misma existencia histórica y del desarrollo de las diversas sociedades, refleja aspectos como el idioma, las usanzas, la religión, las concepciones éticas y valorativas, identificados todos y cada uno de ellos con la idiosincrasia del pueblo o población de que se trata, constituyéndose así el concepto nacionalidad. La Nación será entonces el género y la Nacionalidad la especie.

Por lo demás, encontramos que las circunstancias posteriores deberán darle a esa nación la necesidad de un pacto o estatuto social; o bien, un régimen jurídico fundamental (que evidentemente parte de la constitución estatutaria del Estado) donde se fijan, por un lado, las garantías mínimas que el ciudadano tiene en su relación con los otros ciudadanos y con el gobierno o poder público y, por otro, la forma orgánica en que el gobierno debe llevar a cabo el poder.

La idea de pueblo es trascendente para la teoría del Estado, pues definitivamente se convierte en el elemento esencial al ser objetivo activo de la organización estatal. Además, es importante anotar que no es lo mismo pueblo que población; esta última es un mero concepto estadístico, aritmético, que nos indica el número de habitantes que viven en un momento determinado en el territorio de un Estado, por lo que incluye a los extranjeros que, sin formar parte del pueblo y el Estado, viven dentro de su territorio.

Ahora bien, Andrés Serra Rojas habla del concepto de pueblo

en su libro *Ciencia Política* y dice lo siguiente:

La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extra nacionales o extra populares minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tienen ninguna participación. Ahora bien, la nación o pueblo, como comunidad natural culturalmente unitaria, es no sólo anterior al Estado, sino la causa que origina su creación.⁸

Dice bien Serra Rojas, la propia organización unitaria del pueblo que se ha dado por la convivencia continua, genera la necesidad y existencia de un Estado que, debido a la permanencia y unidad conservada, simple y sencillamente podrá tener tal denominación, permitiendo con ésto uno de los aspectos trascendentales en el establecimiento de leyes y estatutos, puesto que dichos ordenamientos siempre estarán dirigidos al pueblo. Por si fuera poco, ese concepto de soberanía, ese concepto de poder que vamos a ver en el inciso 2.3, también estará dado al pueblo como entidad soberana que no acepta un poder arriba de ella y que se hace representar mediante diputados y senadores, para establecer la Ley que rija las conductas del pueblo. Este tipo de poder público que se le otorga al gobierno, emana esencial y originalmente del pueblo; de hecho, se constituye obligatoriamente en favor del mismo.

⁸ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa S.A., Décimo Quinta Edición, México, 1997, Página 264.

2.2.- TERRITORIO

Asiento físico del elemento humano, el territorio es sin duda el lugar de donde se extraen todas y cada una de las riquezas que se generan continuamente a través del tiempo. Los Estados, en términos generales, tienen dos fuentes de riqueza principalmente: el elemento humano y el territorio mismo que, además de ser su asiento permanente, con la explotación de sus tierras se producen alimentos para la venta; con la explotación minera se manufactura, transformando los recursos naturales en productos de consumo; además, puede llevarse a cabo la tala de bosques y, por supuesto, edificar y obtener cierta renta o rentabilidad por el uso de sus posesiones o propiedades.

El alemán Jorge Jellinek, al tratar de explicar el concepto de territorio, nos ofrece la siguiente consideración:

Entre el Estado y el territorio hay una relación de imperio; mas no una relación de dominio; lo que significa que la entidad estatal no es dueña o propietaria del espacio territorial, es decir, no ejerce sobre de éste un derecho real, dentro de la concepción jurídica civilista, o sea, como equivalente a la propiedad, ya que en todo caso se trataría de un derecho real institucional; el Estado, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué desprestigiar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido

*existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional.*⁹

Inmediatamente se denota la forma y necesidad estructural del territorio y el dominio que puede ejercerse sobre éste. Sin lugar a dudas, Jellinek observa una de las situaciones más trascendentales de lo que sería la ocupación del territorio como fuente de riqueza; esto es el dominio en propiedad de dicho territorio.

El pueblo tiene un derecho original que le corresponde llevar a cabo como nación y Estado; pero en el momento en que el territorio es susceptible de apropiación, en el momento en que existe una relación íntima con aquel que paga por él (o bien se le adjudica por prescripción o por usucapión), en ese momento ha de generarse un derecho real, oponible a toda la universalidad de personas, que da en forma exclusiva la oportunidad de dominar sobre la cosa que se posee. Así, la única persona que puede disponer de dicha cosa es el titular de la misma y, por ende, invariablemente se fijan los postulados de la propiedad y el territorio como fuente de riqueza.

Otro autor que explica el concepto de territorio es Daniel Moreno, y opina que:

El territorio del Estado tiene una importante función dentro del régimen constitucional, de tal manera que se trata de un asunto sobre el que existen teorías clásicas y del que se han ocupado una multitud de escritores, llegándose a crear una

⁹ Jellinek, Jorge, *Teoría General del Estado*, Editorial Bosch, Tercera Edición, Madrid España, 1990, Página 161.

doctrina en torno a la geopolítica y al espacio vital; [...] Mucho se ha escrito sobre los sociogeógrafos, en el sentido de la importancia del territorio como determinante de la política. Los antropólogos alemanes llegaron a crear toda una ciencia, la geopolítica, para señalar cuál era el determinismo geográfico, no solamente en Europa, si no en todos los continentes. Sin embargo, conforme el hombre, a través de los más avanzados medios científicos, va dominando el mundo de la naturaleza, esas teorías se han ido desacreditando.¹⁰

Nótese cómo la idea de territorio como componente esencial y básico del Estado, tiene tal relevancia que resulta ser un elemento nodal de existencia. Evidentemente, un territorio puede ser fértil o infértil, pero es la mano humana la que determina cuál puede ofrecer mayores oportunidades de desarrollo para el propio ser humano. Así, tenemos que esas oportunidades de desarrollo que de alguna manera están supeditadas a la iniciativa humana, también estarán ligadas al trabajo que el hombre impone a la tierra o al territorio.

Ahora bien, León Duguit, al exponer algunas situaciones contradictorias sobre el territorio como elemento esencial del Estado, dice lo siguiente:

El territorio no es un elemento indispensable para la formación del Estado. Yo quiero decir que se puede concebir

¹⁰ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax, Décimo Segunda Edición, México, 1990, Páginas 321, 322.

bien que una diferencia política se produzca en una sociedad que no está fijada sobre un territorio determinado. En el sentido general de la palabra habrá, sin embargo, un Estado. Pero las sociedades civilizadas modernas se hayan fijadas sobre un territorio determinado y la acción de los gobernantes se extiende a un territorio determinado. Bajo el imperio de las necesidades prácticas el derecho internacional público ha formulado reglas relativas a la separación de los territorios sobre los cuales se extiende la acción de los diversos gobiernos; el territorio es también elemento especial del Estado actual, a diferencia de lo que era en el Estado rudimentario o nómada; para que el pueblo constituya un elemento del Estado, debe permanecer en una sede, de no ser así, no aseguraría su defensa respecto a los demás pueblos, no podría mantener el orden interno, ni aprovechar las riquezas de la tierra ni organizar los servicios colectivos.¹¹

No comparto la opinión del constitucionalista francés, pues es impensable la existencia del Estado sin territorio. Si bien es cierto que la Nación judía como tal sobrevivió muchos años sin un asiento físico, es hasta la creación del Estado de Israel que se constituye como Estado-Nación, con un territorio físico que hasta la fecha genera problemas por su existencia en tierras palestinas. Otro ejemplo es la República Española que, al salir de España, es reconocida como gobierno español por algunos Estados como México, quien no

¹¹ Duguit, León, *Tratado de Derecho Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México, 1994, Páginas 323, 324.

reconoce al Gobierno del General Francisco Franco pero, con el advenimiento del gobierno democrático a la muerte del Generalísimo, normaliza sus relaciones con España. Así, sólo un Estado con territorio propio es reconocido.

El territorio, llamado también *substratum*, da a la población el material para generar la riqueza que necesita para subsistir. Ese espacio en donde el individuo se desarrolla y en donde se delimita el poder público otorgado por el pueblo al gobierno, será fijado por las llamadas fronteras, sean artificiales o naturales; dicho de otra manera, el espacio dentro del cual el Estado puede ejercer su potestad jurídica y su actividad social, estará delimitado por las mismas.

Ahora bien, César Sepúlveda indica que:

El concepto de frontera tiene importancia definitiva en el derecho internacional, porque precisa los exactos límites espaciales de la soberanía territorial del Estado. Reviste, además, este concepto características políticas y sociales, demográficas e históricas que hacen muy atractivo su estudio. La frontera, en sentido jurídico, podría definirse como la línea de delimitación de territorios sometidos a autoridades políticas diferentes, o bien, como el límite de la zona en la cual el Estado puede ejercer su propio derecho soberano.¹²

Vemos entonces que la delimitación de los Estados va a significar el término o límite del territorio. Por otro lado, el autor en cita

¹² Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa S.A., Décimo Sexta Edición, México, 1991, Página 224.

señala cuales son las partes que componen el territorio exponiendo lo siguiente:

Otro elemento del territorio es el subsuelo, que en realidad no es en sí mismo una parte especial del territorio. En realidad es únicamente una parte del suelo, sólo que tiene un régimen particular por causa de los importantes recursos que ahí se encuentran.

Por otro lado, encontramos las aguas nacionales, que se equiparan a la parte de tierra cuando el Estado domina todas las riberas. Cuando en cambio, dos o más Estados concurren en las riberas, se tienen los ríos y aguas internacionales.

Otro elemento que compone el territorio son las bahías, cuya definición está establecida en el artículo 7 de la convención sobre el Mar Territorial de la Conferencia de Ginebra de 1958, que a la letra dice: "Bahía es toda escotadura bien determinada cuya penetración tierra adentro en relación con la anchura de su boca es tal, que contiene aguas cercadas por la costa y constituye algo más que una simple inflexión de la costa. La escotadura no es considerada, sin embargo, como una bahía si su superficie no es igual o superior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la boca de dicha escotadura. Si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de la bahía no excede 24 millas, las aguas así encerradas se conceptúan como aguas interiores.

Otro elemento fundamental del territorio, es el mar territorial, el cual tiene gran importancia debido a que en esta zona radican riquezas pesqueras, así como de especies vegetales marinas que constituyen una de las contadas reservas alimenticias de la humanidad, y que es el asiento de depósitos minerales y de hidrocarburos; y cuyo concepto es el siguiente: "Es una dependencia necesaria de un territorio terrestre. Constituye una prolongación del territorio. Es la parte del mar que el derecho internacional asigna al Estado ribereño para que éste realice ciertos actos de soberanía territorial. GIDEL, con mucha lucidez, la llama parte sumergida del territorio."

Existen ciertas limitaciones de la soberanía territorial del Estado ribereño, pero el Estado tiene el derecho de explotar exclusivamente la pesca y las especies sedentarias en el mar marginal, así como el suelo y el subsuelo del mismo e imponer medidas de policía sanitaria y de aduanas, e impedir o limitar el tránsito en zonas peligrosas o de seguridad.

La medida del mar territorial depende de cada Estado y no existe una dimensión uniforme establecida en el derecho internacional.

Otro componente del territorio es la plataforma submarina, que en realidad es una especie de cornisa o meseta que rebordea los continentes por debajo del mar, la cual se había conocido desde hace tiempo, y se sabía que llegaba hasta más o menos doscientos metros de

profundidad antes de desplomarse abruptamente en un talud que baja a los grandes abismos oceánicos. Pero fue sólo hasta recientemente que se confirmó que contiene las mejores condiciones biológicas para la vida vegetal y para las especies de peces y mariscos, y que el suelo y subsuelo de esta plataforma son especialmente pródigos en riquezas minerales.

Derivado de los avances de la ciencia y tecnología, recientemente se ha considerado como elemento componente del territorio al espacio aéreo, siendo hasta la Primera Guerra Mundial cuando se empezó a regular esta zona. La convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea, de París, de octubre 13 de 1919, representa el primer acuerdo de tipo general sobre estas cuestiones; ahí se reconoció la completa y exclusiva soberanía del Estado sobre el espacio aéreo colocado por encima de su territorio y aguas marginales.

