

Capítulo Primero

EL FENÓMENO ESTATAL

El Estado es un fenómeno resultante del sedentarismo humano. En tanto la humanidad deambuló errante por los confines de la tierra, al Estado le fue imposible, dada su incompatibilidad con el esquema nómada que impedía fijar el ámbito espacial del ejercicio de su potestad y de vigencia de su orden jurídico.

El asentamiento permanente de núcleos humanos en espacios territoriales específicos, propició, al decir de Federico Engels, el origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, y con éste, digo yo, del derecho.²

Dos monstruos bíblicos simbolizan al Estado y a la ausencia de éste: Leviathan y Behemoth. Leviathan, el monstruo marino –ballena o cachalote– que se tragó a Jonás, es el Estado. Behemoth, el monstruo terrestre –mamut o hipopótamo– encarna al no Estado, a su ausencia, a la anomia, al caos.

I. Teorías sobre el origen del Estado

Conocer el origen del Estado, o por lo menos intentarlo, implica atar cabos, interpretar elementos originales y lejanos, y formular hipótesis. Es un hecho que el ente estatal existió muchos siglos antes de que apareciera y se propagara el uso del término jurídico-político “Estado”, el cual obtuvo su connotación política a partir del siglo XIII; toda vez que el fenómeno estatal lo podemos encontrar lo mismo en la Mesopotamia de Hammurabi o en la *polis* griega, que en la *civitas* romana, o en otras ciudades-Estado de la historia antigua o del periodo renacentista.

Existen diversas teorías acerca del origen del Estado, de las cuales abordaremos brevemente algunas de ellas:

1. Teorías sobre el origen divino del Estado

Destaca, entre los sostenedores de las teorías del origen divino del Estado, el famoso orador sagrado Juan Francisco Senault (1601-1672), quien inspirara a Luis XIV a identificarse con el ente estatal, según lo expresó el monarca en su conocida frase: “El Estado soy yo”. En efecto, con anterioridad a que el Rey Sol acuñara su célebre frase, Senault afirmó en su obra intitulada *Le monarque, ou les devoirs du souverain*: “El rey tiene su poder en Dios: la Providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos. El rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona”.³

² Vid. Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 197.

³ Vid. *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Espasa Calpe, S.A., t. 55, p. 218.

María Guadalupe Fernández Ruiz

2. Teorías basadas en el consentimiento humano

De acuerdo con estas teorías, el origen del Estado se basa en el consentimiento humano manifestado en un pacto social. Thomas Hobbes (1588-1679); John Locke (1632-1704), y Juan Jacobo Rousseau (1712-1788), fueron algunos de los destacados promotores de estas teorías, probablemente iniciadas por el eminente sofista Protágoras de Abdera, quien sostuvo que en épocas muy remotas los hombres se vieron en la necesidad de agruparse en comunidades para defenderse de las fieras y elevar su nivel de vida; hasta entonces no habían estado sometidos a normas jurídicas, sin embargo, la convivencia social resultó irrealizable bajo la ley de la selva y evidenció la necesidad de leyes jurídicas, gracias a las cuales los más fuertes se comprometieron a no atacar ni robar a los más débiles. Al decir, de Antonio Truyol y Serra: “Protágoras no incurre en el individualismo de sofistas posteriores, que fundaron la sociedad en un simple pacto concertado en vistas a la utilidad de cada cual”.⁴

Por su parte, Thomas Hobbes consideró al Estado, como una obra humana, de origen contractual, al que le encuentra semejanza con el mítico monstruo marino *Leviatán*, citado en el Antiguo Testamento en el libro de Job. Para Hobbes, existe un estado de naturaleza anterior a la constitución de la sociedad, en el cual el hombre tiene el derecho a todo sin límite alguno, y el mejor derecho es el del más fuerte; por ello en uso de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, o sea el *bellum omnium contra omnes* que únicamente superará mediante un contrato en el que se compromete a no hacer a otro lo que no se quiera para sí, evolucionando del estado de naturaleza a un estado civil en donde se convierte en ciudadano y en virtud del contrato celebrado con sus semejantes, crea el Estado, identificándolo con el Leviatán. “El único camino para exigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actitud y por los frutos de la tierra pueden nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, pueden reducir sus voluntades a una voluntad”.⁵

Décadas después, John Locke coincide con Hobbes al considerar la existencia de un estado de naturaleza, previo a la sociedad, en el que los hombres carecían de una norma vigente y aceptada por el consentimiento común; igualmente estaban desprovistos de un poder con fuerza suficiente

⁴ Antonio Truyol y Serra, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, 1956, p. 96.