Otro componente del territorio de reciente regulación, es el espacio ultraterrestre, el cual presenta diversos problemas relevantes para su reglamentación. Por lo que se refiere a las fronteras del espacio, han sido expuestas varias tesis, pero en realidad no se ha llegado a un verdadero consenso internacional.¹³

Hemos de encontrar que entre los tres elementos (pueblo,

¹³ Ibidem. Páginas 175-178.

territorio y poder) hay una íntima conexión, en virtud de que el Estado no se forma si no hay un estatuto orgánico fundamental que formalice el contrato social. Puede existir una cohesión de idiosincrasia en los intereses tradicionales e históricos de la comunidad, pero si no hay esa regla, si no hay esos puntos de organización que requieren las estructuras modernas como fuentes de Estado, simple y sencillamente el Estado no tendrá solidez y mucho menos una personalidad jurídica que lo haga independiente y que lleve a cabo la relación jurídica internacional. Así, tenemos que el Estado debe formalizarse y ofrecer un poder público a través del derecho.

2.3.- PODER

La idea del poder está íntimamente relacionada con la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre de otra. En el caso de los movimientos políticos encontramos que las ideologías, cuando arrastran a las multitudes, generan cierto poder político que hace que la idea pueda llevarse a cabo. Manuel Mas Araujo, cuando nos habla sobre el particular, dice lo siguiente:

En toda relación humana que pone en juego la práctica de diferentes voluntades, se llega a un acuerdo o a una desavenencia. El poder en estos casos, está sujeto o condicionado a otro poder más general y más alto en jerarquía: El poder de toda una sociedad organizada en el

Estado, y que está representado por el gobierno de la nación. Este es el poder por excelencia, el poder político, representante de todas las voluntades de una sociedad y por lo mismo soberano, es decir, supremo, no sujeto a otro poder.

El poder puede entenderse así como una voluntad colectiva, por esto supone en la realidad, la capacidad individual de inspirar, instigar, mandar o exigir una conducta ajena. Se establece así una relación entre la libertad y el orden. La sociedad está representada por el orden social y la autoridad: Ella es la que manda y la que detenta el poder político. El individuo que obedece está representado por la libertad: Es cierto que su persona ha sido disminuida en aras de la convivencia humana, pero conserva, a pesar de todo, una esfera propia de la cual es dueño.¹⁴

El poder político estará básicamente dado a los designios de la voluntad general, que representa o es el conjunto de las demás voluntades o de los hombres en lo individual. La aceptación de este concepto de poder político tendrá, en principio, la anuencia de la soberanía del pueblo. Carré de Malberg nos dice lo siguiente:

Solamente cuando se trata de resolver las dificultades inherentes al funcionamiento del Estado o también de estudiar el desarrollo de su derecho en el porvenir, es cuando se puede y se debe recurrir a la teoría general del Estado

¹⁴ Mas Araujo, Manuel, *La Política*, Editorial Porrúa S.A., Décimo Octava Edición, México, 1991, Páginas 9, 10.

*como a una base de razonamiento y a un principio inicial de soluciones o de indicaciones útiles; pero, entiéndase bien, incluso en el caso es necesario buscar los elementos de esta teoría general en las instituciones constitucionales o en las reglas de derecho consagradas por el orden jurídico vigente; la soberanía tiene tres denotaciones distintas, en el idioma francés; en el alemán se presentan otras tantas palabras; el carácter supremo e independiente de la potestad estatal, los poderes concretamente comprendidos en esa potestad y, por último, la posición que dentro del Estado ocupa el órgano supremo de la potestad estatal.*¹⁵

La significación jurídica de la soberanía y la titularidad de la misma, para poderla explicar rápidamente y no entrar en tanto detalle doctrinal, tiene que observarse desde el punto de vista moderno, desde el punto de vista democrático. Hemos visto al pueblo como elemento esencial para la configuración del Estado, que en base a una representatividad elige a sus diputados, para que éstos a su vez formen un congreso legislativo que establezca las leyes que han de regir no solamente al pueblo mismo, sino también al gobierno en su forma orgánica.

Así, tenemos que la voluntad general de la cual habla Juan Jacobo Rousseau, se ve expresada con esa representatividad en el congreso, donde se legisla la Ley que la sociedad requiere para regular la relación intersocial, el trato entre gobernados y gobernantes

¹⁵ Malberg, Carré, de, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1998, Página 21.

y la organización del propio poder público o gobierno.

El pacto social que se da desde el punto de vista constitucional, otorga al gobierno un poder público derivado basado en el derecho; este poder político da al gobierno la facultad de administrar las contribuciones para el gasto público que la población necesita como infraestructura para desarrollarse. Dentro de esa infraestructura, la población requiere de una administración de la justicia, de las instituciones propicias para llevarla a cabo y, por supuesto, de las personas que han de dirimir los problemas que se suscitan dentro de la relación intersocial. De ahí que ese pueblo soberano, en el cual reside esencialmente un poder absoluto, va a reflejarse técnica y conforme a derecho a través de su representación.

Llega un momento en que se forma una Ley que ha de regir obligatoriamente los destinos del mismo pueblo, y que puede en determinado instante ser coercible a éste cuando no la ha sabido acatar o simplemente la infracciona. Entonces, las entidades a las que se ha dado poder público llevan a cabo una ejecución o ejercicio de coacción, mediante el cual trata de someter al mismo pueblo al respeto de las instituciones y por supuesto del derecho.

De esta forma tenemos que el concepto de poder se identifica mas que nada con la soberanía. La primera aceptación que se rige como contrato social es, sin lugar a dudas, el estatuto constitucional a través del cual se establecen los derechos fundamentales y los derechos mínimos que el pueblo tiene, y que además da la forma constituyente del Estado, determinando con ésto su estructuración; por otro lado, se fijan las bases por medio de las cuales el Estado se organiza y, por supuesto, se establece la división de poderes que,

según nuestros ordenamientos constitucionales vigentes, están debidamente reflejados en principio por el artículo 49 constitucional, en el que se especifica claramente lo siguiente:

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.¹⁶

El primer pacto social que el pueblo mexicano en este caso tiene, es el de otorgar poder público derivado a una entidad llamada gobierno que a su vez ha de dividirse para su ejercicio, en tres funciones: ejecutivo, que ejecuta las leyes, legislativo, que hace las leyes, y judicial, que administra la justicia entre todos y cada uno de los miembros de la sociedad mexicana.

Finalmente, entendemos que el poder implica una relación de mando-obediencia, en la que observamos la conformidad del gobernado de que alguien mande y otros obedezcan.

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, Edición 2001, Página 24.

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DEL ESTADO

Hablar de las formas del Estado, del modo a través del cual un pueblo asentado en un territorio elige cómo se estructurará políticamente, conlleva necesariamente a estudiar esas estructuras que han sido diversas a través del devenir histórico. La organización jurídico política deberá derivarse de la organización de las ciudades y su control; es así como en este capítulo se expondrán las diferentes estructuras jurídicas y políticas de los Estados modernos.

1.- EL ESTADO CENTRAL O UNITARIO

Al Estado unitario incluso se le ha llamado Estado simple; asimismo, éste se manifiesta en varias formas que atienden más que nada a la unicidad de los elementos. La maestra María de la Luz González González nos habla del Estado simple o unitario y dice atinadamente:

Si tomamos en cuenta los elementos mencionados (territorio, pueblo y poder) se infiere que una forma del Estado es la estructura del mismo, de acuerdo con sus elementos constitutivos; así, puede apreciarse un Estado unitario de otro complejo. El Estado unitario se manifiesta en diferentes

formas de acuerdo con la descentralización de funciones realizadas. Prétot sostiene el criterio de que cuando un Estado sólo posee un centro de impulsión política y una reunión única de instituciones de gobierno, funda un Estado simple o unitario, es decir, en esta forma política, el Estado posee un solo pueblo, un solo territorio y un solo poder. La organización política es singular, porque consiste en un aparato gubernamental que realiza todas las funciones estatales, por lo que el ordenamiento constitucional es único. Dicha organización engloba una colectividad, sin tomar en cuenta diversidades particulares o corporativas; las decisiones de los gobernantes, por tanto, son obligatorias e iguales para todos los nacionales, asimismo, no existe distinción entre las diferentes entidades locales como en Francia.

Con esto vemos que en el Estado simple, o bien Estado central o unitario, la nota predominante es la centralización en el ejercicio del poder público, así como la forma a través de la cual se van separando las jurisdicciones de poder y de organización ciudadana. Por otro lado, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos dice sobre el Estado unitario lo siguiente:

En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que automáticamente las

*desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, si no una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.*¹⁸

La idea de la centralización de la administración gubernamental será entonces una distinción especial del Estado unitario; las posibilidades legislativas que tienden a formar esas leyes y normas a través de las cuales se han de regir los destinos de la nación, estarán totalmente dadas a un órgano unitario que las dictará en favor de todo el territorio, y serán aplicables evidentemente en todo lo que es el territorio del Estado unitario.

De nueva cuenta la maestra González González, al ampliar y abundar el análisis jurídico del Estado unitario, nos ofrece la siguiente explicación:

¹⁸ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa S.A., Octava Edición, México, 1991, Página 406.

La forma de Estado simple o unitaria incluye la unidad de la organización administrativa y política, a la manera piramidal, ya que las decisiones proceden del ápice y descienden hasta la base; a su vez, los recursos sustanciales, pecuniarios y humanos, ascienden de la base a la cúspide. No obstante, objetivamente apreciada la problemática, no existe Estado con una centralización tan categórica. La cuestión de la centralización o de la descentralización, versa sobre el aspecto central o no central de sus órganos, y se compendia en la siguiente opción: Órganos de competencia absoluta, u órganos de competencia limitada. La centralización implica todas las actividades cuya dirección compete a un órgano central para la totalidad del Estado y pueden manifestarse en formas diferentes, por lo que es posible clasificarla, de acuerdo con algunos criterios, de la siguiente manera:

a) Si se atiende a su intensidad, la centralización puede ser pura o perfecta, e imperfecta o relativa. La centralización pura o perfecta implica el ejercicio de una actividad preferencial y total por un órgano o unos órganos centrales; toda decisión dimana del centro. La centralización relativa estima junto al órgano central que conduce la actividad, la existencia de órganos centrales que colaboran en la misma. La supremacía del órgano o de los órganos centrales se afirma en la autoridad jerárquica que se ejerce sobre los órganos no centrales.

b) De acuerdo con la unidad estatal, es posible considerar una centralización personal, o bien, centralización

territorial. La centralización personal implica la falta de división gubernamental en diferentes funciones, es decir, existe un solo orden gubernativo y unicidad de mando en la decisión, acción y sanción, porque existe un gobierno central único, en cuya responsabilidad están las funciones de administración, legislación y justicia. En cuanto a la centralización territorial, ésta rechaza toda división, por ejemplo: La región, la provincia, el municipio.

c) De acuerdo con el objeto al que se imputa, revestirá tantas formas cuantas funciones estatales existan, por ejemplo, legislativas, administrativas, etc.¹⁹

Con atinada percepción jurídica, la autora demuestra visión en la clasificación que hace respecto la fórmula del Estado unitario o centralista. Evidentemente, pueden tomarse las tres formas que la maestra González menciona, o bien elegir algunas otras variantes que igualmente implicarían su administración central y además unitaria. Con esto encontramos que dentro de las uniones de los Estados, el órgano central, el Estado unitario, va a implicarse en relación directa al grado de centralización, o bien de descentralización funcional del ejercicio de la organización administrativa de la población asentada en un determinado territorio.

Así tenemos que, dentro del Estado unitario, la diferencia existirá más que nada en la centralización de las funciones administrativas del ejercicio del poder; esto es, la centralización de funciones tan importantes como la legislativa, la judicial y la ejecutiva.