⁵ Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 107.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

para garantizar la ejecución de las resoluciones dictadas. Todas las carencias del estado de naturaleza se eliminan en el estado de sociedad. Esta transición sólo puede realizarse a través del consentimiento: “Siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro sin su consentimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidad para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades, y con mayor seguridad contra los que fueren ajenos al acuerdo”.⁶

A diferencia de otros contractualistas, Locke considera al contrato social como un hecho realmente acaecido, no hipotético o imaginario, sino verdadero e histórico; así lo demuestra, –según él– la fundación de Roma y también la de Venecia, surgidas ambas como resultado de haberse reunido hombres libres e independientes unos de otros; entre quienes no existían relaciones de superioridad o sujeción naturales. “De suerte que todas las sociedades políticas nacieron de unión voluntaria, y del mutuo acuerdo de hombres libremente obrando en la elección de sus gobernantes”.⁷

Sin duda, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau fue el más influyente promotor de la tesis contractualista del origen del Estado; en su versión del contrato social: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”.⁸

3. Teorías acerca del origen violento del Estado

El jurista y sociólogo polaco Ludwig Gumplowicz, sostiene que: “la civilización es consecuencia de las luchas sociales. Todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas; sabemos que el Estado es la condición *sine qua non* de la prosperidad, del desarrollo de la civilización”.⁹ Explica que grupos belicosos se presentaban en lugares habitados por gente tranquila dedicada a la agricultura y los obligaban a ceder el producto de su trabajo. Ya que uno de los grupos era pacífico y otro belicoso, se crea una relación de dominación, inherente –según Gumplowicz–, a toda comunidad estatal.¹⁰

⁶ John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 61.

⁷ *Idem.*, p. 65.

⁸ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Ed. Porrúa, 1979.

⁹ Ludwig Gumplowicz, *Derecho Político Filosófico*, Ed. España Moderna, Madrid, 1883, citado por Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1975, p. 59.

¹⁰ *Vid.* Lawrence Krader, *La Formación del Estado*, Barcelona, Ed. Labor, S.A., 1972, p. 73.

María Guadalupe Fernández Ruiz

4. Teorías sociológicas acerca del origen del Estado

Conforme al pensamiento de Federico Engels, el fenómeno estatal es producto de la sociedad, nacido cuando ésta ha llegado a un cierto grado de desarrollo que la hace encontrarse en una fuerte contradicción consigo misma al verse dividida por intereses opuestos irreconciliables de las clases sociales que la integran. Y es indispensable –para que estas clases no se exterminen a sí mismas, ni a la sociedad que integran–, un poder que sea capaz de someter a toda la sociedad, y de controlar el conflicto. “Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”.¹¹

En cambio, el sociólogo alemán Jorge Simmel (1858-1918), en su teoría de la interacción o influjo recíproco, considera que donde quiera que los hombres interactúen, existe siempre una forma social; los entes sociales son condensaciones de interacciones entretejidas con una cierta unidad. El Estado no es sino una de esas condensaciones unificadas, un sistema de integración de estructuras sociales.¹²

Otto Federico von Gierke, historiador del derecho –en especial del alemán–, explica al Estado como realidad social, porque lo considera como la máxima expresión de comunidad, absolutamente real para el espíritu pero no tangible para los sentidos, que nos plantea una existencia común humana por encima de la existencia individual, toda vez que el ser humano es, simultáneamente, individuo y miembro de una comunidad; de faltarle alguna de estas dos cualidades no sería un ser humano, pues éste no tendría conciencia de sí, de no identificarse al mismo tiempo como elemento singular y como parte integrante de una comunidad, por lo que este autor sostiene que el Estado es un organismo social, humano con vida común propia, distinta a la de sus miembros.

En la tesis de von Gierke, como explica Fernando de los Ríos Urruti: “El Estado tiene, pues, un valor categórico, permanente, en la vida de la cultura. No puede, por consiguiente considerársele, incluso visto en concreto, como una creación libre del individuo, sino como producto de fuerzas sociales que se manifiestan también en el propio individuo”.¹³

¹¹ Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195-196.

¹² Giorgio Del Vecchio, *Filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Ed. Hispano Americana, 1945. p. 450.

¹³ Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Ed. Continental, 1958, p. 100.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Como se advierte, en las teorías anteriormente expuestas están contenidos criterios diversos sin que sea factible, por la complejidad del tema, elegir alguna de ellas como absolutamente verdadera y descartar a las demás.

Las teorías del origen divino del Estado atribuyen su creación a la voluntad divina: La idea es que el gobernante recibe el poder directa o indirectamente de Dios; en el primer caso, es Dios mismo quien lo elige y quien le transmite el poder para gobernar; en el segundo supuesto, Dios se vale de los mecanismos humanos para designar a los depositarios del poder público. En realidad, el poder del gobernante encontraba su fuerza en las creencias religiosas de la gente, sería respetado por ellos porque era lo que la divinidad deseaba.