¹⁹ González González, María de la Luz, Op. Cit. Páginas 234, 235.

De tal forma las fórmulas unitarias, a través de las cuales la formación estatal se organiza, establecerán el procedimiento que la propia población ha requerido para la configuración y la formación del Estado, mismo que diferirá según la región y el tiempo.

Así Ludovico Settala, cuando habla sobre la razón del Estado, establece cómo es que en cada nación y en determinada época las fórmulas de Estado pueden ser diversas; aunque básicamente se desprenden de un Estado centralista o uno federal, existen varias maneras a través de las cuales se lleva a cabo el ejercicio de la administración pública de los ciudadanos asentados en un territorio:

A pesar de que el objetivo principal del Estado no es más que uno, el de conservar al gobernante en su dominio en la forma en que él ha escogido, en la cual se encuentran sin embargo, los medios que son diversos y frecuentemente contrarios a los fines esenciales del Estado. Efectivamente, como las formas de las Repúblicas son buenas o son malas, nunca se podrá decir que en ambas se procede por el mismo camino, que se utilizan los mismos medios o que tiene el mismo guía. Dejaremos a un lado las varias especies de Repúblicas indicadas por Platón, y nos atenderemos a las que políticamente son viables. Decimos entonces que es de necesidad que el gobierno esté en manos o de una persona o de pocos o de muchos y que cuando el uno o los pocos o los muchos gobiernan teniendo en cuenta la vida honrada y el bien público, entonces tenemos gobiernos rectos y Estados sanos. Pero cuando

*gobiernan para la comodidad y el beneficio propio, ya sea de unos o de pocos o de muchos, entonces se trata de gobiernos no rectos y Estados viciados.*²⁰

Como Settala menciona, las fórmulas responderán a la idiosincrasia, a la costumbre, al modo en que la agrupación social, la comunidad de hombres, se sujeta en forma orgánica a la luz del llamado Estado centralista, donde el origen de la organización o del poder público está básicamente enfocado al centro, del cual surgen los diversos criterios de apreciación y organización estatal. Asimismo, encontramos que la composición de situaciones más complejas darán a la formación estatal una mayor y mejor estructuración de la administración política jurisdiccional y territorial de las personas que, unidas a la luz de un Estado, intentan coexistir organizadamente.

2.- EL ESTADO COMPUESTO

En el momento en que empieza a existir cierta división política en relación a la administración de las comunidades, encontramos que empieza también a generarse una posibilidad concreta, en el sentido de observar otro tipo de formas de Estado. De esta suerte, inicialmente tenemos un Estado central unitario donde las situaciones orgánicas parten de un centro y, como bien lo expresó la Maestra María de la Luz González González, tiene también sus variantes.

²⁰ Settala, Ludovico, *La Razón del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1998, Páginas 58, 59.

Pues bien, hay un Estado compuesto cuando existe la formación de dos o más pueblos, dos o más poderes o dos o más territorios; esto es, se empiezan a formar las uniones de los Estados de modo asociativo, o bien de tal forma y fórmula mediante la cual ha de lograrse el control y la organización del pueblo. Así, dentro de este tipo de concepciones, inicialmente hemos de tocar en este capítulo las siguientes tres:

- 1.- La Unión de Estados;
- 2.- La Confederación;
- 3.- El Estado Federal.

Para lograr una mejor óptica de cada concepto, hemos abierto un inciso especial para cada uno.

2.1.- LA UNIÓN DE ESTADOS

George Jellinek, al explicar algunas circunstancias sobre los pactos duraderos entre Estados para que formen una unión, dice:

Tienen un carácter de derecho internacional [...] son muchas las relaciones permanentes de dependencia que descansan sobre actos de derecho internacional, en que puede caer un Estado independiente hasta entonces. En estos casos, se ha de separar en el problema el aspecto jurídico del político. La independencia jurídica es posible que coexista con la

*independencia política. Esta distinción es de un gran valor práctico, pues en los casos de independencia jurídica, por amplia que sea de hecho la dependencia, la formación en cuestión puede caracterizarse como Estado soberano o no soberano, y conforme a ello exigir los derechos que le competen, según el derecho internacional.*²¹

La unión de los Estados va a establecerse a través de un convenio de carácter internacional, como lo menciona el autor citado; va a empezarse a crear una liga que generará un vínculo donde los organismos intercambien sus posibilidades de organización y sistemas de Estado, teniendo en cuenta, por supuesto, que la situación geográfica basada en las fronteras pudiera darle a cada uno de estos Estados la delimitación jurisdiccional en cuanto a sus posibilidades de organización estatal.

Las uniones de Estados son conocidas bajo la forma de uniones reales o personales; estas formas concuerdan con una identidad física donde los dos Estados tratan de llevar a cabo cierta comunidad, por razón de la cual se genera ese vínculo que opera como la formación legislativa de Leyes y reglamentos, a través de los cuales se organiza la sociedad. Así, vemos que en el siglo XIX desapareció la unión personal de la Gran Bretaña con Hannover y, en 1837, la de Holanda y Luxemburgo, a causa de una divergencia en la sucesión del trono.

La unión real se apoya en un pacto entre dos Estados y, con esto, los vínculos entre los dos generarán un sistema, con el cual la

²¹ Jellinek, George, Op. Cit. Página 560.

organización de poderes permitirá la coexistencia pacífica de la propia comunidad. Por otro lado, la unión de Estados estará básicamente integrada por un lazo que se forja a partir de la manifestación expresa de cada una de las autoridades que van a unirse; es aquí donde los conceptos de autonomía y soberanía juegan un papel importante, lo que debemos tomar en cuenta puesto que, en la unión de Estados, estas situaciones llegan también a tener su propia configuración. Sobre el particular, Felipe Tena Ramírez comenta:

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su constitución. Trátese de distinguir así dicha competencia de la soberanía que, aunque también se expresa en el acto de darse una constitución, se diferencia de aquella por un dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos intrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas que es lo heterónimo. La zona de determinación es la impuesta a la constitución local sobre la constitución federal.²²

²² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa S.A., Vigésima Novena Edición, México, 1995, Página 131.

La unión de los Estados también deberá representar la unión de la población soberana de cada uno de éstos. Esta estrategia de tipo estatal está, más que nada, asociada con la necesidad de establecer normas e instituciones que comprometan a las dos comunidades asentadas en un territorio determinado, para que las mismas logren el espíritu de nación; esto es, que puedan identificarse con lo que significa la unión de los Estados y no solamente eso, sino también de las naciones, circunstancia aún más difícil.

Con lo anterior, es necesario observar que desde un punto de vista generalizado, el interés primordial es crear una unión ligada a instituciones principalmente legislativas, con el fin y efecto de que el espíritu de la nación se congregue en una sola forma que identifique el ser de los pueblos involucrados.

George Sabine, al considerar algunos aspectos de la teoría hegeliana, dice lo siguiente:

La primera especulación religiosa de Hegel, centró en su pensamiento las ideas y el punto de vista implícitos en el pensamiento de la ilustración y especialmente de la ilustración alemana: Que todos los elementos de una cultura forman una unidad en la que la religión, la filosofía, el arte y la moral se afectan mutuamente; que todas estas ramas de cultura expresan el espíritu del pueblo que los crea y que la historia de un pueblo es el proceso en el que éste realiza y desarrolla su contribución específica al conjunto de la civilización humana. Después de reflexionar sobre estas ideas, Hegel creyó descubrir en este proceso una forma

*triple: Un periodo de espontaneidad natural, feliz, juvenil pero en gran medida inconsciente; un periodo de frustración dolorosa y auto consciente en el que el espíritu se vuelve sobre sí mismo y pierde su creatividad espontánea; y un periodo en que vuelve a encontrarse en un nivel superior, encarnando las visiones ganadas con la frustración en una nueva era que une la libertad con la autoridad y la autodisciplina.*²³

Es notable cómo determinadas circunstancias se relacionan directamente con la estructuración e identificación de la población que se asienta en el territorio, frente a la unión de otra población establecida en un territorio distinto. Con esto, vemos que las autonomías deberán eludirse para dar paso a la formación del espíritu de la nación, consolidándose así la unión de Estados.

2.2.- LA CONFEDERACIÓN

En términos generales, la asociación orgánica de varios Estados independientes, con objeto de protegerse mutuamente en los órdenes interior y exterior, va a fijar una modalidad confederada. La apreciación que la maestra María de la Luz González González hace de la confederación, posibilita el entendimiento de esta forma de Estado:

²³ Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México, 1994, Página 478.

Jellinek afirma que la confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino que, más bien, éstos se obligan mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, a ejercitar ciertas funciones, bien sólo genéricamente o al menos a hacerlo en común bajo ciertas circunstancias. Estas funciones corresponden en primer término, dado el fin de la unión, a las relaciones internacionales con los demás Estados. El ejercicio usual del derecho de la guerra y la paz, de acordar tratados y nombrar embajadores dentro de los lindes que fija la confederación, la cual, como toda unión, tiene poder para unir, pero este poder no es estatista, porque carece de imperium sobre los asuntos de los Estados de la confederación, y no tiene medios de derecho público para que su voluntad se cumpla. Para esto, habrá de recurrir a los miembros de la confederación que se manifiesten indisciplinados, a un constreñimiento de derecho internacional, y en los casos en que no existe ninguna determinación por pacto, toma el carácter de guerra, y en otros, de ejecución federal; esta aplica la regla de la coacción internacional; por ejemplo la intervención armada de varios poderes, para el mantenimiento de las obligaciones internacionales por parte de un tercero.²⁴

Dentro de lo que pudiésemos establecer respecto a la confederación, las situaciones y circunstancias obedecen más que nada a relaciones internacionales, a fin de llevar a cabo cierta

²⁴ González González, María de la Luz, Op. Cit. Páginas 238 y 239.

consolidación en relación a una situación peligrosa que atañe o perjudica de alguna manera la autonomía o soberanía de un pueblo o nación; así, encontramos su naturaleza jurídica en el Derecho Internacional.

Esta unión puramente internacional de Estados, equivale a una comunidad organizada llamada confederación de Estados, como es la liga de naciones que, de algún modo, se asemeja a una situación de organización internacional con la representación directa de los diversos Estados.

Ahora bien, Hans Kelsen ofrece una explicación respecto la confederación y dice lo siguiente:

La constitución de una confederación de Estados es un orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de tal comunidad internacional. Tiene carácter de orden central y constituye una comunidad parcial, la confederación. Los distintos Estados, llamados Estados miembros, son, como los componentes del Estado federal, también comunidades parciales, constituidas por órdenes jurídicos locales, es decir, por sus órdenes jurídicos nacionales. La confederación, conjuntamente con los Estados miembros, forma la comunidad jurídica total de los estados confederados. La constitución de la comunidad central, que es al mismo tiempo constitución de la comunidad total de la confederación, debe establecer un órgano central competente para expedir normas válidas para todos los Estados de la comunidad, esto es, para toda la extensión de la unión. Tal órgano puede ser

*comparado con el órgano legislativo central de un Estado federal. Ordinariamente es un consejo compuesto de representantes de los Estados miembros; estos representantes son nombrados por sus respectivos gobiernos. Normalmente, el órgano central expide unánimemente resoluciones obligatorias para los miembros de la unión, y cada Estado miembro de los representantes en el órgano central tienen el mismo número de votos.*²⁵

Sin lugar a dudas las circunstancias son definitivamente trascendentales, y esta situación de asociación de carácter un tanto permanente, trata de establecer instituciones orgánicas tales que permitan a los Estados confederados conservar su propia naturaleza como Estados soberanos. Con esto vemos que dicha forma de unión se asienta básicamente a la luz de las necesidades de los Estados, en relación a la defensa de sus territorios integrales, por aspectos puramente económicos. Ejemplos de esto son la Comunidad Económica Europea y la Comunidad de Naciones Independientes que, a la caída de la U.R.S.S., se unieron para apoyarse en materia económica y de defensa mutua.

En suma, la confederación no crea un Estado diverso a los que conformaron esta organización; únicamente se instituye una alianza para la defensa de intereses comunes, como podría ser una guerra.

²⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición, México, 1991, Páginas 379 y 380.

2.3.- EL ESTADO FEDERAL

Estamos llegando ya a una de las posibilidades de unión que son más trascendentales para nuestro estudio, en virtud del artículo 40 constitucional que establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados libres y soberanos. Esta unión en federación, ha de estar más que nada dirigida a un modelo impuesto necesariamente por el pueblo donde, como lo dice la propia legislación, serán Estados autónomos y libres, pero siempre unidos en una federación.

Para poder explicar esto, quisiéramos transcribir las palabras del Profesor Eduardo García Máynez, quien al exponer en qué consiste la federación, dice:

Etimológicamente, la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino Foedeus. Foederare equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad. Cuando dos o más cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas

*partes.*²⁶

La alianza o unión han de reflejar lo que constituye la organización política basada en un Estado federal. Evidentemente, el federalismo es una fórmula a través de la cual se adapta a una unidad básica que previene con antelación dicha unidad y que, en virtud de ésta, se forma una estructura estatal por arriba de los Estados miembro. Así, esta estructura llega a formar parte de una ficción en lo que sería la unión federada y la inserción de las situaciones culturales que, en cada uno de los Estados federados, se pueden vivir y respetar con autonomía.

La situación básica será entonces establecer un órgano que pueda regir por encima de todos los Estados, y que fije algunas reglas e instituciones de gobierno y administración pública.

La maestra González González dice sobre el Estado federado lo siguiente:

La base del federalismo es el Estado miembro o entidad federativa, en sentido estricto, que posee autonomía legislativa y constitucional, pero esta autonomía es limitada puesto que las entidades federativas poseen una constitución con potestad restringida y sujetas a la constitución federal a causa del reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales fijados en la misma.

A través de la historia, el Estado federal aparece en la

²⁶ García Máynez, Eduardo, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, México, 1990, Página 333.

constitución norteamericana de 1777, pero como forma de organización política, ya que los términos federal, federación y Estado federal no se encuentran en el texto de dicha constitución, porque el federalismo no respondía a un guión anticipado, sino a precisiones empíricas; se trataba de encontrar una prescripción que hiciera compatibles la existencia de Estados particulares con la de un poder con facultades para hacer suficiente por sí mismo en el ámbito de sus funciones, ya que las formas de organización que hasta entonces se conocían y que correspondían a un juicio lógico, era el Estado simple o unitario y la confederación de Estados.²⁷

Así, vemos que el Estado federal surge de una alianza mucho más profunda que la dada en cualquiera de las uniones anteriormente vistas. Sin embargo, una distinción que debemos subrayar y que es principalmente la médula de este trabajo de tesis, es que a pesar de estar unidas en una federación, las entidades federativas conservan la autonomía plena de Estados federados; precisamente, este es el punto a discutir para observar la naturaleza jurídica de las entidades federativas que integran un Estado federal.

Ahora bien, para conocer el concepto de Estado Federal, citemos las palabras de Leonel Alejandro Armenta López, quien sobre el Estado federal apunta:

En el Estado federal las entidades federadas giran en torno al

²⁷ González González, María de la Luz, Op. Cit. Página 241.

eje del poder central de control. Se diría que a manera del sistema planetario en donde el sol es el centro del sistema, así el poder central ejerce su atracción sobre los Estados miembros, sólo que éstos poseen su propia autonomía y sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central. Pero éstos no obtuvieron esos derechos por evolución natural, sino que nacen en el momento en que son establecidos en la constitución y esos derechos que corresponden, unos a las entidades federativas individuales y otros al poder central, es lo que constituye la competencia de cada uno de estos dos órdenes jurídicos. Es decir, que el Estado federal está integrado por una pluralidad de normas jurídicas, que al concurrir en un mismo ámbito espacial de validez, terminan por establecer un todo integrado por dos poderes yuxtapuestos y debidamente coordinados por una ley máxima que es la constitución. Por eso es un error de semántica jurídica hablar de un Estado federal y de estados miembros. Una parte es el orden jurídico central y otra parte es el orden jurídico local; juntos forman el todo al que se le debe de llamar Estado federal. Entonces, al referirse a los autogobiernos locales, siempre se estará hablando de un régimen federal y no de regímenes unitarios o regionales.²⁸

Evidentemente que las ficciones serán aquí, sin lugar a duda, lo

²⁸ Armenta López, Leonel Alejandro, "Federalismo y Descentralización", en *El Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, Asociación Mexicana de Egresados de INAP de España, Primera Edición, México, 1996, Página 6.

que de alguna manera ha de mover principalmente la idea y la percepción jurídico política administrativa de la federación. Resulta notorio pues, que el poder soberano del pueblo deberá observarse respetando la formación de leyes, y en el que la representatividad, dada por diputados y senadores, estará básicamente fomentando un pacto estructural sociopolítico que fije las normas y leyes que han de regir los diversos destinos, tanto de la federación como Estado federal, como de cada uno de los Estados a nivel estatal.

Así, el ejercicio del poder público, el ejercicio de los servicios públicos de gobierno como son la administración de justicia, la posibilidad legislativa y la ejecutiva, deberá dividirse inicialmente en dos esferas, una federal y otra estatal, que son totalmente diversas y en donde la primera estará sobre la segunda. Por el momento no quisiéramos introducirnos a la esfera municipal para no complicar más las circunstancias dogmáticas ya que, en la actualidad, se habla de un nuevo federalismo, basado en una mayor participación y una mejor distribución de competencias hacia los Estados.

Es evidente que la federación sigue siendo lo que es mientras tenga el poder económico en sus manos, mientras la importante recaudación fiscal a través de los diversos impuestos federales, continúe en manos de las instituciones federales como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para después filtrarla, en base a la Ley de Coordinación Fiscal, hacia los Estados y Municipios. Esta fuerza federal va a enfrentarse, actualmente, a situaciones de exigencia para lograr una mayor autonomía de los Estados.

Ahora bien, el carácter federalista se manifiesta especialmente en la unión de los órganos de los Estados para formar un órgano

colegiado al Estado federado; esto es, el formar una entidad o institución a través de la cual el Estado federal esté ligado al pacto social más importante que tenemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las diversas legislaciones federales que rigen en toda la República y a las propias instituciones federales, que tienen también un poder público de tipo federal sobre los recursos naturales y las jurisdicciones estatales.

Es aquí donde la proclamación del federalismo atiende, más que nada, a las necesidades de los Estados autónomos, y que ahora tratan que sus recursos naturales sean explotados a la luz y a la conveniencia de los Estados o, mejor dicho, de la población asentada en su propio Estado. Con esto vemos que el Estado federal no es en sí una corporación de Estados, de igual suerte que en el Estado unitario no puede concebirse una asociación constituida por los municipios del Estado. La fundación del Estado federal es un hecho nacional que no puede ser objeto de construcción jurídica, como tampoco puede serlo el acto de fundación de un Estado.

Todo esto responde a las necesidades históricas y al desenvolvimiento de la sociedad a través de los tiempos y situaciones que, de hecho, propician la formación de un Estado y la participación de los pueblos, principalmente de las configuraciones estatales en cuanto a toma de decisiones en la administración pública.

Sin lugar a dudas, a la luz de las ideas del nuevo federalismo (que abordaremos en el inciso siguiente y donde estaremos abriendo todo un capítulo para establecer los conceptos y dogmas del Estado federal) veremos cómo ese nuevo federalismo intenta dar una mayor autonomía a los Estados federados aunque, definitivamente, la

federación no otorgará fácilmente el control sobre todo de los recursos naturales, a través de las diversas dependencias que llevan a cabo dichos controles.

Por lo anterior, es preciso indicar que se encuentran tanto las necesidades de los pueblos que habitan los territorios de los Estados, como las del complejo de la federación, que también deben ser satisfechas mediante los servicios públicos a los cuales está obligado el gobierno federal; es decir, que la prestación de dichos servicios asiste a las urgencias de todo el conglomerado social de la República y no solamente de un Estado. Con esto vemos ciertas limitantes en el concepto de la autonomía del Estado federado, mismas que volveremos a tratar en los capítulos III y IV, cuando hablemos del Estado federal, su ámbito de aplicación y, principalmente, las restricciones que la Constitución Política establece al respecto.

CAPÍTULO III

EL ESTADO FEDERAL, SU ESTRUCTURA JURÍDICA, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Antes de empezar un análisis sobre lo que es la federación y su estructura organizativa, necesariamente hemos de citar el artículo 40 Constitucional, que es en sí la raíz de lo que vamos a conocer como la estructura de la formación de la República Mexicana. Dicho artículo establece lo siguiente:

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.²⁹

Esta expresión de la voluntad de la soberanía nacional que es el pueblo, va a generar las situaciones que prevalecen en la organización política de nuestro país. Esto es, necesitamos observar en qué consiste o qué significa eso de la República, luego la República Representativa, la Democracia, y la República Federal compuesta de Estados libres pero unidos a una federación.

Sin duda resulta forzoso conocer todos y cada uno de estos conceptos, para lo cual tomaremos por el momento las palabras de

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Página 23.

Felipe Tena Ramírez, quien sobre la noción de República expresa:

El término República ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología como cosa pública, hasta la particular y más concreta que dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la Monarquía. Consideramos que en este último sentido emplea el vocablo nuestra Constitución. A partir de nuestra independencia hasta el triunfo definitivo de la República, varias veces se sostuvo en el plano de la ley y en el campo de la polémica [...]

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, si no de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen Republicano se opone al Monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la actitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe de Estado.³⁰

Esa idea que sostiene nuestra Constitución de establecer una forma republicana de gobierno será, definitivamente, la referente a la

³⁰ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Página 87.

periodicidad en el mismo; esto es, que las jefaturas de gobierno deberán transmitirse por un periodo razonable y, de esta manera, ha de lograrse una mayor representatividad del pueblo. Así, tenemos que en la aplicación republicana de la democracia, ésta se sostiene por la periodicidad de las personas que, de alguna forma, pueden detentar el gobierno por un periodo no prolongado. Hallamos aquí la limitante al ejercicio del poder: el tiempo.

Encontramos así a ese poder de mandato que reside en la mayoría y que significa la posibilidad democrática de gobierno, frente a la misma Monarquía donde solamente una persona lleva a cabo el ejercicio de poder; en estas situaciones vemos que la democracia consiste en la resultante de un liberalismo de tipo político, esto es de administración de las ciudades, a través del cual se ejerce un gobierno hecho por y para el pueblo.

Juan Jacobo Rousseau al analizar al hombre natural frente al hombre social, lo enlaza con ideas duales tanto individuales como colectivas; una de estas ideas es la posibilidad democrática de la que explica lo siguiente:

La democracia moderna es la resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia se ha dado respuesta al liberalismo político, y la forma de encontrar que la sociedad satisfaga sus intereses, uniéndose a los demás intereses, y se obedezca a sí mismo y mantenga por consiguiente su libertad tanto individual como

*social.*³¹

Como lo manifiesta Rousseau en la idea de que todos y cada uno de los hombres nacemos iguales, a lo largo de nuestro devenir histórico vamos formando comunidades con ciertos intereses, donde las libertades humanas se van restringiendo y la libertad individual sacrifica parte de esas libertades en pro de un derecho, en pro de una norma imperativa para cada uno de los miembros de la sociedad, con el fin de ser legalmente obedecida; así, se va creando lo que el filósofo denominó voluntad general.

Esta voluntad general capaz de imponerse a toda la sociedad, está hecha por el pueblo y para el pueblo en base a una posibilidad democrática. Con esto tenemos que, a la luz de nuestra Constitución, es este mismo quien en un momento detenta la voluntad general, la soberanía nacional, que reside esencial y originalmente en él.