En el cristianismo existió una base sólida para las monarquías, dado que pretendían que su poder emanaba de un origen divino: “Los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada”. Estas creencias no sólo se dieron en grupos primitivos de épocas remotas, o en el caso de Luis XIV de Francia, dado que en la etapa final de la Segunda Guerra Mundial, los japoneses creían que su emperador era un ser divino, situación que fue desmentida en 1946 por el propio emperador Hirohito, quien a partir de ese mismo año quedó reducido a monarca constitucional.

La diferencia entre las teorías voluntaristas y las que sostienen el origen violento del Estado, consiste en que, según las primeras, el Estado surge por la necesidad de los grupos humanos de buscar protección y resguardo: principio de conservación. En cambio, para las segundas, el conflicto surge con el enfrentamiento de dos grupos distintos, uno pacífico y el otro belicoso, o un grupo cualquiera que se impone a otro mediante la conquista, generándose en ambos casos –según Gumplowicz–, la relación *dominador-dominado*, que pudiera llegar al exterminio, por ello, debe surgir un poder que sea superior a los grupos en pugna, y los someta.

Para decirlo de distinta manera, las teorías voluntaristas afirman que el Estado nace de un acto de voluntad –divino o humano–, mientras que las teorías del origen violento del Estado sostienen que éste nace de un conflicto.

Respecto al origen del Estado, considero que no se puede precisar de un modo exacto sobre su nacimiento, pues es algo tan lejano que no es factible determinarlo de manera tajante.

En mi opinión, las teorías más factibles son la contractualista y la del origen violento, aunque sean en apariencia excluyentes una de la otra.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Sería posible pensar que existió una circunstancia de pugna, de conflicto, pero al mismo tiempo eran vulnerables por encontrarse a merced del clima, de fieras o de invasiones de otros grupos. Pudo haber surgido primero el conflicto, o predominar el instinto de conservación que los hace agruparse.

En realidad, dado que la institución Estado aparece en muchos lugares del planeta y en épocas y circunstancias diferentes, resulta muy limitado pensar que existió una forma única del nacimiento del Estado. Una vez ya surgido, y habiendo obtenido una cierta permanencia puede pensarse en lo sostenido por Simmel que: A través de interacciones sociales se forman condensaciones y que el Estado es entonces una condensación formada por redes de interacciones sociales.

II. Concepto de Estado

La voz Estado, proviene del latín *status, stare*, modo de ser. En atención al aspecto histórico, el Estado, como institución representativa de la mayor organización política que los hombres hayan conocido, es el resultado de miles de años de evolución de interacción humana, y como tal, es decir, como institución política es anterior al uso del vocablo Estado con el significado que tiene hoy en día.

Empieza Nicolás Maquiavelo a bosquejar el concepto de Estado al afirmar: “Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas”.¹⁴

El jusfilósofo Emmanuel Kant considera que: “Estado es la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas”.¹⁵

En cambio, Hans Kelsen sostiene que: “El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico”.¹⁶

En su *Teoría General del Estado*, George Jellinek estima que el Estado es “una corporación territorial dotada de mando originario”.¹⁷

¹⁴ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Argentina, Ed. Buenos Aires Espasa Calpe, 1943, p. 1.

¹⁵ Emmanuel Kant, *La paz perpetua*, trad. Francisco Rivera Pastor, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 223.

¹⁶ Hans Kelsen, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

¹⁷ Georg Jellinek, *Teoría..., op. cit.*, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1954, pp. 196-197.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Por su parte, para Max Weber, “por *Estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.¹⁸

El doctor Andrés Serra Rojas, dice que “el Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se terminan de acuerdo con sus condiciones históricas”.¹⁹

El profesor Héctor González Uribe, en una definición descriptiva, sustenta lo siguiente:

El Estado es:

- 1) Una sociedad humana;
- 2) Establecida permanentemente en un territorio;
- 3) Regida bajo un poder supremo;
- 4) Bajo un orden jurídico, y
- 5) Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, (bien público temporal según Dabin).²⁰

El Estado de la Antigüedad –en mi opinión– se materializa a través de diversas modalidades como la *polis* griega y la *civitas* romana, ya que el término *Estado* fue desconocido en la antigüedad; apareciendo en Italia en el siglo XIII. En esta cita de Maquiavelo se aprecia que el Estado es el género y la forma de gobierno es la especie.

Las definiciones mencionadas anteriormente nos hablan de que el Estado tiene un territorio, pero hay dos de las que no hemos hablado, la de Kelsen y la de Kant. El primero sostiene que el Estado es un sistema jurídico, un orden coactivo, aun cuando esto implica un ámbito espacial de validez, que es el territorio. Kant únicamente alude a la población y al orden jurídico, resaltando el sometimiento de los hombres al mismo.

En la noción de Estado propuesta por Jellinek destacan la personalidad jurídica del mismo, y el elemento poder, ejercido naturalmente en un ámbito territorial determinado.

¹⁸ Max Weber, *Economía y Sociedad*. 2ª. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 43-44.

¹⁹ Andrés Serra Rojas, *Ciencia...*, *op. cit.*, p. 215.

²⁰ Héctor González Uribe, *Manual de filosofía social y ciencias sociales*, México, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 162.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En el concepto de Estado propuesto por Max Weber, destaca ante todo la idea del poder del Estado continuado en el tiempo, pero por sobre todo habla de un poder legitimado para ejercer la coacción. Nosotros entendemos que la legitimación deviene del consenso de los gobernados. Presente está también la existencia de un orden que suponemos sea jurídico, el cual es asegurado por el “monopolio legítimo de la coacción física”.

En lo personal, me uno al concepto descriptivo de Héctor González Uribe, ya que además de contener todos los elementos del Estado, distingue el poder supremo del mismo, del orden jurídico, señalando la importancia que debe tener para el Estado “la persona humana”. Habla de sociedad humana, permitiendo entrever en el elemento humano un deseo de agruparse.

Acerca del Estado, se puede agregar que tomando en cuenta la manera como estructura dicho concepto, es dable pensar que el elemento “Poder Supremo” es inherente al Estado: desde que nace el Estado aparece con el poder supremo. Y en cuanto menciona al orden jurídico y a los valores individuales, está tomando en cuenta lo que podría llamarse un Estado de Derecho.

III. El nombre del Estado

Se antoja fácil precisar el significado de la palabra Estado dado que es un término ampliamente utilizado, sin embargo dista mucho de ser fácil su comprensión a cabalidad, y es que la connotación de dicho término a través de la existencia y evolución del mismo entraña más de un significado.

Jellinek, en su *Teoría General del Estado*, afirma que la historia de la terminología de una ciencia se encuentra estrechamente unida a la ciencia misma, debido a que existe una correlación entre la palabra y el sentido que ésta encierra.

El vocablo utilizado por los griegos para referirse al Estado fue *polis*, que significa ciudad, de lo cual surgen los términos ciudad-Estado o Estado-ciudad. Tal vocablo no llegó a denotar al Estado dotado de una gran extensión territorial.

Los espartanos, corintios o atenienses eran bien identificados con sus comunidades respectivas. En este sentido el historiador inglés W. Warde Fowler, señala: “El Estado ateniense comprendía todas las gentes libres de Atenas y del territorio de Ática; pero estas últimas tenían su existencia

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

política no como habitantes del Ática, sino como atenienses, ciudadanos de la *polis* de Atenas”.²¹

Visto el Estado como la totalidad de la asociación de un pueblo recibía el nombre de *koinón*, que significa comunidad; importa aclarar que en un primer plano se encontraba ubicada la comunidad de ciudadanos, misma que se equipara con el Estado. De esta manera la situación del individuo en el derecho público se determinaba por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos y no por la pertenencia a un territorio.²²

Entre los romanos, el Estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la *res publica*, es decir, la cosa común que corresponde al *to koinón* de los griegos. Italia y las provincias son países aliados y dependientes de Roma, la cual se convierte en el Estado territorial más poderoso de la antigüedad. El triunfo expansionista de Roma provoca una transformación en la terminología romana, que se refleja en que el poder de mando propio del gobierno se identifica con el Estado romano, haciendo equivalentes *res publica e imperium*, con lo que el elemento esencial del Estado no será ya la *res populi* sino la *res imperantis*.

Si bien es verdad que el Estado –*civitas* y posteriormente *res publica*– entrañaba la condición o situación de los ciudadanos en la comunidad, expresando de manera importante la idea de comunidad, también es un hecho que la enorme expansión territorial ocasionó un cambio en la terminología y en la idea del Estado. La terminología romana se vuelve impropia “para designar el sistema de condiciones en que una vida política social tan intensa se realizaba, y el *Estado* vino a ser el medio en el cual la condición se hacía efectiva, aun cuando simbolizado o expresado en el poder que Roma ejercía sobre sus grandes dominios –imperio”.²³

La voz latina *regnum* es recogida por el mundo germano bajo la forma de *Reich*, palabra cargada con un sentido de dominación, para hacer referencia a el fenómeno estatal. Con el mismo sentido, también la voz *imperium*, llega al inglés como *empire* y al español como imperio. No obstante ni las voces *imperium*, *regno*, *terra* ni *citta* eran adecuadas para comprender la formación total del Estado, y es en Italia donde surge la voz *stato* derivada de *status*, manera de ser. La variedad de los Estados en Italia encuentran

²¹ Citado por Adolfo Posada, *Tratado de derecho político*, Madrid, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, t. 1º, vol. 1º, Librería General de Victoriano Suárez, 1915, p. 73.