Ahora bien, se dice es una República Representativa en virtud de que el mismo pueblo elige a sus gobernantes, por medio de un sufragio, para que lo representen; ésta es la forma a través de la cual el pueblo ejerce su poder de gobierno. Dicho de otra manera, una vez hecha la elección popular de diputados y senadores, éstos deben representar a la comunidad ante el Congreso de la Unión, para hacer la Ley que ellos mismos deben acatar. El pueblo se supedita a un imperio de derecho público; el gobierno ejecutivo y judicial deben respetar y llevar a cabo dicha Ley. Por lo mismo y a través de esa representatividad en el Congreso, el pueblo logra establecer sus

³¹ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1993, Página 207.

normas estatutarias con un carácter imperativo para la relación intersocial, la situación orgánica del gobierno y la relación gobernado-gobernante. Así, encontramos que nuestra Constitución establece una característica de la voluntad del pueblo al formarnos como una República representativa, democrática, de tipo federal.

Ahora bien, para profundizar en la forma federal de gobierno, entremos de lleno a observar las situaciones de la federación y las circunstancias federales.

1.- ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

La estructuración de nuestra forma de Estado inicia su desenvolvimiento, principalmente, a partir de las diversas organizaciones Europeas; en principio la formación de Francia a través del sistema impuesto en la carta de los derechos del hombre y del ciudadano, en la que se establece un orden basado en diversos poderes que han de darle a la población la posibilidad de una organización. En el preámbulo de la declaración de tales derechos se lee lo siguiente:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desventuras públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del

*hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente a todos los integrantes del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados en todo momento con el objetivo de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en lo sucesivo en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la dicha de todos.*³²

Tanto los integrantes del cuerpo social como los del cuerpo político, tendrían que reconocer en la Ley la necesidad de obediencia, a fin de que toda asociación política pudiera conservar, primariamente, los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Por tanto, el principio de soberanía de esta declaración quedó más que nada en la nación y se empezó a dar la forma integral en la que el Estado se desenvolvería.

Más adelante, en Inglaterra principalmente, comenzó también a darse un cambio hacia el federalismo, situación que aprovechó más que nada a la organización política de Norteamérica. José Guzmán Rodríguez nos habla de ello diciéndonos:

Es necesario remontarnos a los orígenes del sistema federal, estudiando las corrientes y los pensamientos de grandes

³² Citado por Secco Ellauri, Oscar, *Los Tiempos Modernos y Contemporáneos*, Editorial Kapelusz, Octava Edición, Buenos Aires Argentina, 1995, Página 164.

pueblos que hicieron posible el legado que ahora tenemos y al cual debemos comprometernos para hacer de él un federalismo fuerte.

El federalismo, según sostienen los principales doctrinarios del tema, tiene su origen en Norteamérica en 1787, nació como un pacto jurídico político, realizado por las trece colonias que se encontraban bajo el yugo inglés, en donde aquellas, a pesar de estar bajo el dominio de los ingleses, conservaban cada una su propia independencia con respecto a las demás; cada una administraba su economía, sus recursos, pero coincidiendo todas en su cultura, idioma, religión y costumbres; es decir, culturalmente todas las colonias formaban un solo pueblo y su ideal consistía en encontrar su plena independencia de la corona inglesa.

Cansadas las colonias del imperio inglés, comenzaron a preparar su independencia, concientizando al pueblo de la importancia y trascendencia de tal medida, así como de los beneficios que de ella se derivarían en todos los aspectos: Políticamente buscaban darse su propia forma de gobierno, separarse de la opresión inglesa consolidando su independencia y evitar posibles invasiones extranjeras futuras; socialmente, el pueblo se identificó como una nación independiente, con sus propias costumbres y cultura que rivalizaba en gran parte con la ideología inglesa; económicamente, las colonias norteamericanas buscaban la forma de administrar sus propios recursos y terminar definitivamente con el estrecho tutelaje inglés. De esta forma,

*y sin proponérselo, en Norteamérica se originó el federalismo como una forma de organización política.*³³

La composición inicial del federalismo tendría que darse a la luz de cierta independencia, a través de la cual las colonias que iban a formar Estados conservarían su autonomía. En el año de 1787 surge el federalismo en Norteamérica, combinando adecuadamente las ideas del Estado Unitario y la Confederación, estableciendo así poderes federales y poderes estatales. Esta idea del federalismo no fue fácilmente aceptada por los Estados que conformaron los nacientes Estados Unidos de América, reticentes a ceder su soberanía para formar una diversa a la de los Estados fundadores.

Lo anteriormente dicho dio mayor proyección a la composición del federalismo en México, donde llega procedente del país vecino el sistema presidencial, la división de poderes y el federalismo. Jacinto Faya Viesca, al hablar sobre el federalismo en la legislación mexicana, dice:

El primer gran dato que debemos tomar en cuenta podría parecer innecesario por lo obvio, pero precisamente por obvio, es por lo que se le ha descuidado tan gravemente. El primer dato es que la nación mexicana adoptó para su gobierno, en el acta constitutiva de la federación y en la Constitución de 1824, la forma de una República Federal.

³³ Guzmán Rodríguez, José, *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Instituto de Administración Pública de el Estado de Querétaro, Primera Edición, México, 1996, Página 4.

Esta declaración se dio también en el artículo 40 de la Constitución de 1857, y se repite en el mismo artículo 40 de la Constitución de 1917. Nuestra Constitución mexicana, por voluntad del pueblo mexicano, ha adoptado la forma de gobierno de una República Federal. Este primer gran dato ordena, al pueblo y a las instituciones públicas, que nuestra República Federal está compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Son pues, los Estados, los que dan vida a la República Federal Mexicana. La nación mexicana ya existía, pero no la República Federal como forma de gobierno. Esto se nos olvida con mucha frecuencia. Y de ese olvido se deriva el sentimiento de sumisión de los Estados ante los poderes federales y el sentimiento injustificado de superioridad de estos poderes.³⁴

Así, la naturaleza propia de la composición del Estado tendría que competir contra las fuerzas políticas de los poderes federales. Tenemos entonces que el artículo 49 constitucional, al organizar el supremo poder, establece la existencia de un ejecutivo, un legislativo y un judicial, que existirán tanto desde el punto de vista federal como desde el punto de vista de la autonomía de cada uno de los Estados federados.

La competencia entre los poderes federales y estatales ha hecho que, de alguna manera, el federalismo tenga aparentemente una concepción distinta a la que teóricamente tiene. Esto es,

³⁴ Faya Biseca, Jacinto, *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Primera Edición, México, 1996, Páginas 2 y 3.

posiblemente se entienda que la federación podría tener mayor poder de ejecución de la Ley; sin embargo no es así, en virtud que la organización gubernamental federal es una con sus propias competencias y la organización estatal es otra, de tal modo que el régimen interior de cada uno de los Estados debe, por fuerza, adoptar la forma de un gobierno republicano, democrático y representativo, identificándose con los postulados federales.

Subsiguientemente, dentro del propio Estado encontraremos el Municipio; éste también contendrá la idea de ser libre, pero sujeto al gobierno del Estado en cuanto a la administración de justicia en situaciones legislativas, mientras que en lo referente a la administración pública tiene la posibilidad de administrar sus propias haciendas, así como participar del tanto por ciento correspondiente de la recaudación fiscal federal. Con ésto notamos que, en materia de federación, empieza a vislumbrarse más que nada un recelo en el ejercicio del poder y la competencia entre el poder federal, el estatal y por supuesto el municipal.

Otros autores que hablan sobre el origen del federalismo son Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives, y sobre el particular comentan lo siguiente:

La primera consideración debe ubicarse en los artículos 39, 40 y el primer párrafo del 41, mismos que han permanecido inalterables desde 1857. En ellos se asientan cinco principios fundamentales:

a) La soberanía reside en el pueblo (y no en el congreso como se estableció en 1824);

- b) Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio;*
- c) El pueblo tiene en todo tiempo el derecho de modificar la forma de su gobierno;*
- d) Establecimiento de una República Representativa, democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una federación;*
- e) El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de éstos y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores.*

La segunda consideración, complementaria de esta última, reside en el artículo 124, también intocado desde 1857, que establece el principio de distribución de competencias, bajo el criterio de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Cabe señalar que desde el siglo pasado se observa un proceso de federalización de competencias en materia de minería, comercio e instituciones bancarias (1883); acuñar moneda, emisión de billetes, estampillas y papel sellado, gravar el tránsito de personas así como la circulación y consumo de mercancías (1896).³⁵

Superficialmente hemos observado cómo el federalismo integra

³⁵ Elías Gutiérrez, Sergio y Rives, Roberto, *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*, Editorial las Líneas del Mar, Segunda Edición, México, 1995, Páginas 180 y 181.

Estados que cedieron su soberanía, para crear así una diversa y superior; sin embargo, estos Estados que de alguna manera se consideran libres en su régimen interior, están sujetos a normas en relación a determinadas materias sobre las que la federación tiene poder; expresado de otro modo, no hay posibilidad de que se transmita dicho poder o facultad a los Estados para que, en su caso, puedan emitir moneda, acuñar cualquier tipo de moneda o estampillas, o celebrar comercio internacional por ellos mismos con Estados soberanos. Esto definitivamente está reservado a la organización federal, con el fin de guardar un orden jurídico federal que dé, a cada uno de los integrantes de la federación, un espacio y una jurisdicción a través de la cual puedan llevar a cabo su función gubernamental.

2.- EL ORDEN JURÍDICO FEDERAL

Para señalar lo que es el orden jurídico federal hemos dividido este inciso en dos partes, donde abordaremos situaciones de la Constitución Federal como ese derecho público subjetivo, y situaciones orgánicas federales que son la estructura que se levanta para organizar a los Estados, y para que haya una sola entidad de tipo federal que lleve a cabo esta organización.

Ahora bien, para poder explicar estos conceptos tenemos que establecer algunos fines del Estado, en donde se revela lógicamente la necesidad de organización jurídico federal. Para esto tomemos las palabras de la maestra María de la Luz González González, quien comenta lo siguiente:

El ser del Estado reside en la necesidad de organización en correlación con los imperativos de cada forma política; cada tipo de unidad de convivencia ha tenido su forma de poder organizado. Así, la necesidad de orden brinda las respuestas a la interrogante ¿Para que existe el Estado? Es decir, nos enfrenta ante un problema teleológico, o sea, con el problema preciso de los fines del Estado.

El Estado en cuanto a organización política no tiene un fin, si no funciones a favor de fines humanos, mediante ordenamiento de un sector de la vida social; lo que se denomina acción del Estado consiste en una secuela de actuaciones humanas precisadas por móviles sociales; la voluntad del Estado es consentimiento humano que tiene como precedente una disposición común y una cultura dada. Sin embargo, la teoría acoge disposiciones diferentes y quienes no niegan el problema de los fines, se plantean la interrogante siguiente: ¿Tiene el Estado un fin en sí mismo?; ¿Es el Estado un medio sometido a fines del individuo? ¿Es el Estado un fin y un medio?

El problema de los fines del Estado, a decir de Herman Heller, fue considerado básico desde Aristóteles hasta el romanticismo, momento en que la corriente de derecho natural contradujo la legitimidad del asunto, por ello se afirmó que el Estado es un fin en sí mismo, por ser fruto de la voluntad humana dirigida a un fin conciente; esto propició que el aspecto teleológico pasara a un lugar secundario, por ser estimado tema inútil y convencional, además de utópica

*solución. Se afirmó que sólo los hombres y no los grupos pueden ponerse fines subjetivos, dado que el Estado no es una unidad del fin, toda vez que sus miembros no persiguen en él y con él los mismos propósitos, que científicamente no pueden determinarse la misión política de ningún Estado determinado, por el choque de ideologías, los partidos políticos y los grupos sociales dentro del Estado.*³⁶

Siguiendo con lo expuesto por la autora, es verdad que los fines del Estado serán los fines de los grupos sociales integrados al mismo; el Bien Común Público es el fin primordial del Estado. Evidentemente, la necesidad de organización y la correlación con los imperativos de cada forma política tal y como lo afirma la maestra González, han de dar la estructura organizativa a través de la cual se fundamenta el ordenamiento federal. Encontramos entonces un orden jurídico normativo fundado inicialmente en lo que es la Constitución Federal; esto es que, independientemente de que cada uno de los Estados autónomos tenga su propia Constitución Estatal, habrá una Federal que fije el orden jurídico necesario para conllevar la vida política del país.

Por lo anterior hemos dividido este inciso en dos partes: Constitución Federal y Órganos Federales. Pasemos ahora al primer subtítulo:

2.1.- CONSTITUCIÓN FEDERAL

³⁶ González González, María de la Luz, Op. Cit. Página 301.

Aquel pensamiento que Juan Jacobo Rousseau establece en su *Contrato Social*, que el hombre es libre pero cede parte de su libertad en pro de una voluntad general, significa el pacto o contrato social que las personas tienen respecto del trato que debe subsistir entre unos y otros; es decir, que desde el concepto de la ciencia política debemos, invariablemente, encontrar un orden jurídico y social que regule las conductas humanas. En principio, ese pacto social erige la Constitución de la República.

En virtud de este subtítulo que contiene la idea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos comenzar por explicar el concepto y el fenómeno político desde la Ciencia Política. Así, la idea que nos proporciona el Profesor Eduardo Andrade Sánchez es la siguiente:

Etimológicamente el término política proviene del griego polis: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo. Así, lo político o la política era lo perteneciente o lo relativo a la ciudad, y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de incumbencia de la colectividad o sea los asuntos públicos.³⁷

Conforme a lo citado, encontramos que la nomenclatura de nuestra Constitución Federal significa ese contrato social respecto a

³⁷ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Harla, Cuarta Edición, México, 1993, Página 5.

las cosas públicas, a la administración de las ciudades unidas o integradas a un Estado llamado Estados *Unidos Mexicanos*. El título *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se compone por ideologías en principio de lo que es el contrato social, plasmado en la Carta Fundamental; es decir, el pacto que tenemos entre nosotros para lograr el orden jurídico buscado. En cuanto a la expresión *Estados Unidos Mexicanos*, notamos que presupone la unión de Estados que agrupan a la población asentada en el territorio, con el fin de fijar las bases a través de las cuales se organizaron las diversas ciudades.

Ahora bien, ya citado el artículo 40 Constitucional en el que se denota la fórmula Representativa, Democrática Federal, y ya desglosados los conceptos de República, representatividad y democracia, sólo nos resta para este inciso establecer la jerarquía de aplicación de ese ordenamiento principal, que es el estatuto o contrato social por excelencia de los mexicanos. Tenemos entonces el artículo 133 Constitucional, que establece la naturaleza del orden jurídico federal:

Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las

*constituciones o leyes de los Estados.*³⁸

Retomando la aplicatoriedad del ordenamiento Constitucional Federal, y estando su competencia establecida en el artículo 1° el cual dice:

*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, si no en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*³⁹

Vemos que esta competencia será federal y la aplicatoriedad de la Constitución será, en todo lo ancho y lo largo de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a cada individuo, mexicano o no, que esté en tránsito o en forma permanente en nuestro país; de tal manera, la suspensión de las garantías que la propia Constitución establece, está también debidamente reglamentada en el orden jurídico federal. De hecho, todas las leyes del Congreso de la Unión emanan de la Constitución Política y, por lo tanto, dichas leyes no pueden ir en contra del lugar de donde proceden; deben entonces estar relacionadas con los principios fundamentales de la Constitución Federal.

Luego, los tratados internacionales se obligan por fuerza a estar de acuerdo con la misma Constitución y sus ordenamientos y, por si fuera poco, todos y cada uno de los jueces de cada Estado tienen que

³⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Página 84 B.

³⁹ *Ibidem*. Página 72.

apegarse invariablemente a lo que ésta establezca. Es aquí donde el orden jurídico normativo federal encuentra la supremacía a través de la Constitución Federal.

2.2.- ÓRGANOS FEDERALES

Derivado del artículo 49 Constitucional, percibimos la forma tripartita por la cual el gobierno de la nación ha de dividirse. La Teoría de la División de Poderes se plasma por el constituyente, reconociendo en los poderes constituidos, más que una división de poderes, una división de funciones que en la práctica no es tan tajante como la fórmula original concebida por Locke y Montesquieu. Así, tenemos la función Ejecutiva y Administrativa, la Legislativa y la Judicial; estos son los tres principales órganos federales de gobierno que emanan, inicialmente, de lo dispuesto en el artículo 49.

Claro está que, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el ejecutivo desmiembra el poder en diversas Secretarías de Estado, mismas que llevan a cabo la administración pública de tipo centralizada; esto es, dicho poder está concentrado en el Presidente de la República o el titular del poder ejecutivo. Evidentemente, la propia legislación le ha de permitir llevar esta administración pública de forma centralizada a través de los Secretarios de Despacho, y de forma descentralizada mediante los órganos con carácter independiente, con presupuesto propio y con personalidad jurídica autónoma, como son los casos del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría Federal del Consumidor y

demás institutos que se alzan en una administración pública de este tipo. Luego entonces, notamos un modo desconcentrado de poder donde el gobierno federal tiene cierta participación, sea mayoritaria o minoritaria; por último, la propia legislación le otorga al ejecutivo federal la posibilidad de fincar fideicomisos.

Esta organización federal del poder ejecutivo parte por necesidad de su situación orgánica; evidentemente, quienes están autorizados por la ley para decidir o ejecutar el derecho, simple y sencillamente deben guardar el principio de legalidad que el artículo 16 Constitucional previene, y que sanciona con claridad la obligación de la autoridad para hacer sólo lo acreditado por la Ley, fundando y motivando su actuación. De hecho, este principio de legalidad debe ser guardado por todos los poderes, tanto a nivel federal, como estatal o municipal.

Ahora bien, pues este principio de legalidad es de suma importancia, tomemos las palabras del constitucionalista Ignacio Burgoa quien, sobre la fundamentación y la motivación de la causa legal del acto de autoridad, dice lo siguiente:

La fundamentación legal de la causa de procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se

refiere el artículo 16 Constitucional, no es si no una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite [...] La motivación de la causa legal del procedimiento indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley.⁴⁰

Todos y cada uno de los órganos, no solamente federales si no también estatales e incluso municipales, deben guardar escrupulosamente los lineamientos que establece el principio de legalidad, para que su acto administrativo sea lícito. Este es el pacto establecido en nuestro estatuto Constitucional Federal, mismo que va a fijar la forma política del Estado.

A la luz de lo establecido encontramos que, la Constitución crea órganos federales con cierta capacidad y competencia también de tipo federal, de tal naturaleza que lo no reservado para la Federación se entenderá como otorgado a los Estados.

3.- LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista del derecho administrativo vemos el concepto de la descentralización; indudablemente esta forma a través

⁴⁰ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa S.A., Vigésimo Sexta Edición, México, 1994, Páginas 602 y 604.

de la cual puede llevarse a cabo el ejercicio de gobierno, contará con entidades de personalidad jurídica propia y, lógicamente, con un presupuesto también propio. Esto hace que de ninguna manera exista el compromiso tajante entre una autoridad y un organismo de tipo descentralizado.

Rafael Martínez Morales habla de la administración pública de tipo descentralizado y afirma lo siguiente:

La administración pública va a atender necesidades de tipo colectivo a través de organismos especializados los cuales descentraliza, para lograr una mayor efectividad en dicho servicio; asimismo, podrá intervenir en circunstancias de competencia empresarial a través de situaciones administrativas de tipo Paraestatal; e incluso, podrá formar fideicomisos para llevar a cabo los fines de la administración pública y del Estado.⁴²

Entonces, la descentralización política sobreviene de las entidades federativas, estatales y municipales. Básicamente las dos primeras, la federal y la estatal, contienen una forma de división del poder público basada en la trilogía del ejecutivo, legislativo y judicial. Sucede que en cada uno de los Estados encontramos al Municipio, el cual también ha tenido la necesidad de ser fortalecido en base al federalismo actual; de hecho, el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal, es que el Municipio sea la base del Sistema

⁴² Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Harla, Novena Edición, México, 1991, Página 147.

Político Mexicano.

De lo anterior concluimos que podemos entender la descentralización política y jurídica desde la federación y los Estados básicamente, pero la descentralización administrativa tendría que llegar hasta la forma política del Estado por medio del Municipio libre. Bajo esa óptica, percibimos que la necesidad administrativa crea órganos de gobierno inferiores, para lograr así la eficacia en dicha administración; de hecho, a través de la descentralización se consigue que los planes gubernamentales federales, estatales y municipales alcancen a las personas indicadas y, con esto, satisfagan las necesidades de tipo colectivo, como es el ofrecer los servicios de gobierno.

Finalmente, todos y cada uno de los conceptos hasta este momento vertidos, han de tomarse en cuenta para considerar la situación jurídica y política de los Estados federados como miembros de la unión.

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LOS ESTADOS FEDERADOS COMO MIEMBROS DE LA UNIÓN

1.- SON ESTADOS SOBERANOS O ENTIDADES FEDERADAS

En lo que toca a la idea de la soberanía, habíamos expuesto que siendo un concepto jurídico político nos habla del Poder; Hans Kelsen, al explicar algunas situaciones de la soberanía como una cualidad de orden normativo, nos menciona lo siguiente:

La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado, significa que el Estado es una autoridad suprema. La autoridad suele definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para constituir a una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentren obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo.

Así pues, la autoridad es originalmente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está

*autorizado a expedir con el carácter de mandato y otros individuos están obligados a obedecer.*⁴³

A la luz de lo que sería el contenido de la soberanía nacional, vamos a encontrar algunas de las limitaciones a través de las cuales la normatividad complementaria de nuestro sistema federal estará dirigida, más que nada, a implementar un sistema de Estado federado, donde se respeten las libertades internas de manera autónoma, con las posibilidades legislativas de tipo soberano.

Esto quiere decir que, en base a la teoría de la representatividad fundamentada en los artículos 39 y 40 de nuestra Constitución, en donde se afirma que nuestro gobierno es representativo del pueblo dado que se elige a ciertos gobernantes para que lleven a cabo el mismo, en base pues a lo que el poder legislativo establece como Ley, surge en este momento un sistema normativo por medio del cual se irá estableciendo un cúmulo de derechos y obligaciones recíprocos que, de cierta manera, se originan del ordenamiento constitucional y a partir del título V, en donde se habla de los Estados de la federación y por supuesto del Distrito Federal.

Así, la ordenanza de pacto social va a consistir en que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre. De hecho, es aquí donde se localiza la misma situación jurídica política respecto de los Municipios frente al Estado,

⁴³ Kelsen, Hans, Op. Cit. Página 456.

donde se ve si los Municipios son realmente libres o no lo son, y si de alguna manera están dependiendo en su totalidad de la normatividad que proviene del Estado y de la federación. Con esto, es necesario llevar a cabo una consideración en el distintivo del valor federal, el cual significa la relación entre Estados soberanos o bien entidades federadas.

Gastón Berger, cuando explica algunas situaciones del federalismo, afirma:

El federalismo es una forma de adaptarse que permite respetar la diversidad asegurando la unión. Es la unión de la civilización lo que el federalismo debe permitir realizar. Sin un fondo científico común y sin una misma concepción general de la persona humana y de sus derechos, la convivencia es imposible o llena de peligros. Pero esta unidad puede dejar subsistir la variedad de culturas.⁴⁴

Según lo dicho por el autor citado, la base del federalismo es el Estado miembro o entidad federativa. Así es que la alianza de varios Estados soberanos realizada con la finalidad de constituir otro ente superior y diverso a ellos, el cual sea el depositario de esa Soberanía, es el nexo de entendimiento del Federalismo. Estos Estados ceden además su territorio, para conformar con esto el Territorio Nacional del nuevo Estado. En síntesis, tanto la población como el territorio que pertenece a cada uno de esos Estados, integrarán la nueva unión, es decir el Estado Federal.

⁴⁴ Citado por González González, María de la Luz, Op. Cit. Página 240.