²² *Vid.* Ana María Vázquez Hoys, *Introducción a la historia antigua*, Madrid, UNED, 1994, t. II, pp. 23-24. Esta autora explica que la voz *koinón* también se usaba para referirse a la confederación de ciudades-Estado de la antigua Grecia.

²³ Adolfo Posada, *op. cit.*, vol. I, p. 73.

María Guadalupe Fernández Ruiz

en el vocablo *Stato*, una voz que ya denotaba una idea del Estado, como es el caso de *Stato di Genova*, *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, entre otros.

La palabra *stato* se convierte en el siglo XVI como la palabra usual para designar a todo el Estado, lo cual ha quedado de manera manifiesta en la célebre obra de Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, cuando dice: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”.²⁴

No es sino hasta el siglo XVIII que la palabra “Estado” es usada de manera generalizada en el texto de las leyes, en los documentos políticos y en la literatura de la ciencia del Estado, designando con ella a la totalidad de la comunidad política. Al finalizar dicha centuria termina el proceso de transformación de territorios en Estados.

IV. Elementos del Estado

El elemento puede explicarse como la parte integrante de una cosa compuesta, habida cuenta que las cosas simples carecen de partes. Los elementos pueden ser esenciales o complementarios; sin los primeros, la cosa compleja no puede existir, circunstancia que se advierte en el Estado, cuyos elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder soberano, el orden jurídico y una finalidad.

1. Territorio

El elemento espacial del Estado es el territorio, es el espacio geográfico del mismo; donde se asienta permanentemente la agrupación humana que integra la población estatal.

Germán Bidart Campos, afirma: “El Estado es una institución con base física o territorial, en cuanto necesita del suelo, cualquiera sea, para existir. No podemos intentar desmaterializar tanto al Estado hasta prescindir del apoyo o sustrato físico en que se asienta la comunidad”.²⁵

Paolo Biscaretti Di Ruffia dice que el territorio “No es sólo condición necesaria, externa, para su existencia (de la misma manera que es indispensable una porción de suelo a cada individuo para que pueda mantenerse en pie: Donatti), es también elemento que interviene intrínsecamente para construirlo (como el cuerpo con la persona humana). Efectivamente, si

²⁴ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, 6ª. ed., México, Colección “Sepan Cuantos...”, Ed. Porrúa, 1978. p. 1.

²⁵ José Germán Bidart Campos, *Derecho político*, Argentina, Ed. Aguilar, 1962, p. 38.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

el territorio se extiende, el Estado también se engrandece; si disminuye, el Estado se achica, y si, por último, desaparece el territorio, con éste se extingue el Estado”.²⁶

Al respecto el Artículo 42 de nuestra Carta Magna señala:

El territorio nacional comprende:

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

Estimamos que no se puede hablar de Estado ubicando al ser humano en la época nómada de los pueblos; por ello, el territorio cobra importancia social una vez que el hombre se vuelve sedentario.

El territorio es elemento esencial del Estado, porque no puede pensarse en un Estado sin territorio, por ser éste, como afirma Germán Bidart Campos, “una condición para existir”. Pudo darse el caso, durante siglos, de un territorio sin Estado, pero no de un Estado sin territorio. Recordemos, por ejemplo, el caso de grandes extensiones territoriales del continente americano que antes del arribo de Cristóbal Colón no pertenecían a Estado alguno.

2. Población

Paolo Biscaretti di Ruffia denomina población al conjunto de individuos que forman el elemento humano del ente estatal, en el cual interesa primordialmente la persona individual con todas sus manifestaciones sociales, dado que el hombre es la unidad básica de toda sociedad, el núcleo del hecho social, pues el Estado existe por y para los hombres, y aunque no sea reductible cuantitativamente a la suma de todos ellos, configura una

²⁶ Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Derecho constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Ed. Tecnos, 1973, p. 108.