Así tenemos que, desde el punto de vista político, podríamos estar hablando de entidades federadas, de tal naturaleza que cada una de las mismas tenga autonomía en el procedimiento en que, de alguna manera, ese Estado federado distribuye los poderes locales fijándolos a lo establecido por el pacto social federal, principalmente en el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, en el que se manifiesta que cada uno de los Estados federados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno de tipo Republicano, Representativo y Popular.

Dicho de otro modo, el método de organización de cada uno de los Estados responde a un interés común, que se desprende del pacto social acordado desde lo que es básicamente nuestro ordenamiento constitucional; pero llegado el momento y partiendo de ese ordenamiento, pueden advertirse diversas fórmulas de gobierno a través de las cuales se forman situaciones que han de permitir una mayor evolución a la civilización y cultura de determinada entidad federada. Es en este momento cuando el movimiento político social interno logra expresar sus libertades y, por lo mismo, representarse como un Estado soberano pero en coordinación con las demás entidades federadas.

2.- CÓMO SE ENTIENDE LA SOBERANÍA EN EL FEDERALISMO

Definitivamente, al hablar del concepto de soberanía vemos que ésta, en principio, tendría que radicar esencial y originalmente en el pueblo. Es éste el que legítimamente puede seleccionar a sus

representantes para que efectúen la Ley que se requiere para establecer la norma que rija tanto al gobierno en una forma orgánica, como a la población o cultura asentada en la demarcación territorial de la entidad federada y, por supuesto, que establezca la relación gobernado-gobernante.

Manuel González Oropeza, al hablarnos de las entidades federativas en el federalismo, alude a algunos comentarios que nos parecen trascendentales; dicho autor manifiesta:

Toda federación implica la existencia constitucional de dos diferentes órdenes de gobierno, perfectamente diferenciados entre sí. En el caso de nuestro país, la federación mexicana dio creación a los Estados. En este sentido, la federación mexicana no se fundó con Estados preexistentes, caso contrario de los Estados Unidos de América. La federación como forma de organización política presenta dos grandes dimensiones jurídicas: Constitución federal y Constitución estatal.

En el artículo 40 de nuestra Constitución, se señala la forma de gobierno del pueblo mexicano, expresándose al federalismo como tal. Respecto a la forma de gobierno de los Estados, éstos se señalan en el artículo 116 de nuestra Constitución, en siete fracciones. Para mantener el equilibrio de un federalismo constitucional, al respecto la federación proporciona derechos a los Estados, los cuales se resumen en:

1.- Los Estados de la federación tienen el derecho de

conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Si existe algún problema de límites de dos o más Estados, corresponde al Tribunal Federal resolver la controversia.

2.- Los Estados tienen el derecho a que la federación los defienda contra cualquier invasión del exterior.

3.- Existe el derecho de los Estados a participar en la formación de la voluntad federal a través de los senadores, que son cuatro en total, en donde tres son de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. Este derecho corresponde de igual manera al Distrito Federal.⁴⁵

A la luz de lo comentado anteriormente, hemos de expresar que esa posibilidad de gobierno la va a tener en forma autónoma el Estado, o cuando menos la cultura y civilización que reside en una entidad federativa. Asimismo, esa autonomía no está limitada, si no que presenta una relación de coordinación con la federación, especialmente en lo que atañe a los límites de extensión territorial, a la necesidad de la formación de una federación en contra de la invasión extranjera y, finalmente, a los aspectos económicos y participación de éstos en el pacto federal. Por lo tanto, una de las principales aspiraciones en el Estado federado es, básicamente, posibilitar la organización política nacional a través de bastas extensiones, bajo la hipótesis de relaciones de igualdad entre las partes constituyentes. Sin duda, no hay una relación superior y mucho menos de subordinación entre todos y cada uno de los Estados federados, a pesar de lo

⁴⁵ González Oropeza, Manuel, *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Primera Edición, México, 1995, Páginas 51 y 52.

extenso o pequeño que sean sus territorios.

Por otro lado, el efecto de posibilitar la totalización de singularidades autónomas en una unidad superior, sería el ofrecerle a la organización federal una garantía apropiada entre las entidades federativas, en las que la garantía de subordinación al Ente Federal será una de las principales fórmulas a través de las cuales se manifiesta esa unidad.

El maestro José Barragán Barragán expresa algunos planteamientos sobre el federalismo, mismos que nos permitirán observar ese entendimiento de la soberanía frente al federalismo:

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 artículo 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 identidad global que nace de la unión; y viceversa, según lo cual han explicado los autores estadounidenses y muchos autores mexicanos, quienes fundándose en esta doctrina, reafirman, por un lado, la soberanía de los Estados; y, por el otro, les niegan por

*completo esa prerrogativa diciendo que, en realidad, los Estados más que soberanos son autónomos.*⁴⁶

Nótese cómo existe la discusión de que las entidades federativas deben ser autónomas e independientes, en cuanto a su régimen interior. Esta situación ya ha sido comentada al citar a la maestra María de la Luz González González al inicio de este trabajo de tesis, en el sentido de analizar si realmente hay una entidad federativa o bien es un Estado soberano, dependiendo siempre de las circunstancias del caso.

Para poder retomar lo que la autora ha comentado en líneas anteriores, citemos otra parte de su exposición en la que nos explica atinadamente lo siguiente:

Por su parte, Jellinek, sin dar resolución al problema planteado por Calhuns y Seidel, intenta probar que resulta inocente tratar de buscar la explicación jurídica de la formación del Estado federal, por que ésta es un puro hecho que escapa a todo análisis jurídico y basa su teoría sobre la naturaleza del Estado federal en su propia teoría de la soberanía. El Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estadista de los Estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son

⁴⁶ Barragán Barragán, José, *Hacia una Mejor Comprensión de Nuestro Federalismo*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Primera Edición, México, 1997, Página 21.

*los Estados mismos; de suerte que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que tomados particularmente, están sometidos a determinadas obligaciones. La posibilidad del Estado federal depende íntimamente de la doctrina que declara la soberanía como una nota no esencial al Estado, y distingue, por tanto, entre Estados Soberanos y no soberanos. Lo que se denomina Estado federal es, entre otros casos, o una confederación o un Estado unitario.*⁴⁷

Partiendo de lo establecido por la autora citada, hemos de encontrar que la óptica con la que se resuelve el problema es bastante trascendental para nuestro estudio; sin embargo, para abundar sobre el particular se hace indispensable abrir el siguiente subtítulo:

2.1.- EL ÁMBITO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Continuando con la idea de la maestra González, hemos de decir que el Estado federal se va a convertir en un Estado soberano en el momento en que entra a la relación de la federación; claro está que la autonomía radica en la posibilidad gubernativa interna de su cultura y civilización.

Vemos que, en el pacto federal, la unión de Estados federados que se vuelven autónomos al instante en que se federalizan, advierte

⁴⁷ González González, María de la Luz, Op. Cit. Página 244.

por parte de cada uno de ellos un compromiso en la formación de un gobierno republicano, que consiste en cambiar periódicamente a los titulares de dicho gobierno.

Estos Estados federados serán representativos, lo cual significa que contarán con diputados estatales suficientes que representen a la población para que exijan la satisfacción de sus intereses, mediante la confección del derecho y la Ley que ha de regir las relaciones no solamente entre el Estado, sino entre todos y cada uno de los miembros de la sociedad y, por supuesto, entre gobernados y gobernantes.

El pacto federal establece, en el artículo 116, que deberá conservarse una estructura de división del poder público en un ejecutivo, un legislativo y un judicial, sin que puedan reunirse estos poderes en una sola persona o corporación, tal y como lo establece principalmente el artículo 49 Constitucional. Ciertamente, hay prohibiciones expresas por el pacto y ordenamiento federal, como es nuestra Constitución, en el sentido de:

1. No celebrar alianza, tratado o coalición con otro país extranjero;
2. No acuñar moneda o emitir papel moneda ni estampillas ni papel sellado;
3. No gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen en su territorio;
4. No prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada y salida a su territorio de mercancía nacional o extranjera;

5. No gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe para aduanas locales, o requiera de inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

6. No expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

7. No contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados o empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una Ley o por los conceptos y hasta los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos;

8. No pueden gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o en cuotas mayores a las que el Congreso de la Unión autorice:

Asimismo, tampoco pueden realizarse sin consentimiento del

Congreso de la Unión las siguientes actividades:

1. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
2. No pueden tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra;
3. No pueden hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos se dará cuenta inmediata al Presidente de la República.

El ámbito de la competencia constitucional de la federación y de las entidades federativas, estará en su totalidad delimitado al hecho de que los Estados no pueden llevar a cabo las actividades señaladas en los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución Política. Justamente, en caso de sublevación o trastorno interior, será factible prestar ayuda a los Estados obligándose a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, y practicar los debidos aseguramientos de las cosas que, en cierto modo, han servido para la comisión de algún delito. Por lo tanto, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales en sus respectivas demarcaciones, como son los casos de la Ley Federal del Trabajo, el Código de Comercio, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otros.

Ahora bien, otro compromiso expreso que la Ley previene

consiste en que cada uno de los Estados de la federación se compromete a dar entera fe y crédito de los actos públicos registrados y procedimientos judiciales de los otros Estados. El propio Congreso de la Unión prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, así como el efecto de ellos, sujetándose principalmente a las bases siguientes:

1. Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

2. Los muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;

3. Las sentencias pronunciadas por los Tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes;

4. Los actos del Estado Civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros;

5. Los títulos profesionales expedidos por autoridades de un Estado con sujeción a las leyes, serán respetados por los demás.

La naturaleza de cada uno de los Estados estará, de alguna manera, comprometida con lo que la legislación constitucional inicialmente previene. Así, lo que no está establecido en el contexto del Título V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende reservado a los Estados, quienes son libres

para poder legislar de la mejor manera posible, dependiendo de sus propias competencias y circunstancias internas.

2.2.- EL MUNICIPIO

Otra de las situaciones que definitivamente es trascendental en nuestro estudio, y que de alguna manera se relaciona íntimamente con la independencia del Municipio (bien se respete su régimen de libertad administrativa) es, sin lugar a dudas, la correlación existente con la forma más pequeña de gobierno: la municipal.

Contemplada por el artículo 115 constitucional, la situación municipal va a estar administrada por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad inmediata entre éste y el gobierno del Estado, de tal forma que, dentro de las relaciones con la entidad y la federación, el Municipio tendrá un sitio especial entre las mismas. Sobre este particular nos habla Feliciano Calzada Padrón quien, en términos generales, comenta lo siguiente:

Sobre la soberanía de las entidades federativas se ha polemizado en numerosas ocasiones. El Diccionario de la Real Academia define a la soberanía como la autoridad suprema del poder público y ella sustenta el derecho de una nación, así como las relaciones entre poderes internos. Sin soberanía no hay libertad e independencia, características fundamentales de la autoridad nacional. Las entidades no pueden ser literalmente soberanas, porque existe un poder

superior que les da vigencia; el poder federal.

Al ser los Estados los reguladores de su orden interno, son las legislaturas estatales las que organizan a los Municipios dotándoles de las atribuciones determinadas que se fijan en las leyes orgánicas para los Municipios de cada entidad, sólo que al ser los Municipios creados por la necesidad de formar unidades administrativas autónomas como medida de descentralización, la federación los protege pero las entidades les dan sus funciones, limitando su jurisdicción.

Si responden los Municipios a una tendencia descentralizadora, es lógico pensar que sólo se formarían aquellas unidades administrativas y políticas necesarias para restituir a la nación los órganos de administración y de las administraciones especiales.⁴⁸

La idea de la formación del Estado federal frente a las entidades federativas, frente a la organización municipal, estará totalmente inmersa a los conceptos de soberanía y subordinación que de alguna manera pueden manejarse, y que en este momento tenemos debidamente desglosados, a tal grado que ya podemos formar nuestras propias opiniones; por lo mismo, hemos de abrir el siguiente inciso:

⁴⁸ Calzada Padrón, Feliciano, *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, México, 1993, Páginas 158 y 159.