María Guadalupe Fernández Ruiz

empresa de hombres y para hombres. En suma, para Biscaretti di Ruffia, no es el hombre para el Estado, sino el Estado para el hombre en su definición: “El Estado es una persona jurídica territorial soberana”.²⁷

Para el doctor Andrés Serra Rojas, “El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea al número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población”.²⁸

El mismo autor comenta la diferencia entre los conceptos de población y pueblo: “El concepto de pueblo, aunque con frecuencia se emplea como sinónimo de población es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: el pueblo comprende sólo aquéllos individuos que están sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero”.²⁹

El concepto de población es numérico, susceptible de pertenecer, y de hecho así es, a estadísticas. En cambio, el concepto pueblo comprende a los habitantes presentes, a los que ya no están y a los que estarán; implica cohesión, y voluntad de vivir en común.

Toda vez que el Estado es una institución humana, resulta absurdo pretender imaginarlo sin el elemento poblacional, por lo que consideramos que así como no se puede hablar de Estado sin territorio, es impensable el Estado sin el elemento humano. Recordemos el caso del pueblo judío que mientras no tuvo territorio no fue Estado.

3. Poder soberano

Según André Hauriou: “El poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados”.³⁰

El doctor González Uribe, después de señalar que usará indistintamente los términos autoridad y poder, afirma que el poder: “es una autoridad que

²⁷ *Idem.*, p. 125.

²⁸ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 352.

²⁹ *Idem.*, p. 358.

³⁰ André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Madrid, p. 124.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad. Podrá estar basada ampliamente en el convencimiento o tener una dosis muy fuerte de poder material, pero sería una ilusión pensar que los seres humanos pudieran prescindir de ella y cooperar espontáneamente y sin coacciones a la realización de los fines sociales”.³¹

Desde mi perspectiva, creo que es inherente a la naturaleza humana el egoísmo y el querer ser cada quien primero, lo que ocasiona conflictos en la convivencia social, resultando evidente la necesidad de una autoridad o poder que encauce las conductas y las ayude al logro de sus metas. En cualquier ámbito de la sociedad, en la familia, el sindicato, la iglesia, las asociaciones, en cualquier medio se precisa de una autoridad. Pero la autoridad y el poder a los que aquí hago alusión, son la autoridad y el poder del Estado, ambos supremos, por eso le llamo poder soberano, porque no tiene a nadie por encima de él, a diferencia de cualquiera otro de los poderes que existen en la sociedad. El poder del Estado es fácilmente perceptible a través de la protección, de la colaboración o, incluso, a través de la coacción ejercida por él.

André Hauriou, en su explicación del poder, plantea que sin el consentimiento de los gobernados el poder únicamente estará sostenido por la fuerza; será entonces necesario hacer uso del elemento coercitivo y tal vez de la violencia. Por lo tanto es preciso que el poder se justifique y encuentre el consentimiento de los gobernados para lograr ser un poder consensual. En este punto brota una vez más la importancia del elemento poblacional, ya que quien detente el poder debe recibirlo del pueblo, de esta manera éste dará su consentimiento y aquél tendrá derecho a ejercerlo.

A juicio de José Antonio González Casanova, el poder “es legítimo cuando cuenta con la *adhesión* de quienes lo experimentan, debido a que surge de la *fuerza* que los adherentes creen que es de la que ha de surgir; debido a que se ejerce de la forma en que se cree que ha de ejercerse; y debido a que pretende o se dirige a unas metas o fines; que son los que la gente cree que son deseables por ella”.³²

Nuestra Constitución Política en su artículo 39 establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

³¹ Héctor González Uribe, *op. cit.*, p. 305.

³² José Antonio González Casanova, *Teoría del Estado y del Derecho Constitucional*, Vicens-Vives. Universidad de Barcelona, 1980, p. 22.

María Guadalupe Fernández Ruiz

El poder soberano se ejerce por medio de sus funciones que se depositan en los órganos del gobierno del Estado, de ahí que sea un gobierno soberano.

4. Orden jurídico

Aparte de la población, el territorio y el gobierno, a que reduce la teoría tripartita del Estado, éste tiene también como elemento esencial al orden jurídico; por ello coincide con Ekkehart Stein, cuando afirma: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.³³

Desde mi punto de vista, la existencia de un orden jurídico como elemento esencial del Estado tiene su razón de ser en la necesidad insoslayable de que las relaciones de los seres humanos entre sí, y entre éstos y el Estado, sean reguladas por normas que la sociedad misma, con la finalidad de conservar un modelo de valores necesarios, acepta y crea, conforme a los lineamientos previamente establecidos.

El orden jurídico contempla la existencia de la Constitución como norma básica, complementada por tratados internacionales, y las normas de rango inferior: leyes, decretos, reglamentos, bandos, ordenanzas y demás ordenamientos jurídicos, los cuales deberán ajustarse a la norma fundamental. El artículo 133 de la Constitución Política, establece:

“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”.

V. Personalidad jurídica del Estado

Explica el profesor colombiano Orlando Santofimio que: la personalidad jurídica o moral, no es sino la imputación hecha por el ordenamiento jurídico, de derechos y de obligaciones, a sujetos distintos de los seres humanos, por lo que las personas jurídicas son, en rigor, un producto del derecho, pues sólo existen en virtud de él, ya que sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad jurídica las colectividades, dado que no son seres con existencia material, o corpórea; sino que se trata de una

³³ Ekkehart Stein, *Derecho político*, 1973, p. 5.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

abstracción jurídica que permite a comunidades jurídicamente organizadas tratar de alcanzar los objetivos que sus miembros se proponen.³⁴

Es dable inferir de lo anterior que la *personalidad jurídica*, también conocida como personalidad moral, es una investidura creada por el derecho, que se otorga a algunos entes cuando éste así lo estima conveniente. No se trata de una investidura creada para las personas físicas, sino como afirma Orlando Santofimio, para sujetos diversos de los seres humanos. El artículo 25 del Código Civil Federal, establece:

“Son personas morales:

- I. La Nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades, civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.

Cabe observar, respecto de la fracción primera del citado artículo 25 del Código Civil Federal, que utiliza la voz Nación para referirse al Estado mexicano, con lo cual evita repetir la misma palabra, ya que enseguida habla de los estados de la República, y de este modo no se crea confusión, al otorgar personalidad jurídica tanto al Estado mexicano como a los estados de la República.

1. Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado

Conforme al esquema de León Duguit, no existen más personas que los seres humanos, porque el Estado como cualquier otra asociación, no puede ser sujeto de derechos, pues sólo puede serlo el individuo consciente de sus actos. Piensa que: “si se reconoce que el concepto de personalidad jurídica es indemostrado e indemostrable, y no responde a ninguna realidad directamente percibida, por qué es el empeño en mantenerlo”.³⁵

³⁴ Jaime Orlando Santofimio G., *Acto administrativo*. México, UNAM, 1988, p. 14.

³⁵ Tomado de Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 471.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Según Hans Kelsen, la persona jurídica es la expresión de un orden jurídico parcial, cuya validez procede de un orden jurídico más complejo, que comprende a todos los órdenes jurídicos parciales.³⁶

2. Teoría de la doble personalidad del Estado

De conformidad con la teoría de la doble personalidad del Estado, éste tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; emplea la primera cuando actúa en ejercicio de su potestad; utiliza la segunda siempre que opera sin hacer uso de su autoridad, de su imperio, para relacionarse con los particulares. En su jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía esta teoría cuando determinó:

“El Estado, cuerpo político de la Nación, procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas, como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquéllos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y de otros...”

Estimo que esta teoría, hasta hace poco sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es cuestionable. Si se sigue el mismo criterio podríamos afirmar que las personas físicas también pueden tener doble o triple personalidad. Si pensamos en un individuo que tiene bienes inmuebles, que es casado, (situaciones reguladas por el Derecho Civil) que tiene una empresa en la cual tiene obligaciones fiscales y que además tiene obreros trabajando para él, podemos concluir que el individuo tiene triple personalidad: a) Personalidad de derecho privado [el Derecho Civil regula todo lo relacionado con su patrimonio y con su estado civil]; b) Personalidad de derecho público [el Derecho Fiscal regula todo lo relacionado con sus obligaciones de carácter tributario], y c) Personalidad de derecho social [el Derecho Laboral regula las relaciones con sus empleados].

³⁶ *Vid.* Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 87.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

3. Teoría de la personalidad única del Estado

La teoría prevaleciente en la actualidad sostiene la personalidad única del Estado, en este sentido, el jurista Rolando Tamayo y Salmorán, afirma: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.³⁷

Con el mismo criterio el doctor Andrés Serra Rojas sostiene: “La teoría de la personalidad única, parte de una visión integral y justa del Estado. Como un todo jurídico que no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines. El Estado impone unitariamente su voluntad sin duplicar su personalidad”.³⁸

En mi opinión, el hecho de que el Estado actúe en diferentes ámbitos, ya sea de derecho público o de derecho privado, no da lugar a interpretar que tenga diversas personalidades, pues sólo significa que realiza actos que pueden ser regulados por el derecho público, el derecho privado, e incluso, el derecho social. La personalidad del Estado es única.

VI. Cometidos del Estado

Cuando hablamos de cometidos del Estado aludimos a su *telos*. Toda institución humana tiene un *telos*, un fin; así por ejemplo, el Estado tiene sus propios fines los cuales varían en el tiempo y en el espacio. Dicho de otra manera, cada Estado tiene fines específicos, mismos que se modifican en el curso del tiempo.