3.- CÓMO QUEDAN SUBORDINADAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS AL PACTO FEDERAL

Debemos partir de lo que es la forma de gobierno o poder público, basado en un escenario tripartita: un poder ejecutivo, que ha de llevar a cabo la administración pública; un poder legislativo, que ha de otorgar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado; y finalmente un poder judicial, que ha de administrar la justicia. Hemos observado que tanto la organización del gobierno federal como la organización del gobierno estatal deben conservar esta estructura.

Lo que ocurre en el Municipio es que ese órgano de gobierno se lleva a cabo por un Ayuntamiento de elección popular, el cual contendrá un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos que se requieran para establecer básicamente la organización de los territorios que les corresponden.

Así tenemos que, en lo que respecta al pacto federal, tanto Municipio como entidades estatales realmente poseen una subordinación tajante que en principio les confiere el artículo 133 constitucional, en el que se establece una jerarquía en la aplicación de esa legislación emitida por el poder legislativo. Dada la importancia de dicho artículo, lo transcribimos a continuación:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley

*suprema de toda la unión. Los Jueces de Cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.*⁴⁹

Las diversas situaciones y posibilidades que se van dando principalmente respecto a la naturaleza y trascendencia de la organización federal, establecen un principio de subordinación legislativa de manera jerárquica, para que los jueces de cada uno de los Estados observe obligatoriamente y en principio la Constitución federal, luego las leyes federales que emanan de ella y que por lo mismo no pueden ir en su contra y, por último, cumplan con los tratados internacionales debidamente aprobados.

Todas y cada una de estas circunstancias nos obligan a pensar que es viable y necesario que este principio de subordinación jerárquico legislativo quede en la observancia de la Ley. Dicho de otra manera, si hay una independencia legislativa para originar la Ley, una vez que ésta se promulga pasa a formar parte de una jerarquía subordinada, en la que principalmente se atiende al pacto federal. Luego, evidentemente existe también cierta subordinación a través de la instauración de la normatividad constitucional, establecida a partir del artículo 115 hasta el contenido del artículo 122 de nuestra Carta Magna.

Con lo anterior vemos que realmente, desde el punto de vista generalizado, la situación jurídica es una y la situación política es otra. Por ello, la naturaleza jurídica de las entidades federativas puede

⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Página 84 b.

entenderse de dos maneras principalmente:

1. Como parte integrante de un todo llamado Estado Federal, cuyo territorio y pueblo son estructurados administrativamente por la Federación.
2. Como entidad autónoma desde el punto de vista eminentemente político, en la que el Estado federado, cuando entra a la unión de los Estados, se transforma en independiente para establecer un poder ejecutivo, un poder judicial y un poder legislativo autónomos totalmente, que rijan los principios, deberes y derechos que se llevan a cabo dentro de la organización estatal, para entonces administrar políticamente el territorio bajo los principios del pacto federal.

Dicho de otro modo y para sintetizar, la naturaleza jurídica de las entidades federativas va a presentarse de dos formas principalmente: como el constituirse a modo de entidad federativa, desde el punto de vista territorial y poblacional, y como un Estado autónomo, desde el punto de vista político de la administración de la cultura y civilizaciones que residen en el Estado federado.

CONCLUSIONES

Habiendo expuesto y analizado la naturaleza jurídica de las entidades federativas que integran un Estado federal, título a su vez de este trabajo de tesis, llegamos a los siguientes puntos conclusivos:

1.- Un pueblo asentado en un territorio requiere obligatoriamente de una pequeña fracción de personas, a las cuales se les otorga un poder público de gobierno basado en un derecho que ha de hacerse o legislarse a través de aquellos que son elegidos por el propio pueblo.

2.- La soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo, y es éste quien tiene el derecho de cambiar la forma de su gobierno en cualquier momento de su desarrollo; de tal modo, es aquí donde la expresión soberana de autonomía estatal se ve reflejada y adquiere su esencial elemento jurídico de existencia. Nos referimos al acto a través del cual la cultura, la civilización asentada en determinado territorio, ejerce ese poder de gobierno y lo hace por medio de las instituciones erigidas para ello.

3.- La idea de los Estados federados se origina en el momento en que dicho Estado forma parte de una federación y adquiere, por obligación, su autonomía gubernativa política, para que en su régimen interno la organización normativa de la sociedad, que habita en el territorio del Estado federado, pueda gozar de los usos y costumbres naturales de la región, guiados bajo los principios rectores del pacto federal.

4.- Ha habido una larga polémica al tratar de darle un concepto específico a la idea del Estado federado frente a la autonomía de los Estados.

Desde el punto de vista de la organización política territorial, veremos que los Estados realmente son entidades federativas, pero que, en el momento de haber una organización gubernamental que fundamenta su régimen interior, en ese instante pues estaremos pensando ya en un Estado autónomo e independiente, libre para escoger su propio destino y desarrollo interno, pero acorde al pacto federal.

5.- Evidentemente, este desarrollo interno va a encontrar cierta limitación e incluso una subordinación aceptada por todos los Estados federados, a través del pacto social federal como es la Constitución.

6.- Dentro de las limitaciones y las subordinaciones que de alguna manera pueden existir en un Estado hacia la federación, encontramos la naturaleza jurídica del artículo 133 constitucional, en el que claramente se establece que el ordenamiento máximo de toda la federación lo constituye la Constitución; en cierto modo, si existe alguna contradicción en las leyes internas, en contra de los postulados constitucionales y en contra de las leyes federales o de los tratados firmados por la federación y aprobados por el Senado, entonces siempre deberán prevalecer los ordenamientos federales.

7.- Luego, encontramos diversas limitaciones en cuanto a las posibilidades de tránsito de personas y cosas, notamos situaciones evidentemente federales, las de migración y aduanas principalmente, así como otras limitaciones que los artículos 117, 118 y 119 establecen.

8.- Por otro lado, la coordinación y reconocimiento por parte de cada Estado de la federación, en el sentido de aceptar los actos jurídicos de otro Estado, significa la coordinación que ha de existir entre la organización política de un Estado frente a otro.

9.- En términos generales, cada uno de los Estados federados es libre y autónomo en cuanto a su régimen interno de organización; sin embargo, encontramos el principio de subordinación que señala, en el artículo 133 constitucional, que debe prevalecer jerárquicamente en aplicación la legislación constitucional federal y los tratados internacionales.

10.- A pesar de ser autónomos e independientes, los Estados tienen el pacto social constitutivo a través del cual encuentran ciertas limitantes para no acuñar moneda, no gravar el tránsito de cosas y personas, ni expedir tampoco leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias con la legislación federal.

11.- También, va a existir una identificación coordinada en el reconocimiento de los actos jurídicos hechos en un Estado y que pueden ser válidos y reconocidos por otro Estado; encontramos en este momento que la naturaleza jurídica de las entidades federativas que integran el Estado federal, detenta diversos aspectos que dan a la organización estatal la seguridad jurídica basada en la norma, en la que se fijan tanto los derechos y obligaciones por parte de cada uno de los Estados, como la posibilidad de cierta autonomía gubernativa de tipo interno.

12.- Evidentemente, las diversas ideas doctrinales que se han erigido respecto del Estado y su soberanía, además de su autonomía, no han de resolverse tan rápidamente con las consideraciones que

elevamos en este trabajo de tesis. Sin embargo, es necesario decir que los aspectos relativos a la autonomía los Estados (que el propio Estado sea considerado una entidad federativa y esté subordinado a situaciones de jerarquía de legislación, que tenga ciertas limitaciones en cuanto a su organización interna y a su coordinación con los demás Estados) nos hacen pensar que la naturaleza jurídica de cada uno de éstos es como las entidades individuales, pues también necesitamos alcances y límites de nuestros derechos.

13.- La personalidad jurídica de cada una de las entidades federativas debe encontrar un respeto en la relación sistemática y jurídica que se tiene entre los mismos, tanto en la reunión colectiva como en las circunstancias bilaterales o trilaterales de la coordinación entre éstos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo: *Introducción a la Ciencia Política*; México, Editorial Harla, Cuarta Edición, 1993.
- Arellano García, Carlos: *Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica*; México, Editorial Porrúa, Primera Edición, 1999.
- Armenta López, Leonel Alejandro: "Federalismo y Descentralización"; en: *El Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*; México, Asociación Mexicana de Egresados de INAP de España, Primera Edición.
- Barragán Barragán, José: *Hacia una Mejor Comprensión de Nuestro Federalismo*; México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Primera Edición, 1997.
- Burdeu, Georges: *Tratado de Ciencia Política*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, 1985.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Editorial Porrúa S.A., Octava Edición, 1991.
- _____ : *Las Garantías Individuales*; México, Editorial Porrúa S.A., Vigésimo Sexta Edición, 1994.
- Calzada Padrón, Feliciano: *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, 1993.
- Carpizo, Jorge: *Estudios Constitucionales*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, 1983.
- _____ : *La Constitución Mexicana de 1917*; México, Editorial Porrúa, Séptima Edición, 1986.

- Duguit, León: *Tratado de Derecho Constitucional*; México, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, 1994.
- Elías Gutiérrez, Sergio y Rives, Roberto: *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*; México, Editorial Las Líneas del Mar, Segunda Edición, 1995.
- Faya Viesca, Jacinto: *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*; México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Primera Edición, 1996.
- García Máynez, Eduardo: *Teoría General del Derecho y del Estado*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, 1990.
- González González, María de la Luz: *Valores del Estado en el Pensamiento Político*; México, Mcgraw-Hill, Segunda Edición, 1997.
- González Oropeza, Manuel: *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*; México, Asociación Mexicana de Egresados de el INAP de España, Primera Edición, 1995.
- Guzmán Rodríguez, José: *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*; México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Primera Edición, 1996.
- Hernández Becerra, Augusto: *Estado y Territorio*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Edición, 1991.

- Jellinek, Jorge: *Teoría General del Estado*; Madrid España, Editorial Bosch, Tercera Edición, 1990.
- Kelsen, Hans: *Teoría General del Derecho y del Estado*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición, 1991.
- Malberg, Carré, de: *Teoría General del Estado*; México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1998.
- Martínez Morales, Rafael: *Derecho Administrativo*; México, Editorial Harla, Novena Edición, 1991.
- Mas Araujo, Manuel: *La Política*; México, Editorial Porrúa S.A., Décimo Octava Edición, 1991.
- Moreno, Daniel: *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Editorial Pax, Décimo Segunda Edición, 1990.
- Moto Salazar, Efraín: *Elementos de Derecho*; México, Editorial Porrúa S.A., Trigésima Sexta Edición, 1990.
- Nodarse, José: *Elementos de Sociología*; México, Editorial Selector, Trigésima Segunda Edición, 1992.
- Pratt Fairchild Henry: *Sociología*; México, Fondo de Cultura Económica, Décimo Quinta Edición, 1991.
- Rousseau, Jean Jacques: *Del Contrato Social*; Madrid España, Editorial Alianza, Décima Reimpresión, 1998.
- _____: *El Contrato Social*; México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1993, Página 207.
- Sabine, George: *Historia de la Teoría Política*; México, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, 1994.
- Secco Ellauri, Oscar: *Los Tiempos Modernos y Contemporáneos*; Buenos Aires Argentina, Editorial Kapelusz, Octava Edición, 1995.

- Sepúlveda, Cesar: *Derecho Internacional*; México, Editorial Porrúa S.A., Décimo Sexta Edición, 1991.
- Serra Rojas, Andrés: *Ciencia Política*; México, Editorial Porrúa S.A., Decimoquinta Edición, 1997.
- _____ : *Teoría del Estado*; México, Editorial Porrúa S.A., Decimosegunda Edición, 1993.
- Settala, Ludovico: *La razón del Estado*; México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1998.
- Sorensen, Max: *Manual del Derecho Internacional Público*; México, Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., Primera Edición en Español, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Editorial Porrúa S.A., Vigésima Novena Edición, 1995, Página 131.
- Verdross, Alfred: *Derecho Internacional Público*; México, Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar, Tercera Edición, 1985.

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; México, Editorial Sista, Edición 2002.