El cometido del Estado es la tarea cuya realización impone su *telos*; el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, afirma: “los cometidos son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales, conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del Estado”.³⁹

Explica, asimismo, la distinción entre *funciones* y *cometidos*, aclarando que las funciones son diversas formas adoptadas por el quehacer estatal para lograr la ejecución de los cometidos, y tenemos así a la función legislativa, la administrativa y la judicial. En esta tesitura, el jurista chileno Enrique Silva Cimma considera que el cometido es el fin del Estado que habrá de lograrse mediante la actividad de éste.⁴⁰

³⁷ Rolando Tamayo y Salmorán, “Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, p. 104.

³⁸ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 470.

³⁹ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Ed. B. Altuna, 1953, p. 50.

⁴⁰ *Vid.* Enrique Silva Cimma, *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969, p. 15.

María Guadalupe Fernández Ruiz

VII. Las funciones del Estado

El Estado contemporáneo asume el desempeño de diversas actividades, las cuales no son todas de la misma naturaleza; así, por ejemplo, podemos distinguir las que conllevan el ejercicio de su potestad e imperio, de su autoridad, vamos, de su soberanía, de aquellas otras destinadas a satisfacer necesidades de carácter general, lo que nos permite diferenciar las funciones estatales o públicas de los servicios públicos. Como explica el profesor francés Raymond Carré de Malberg:

“Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”.⁴¹

Para el jurista argentino Manuel María Díaz: “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.⁴²

Desde los tiempos de Sócrates se detectaron las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional; en época reciente —a finales del siglo XIX— emergen otras de nuevo cuño, cuyo reconocimiento crece en el derecho comparado; entre las funciones estatales emergentes destacan la monetaria, la electoral y la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, las cuales suelen encomendarse, no a los tradicionales órganos del poder, sino a otro tipo de instituciones que no están adscritas a ninguno de los referidos órganos tradicionales, sino a los que la doctrina identifica como órganos constitucionales autónomos.

VIII. Formas de Estado

Estado y gobierno no son sinónimos, el primero es un todo del que el segundo es una de sus partes o de sus elementos, consecuentemente las formas de Estado son diferentes a las formas de gobierno, aun cuando unas y otras se influyan recíprocamente.⁴³

⁴¹ Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

⁴² Manuel María Díez, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

⁴³ *Vid.* Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa Calpe, 1985, pp. 117-118.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

De entrada, podemos distinguir entre la forma simple y las formas complejas de Estado, aun cuando algunas de las últimas no se utilicen en la actualidad, pero que han quedado registradas en la historia. Hans Kelsen consideró dos formas básicas de Estado al afirmar que:

“Las dos formas fundamentales a las que se pueden reducir todas las llamadas ‘uniones de Estados’ son el Estado federal y la confederación, advirtiendo que damos al concepto de confederación un sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las ‘uniones’ (en sentido estricto), como las relaciones de protectorado y vasallaje”.⁴⁴

1. El Estado simple o unitario

También conocido como central, el Estado simple o unitario se estructura con una tendencia centralizadora que da lugar a un único orden jurídico constitucional, a un solo gobierno, a una única soberanía, como ha sido el caso de Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

2. El Estado complejo o compuesto

Se integra el Estado complejo mediante la conjunción de varios Estados merced a una variedad de mecanismos que se emplean para tal efecto, según se trate de unión, confederación o federación de Estados, con consecuencias obviamente diferentes.

A. La unión de Estados

Se da la unión de Estados, cuando dos o más Estados comparten varios de sus órganos de gobierno, siendo dable diferenciar la unión personal de la unión real de Estados. En el primer caso, los Estados integrantes de la unión comparten un mismo titular del Poder Ejecutivo, sin que dejen de ser, ante la comunidad internacional, Estados diferentes, como ocurrió en el caso de Simón Bolívar, quien además de haber sido presidente de Venezuela, ocupó, simultáneamente, los cargos de dictador del Perú y presidente de las repúblicas de Colombia y Bolivia. En Europa, el monarca de Holanda lo fue a la vez de Luxemburgo desde 1815 hasta 1890.⁴⁵

⁴⁴ Hans Kelsen, *Teoría...*, op. cit., 1970 p. 254.

⁴⁵ Vid. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM, 2005, p. 249.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En la unión real de Estados sus miembros comparten varios órganos de gobierno, e incluso de administración. Así ocurrió en la unión real de Austria y Hungría durante parte de la segunda mitad del siglo XIX, en que ambos estados compartieron los ministerios de relaciones exteriores, de guerra y marina, y de egresos. Además, ante la comunidad internacional constituyeron un solo Estado: el Imperio Austro-Húngaro.

B. La confederación de Estados

Fruto de un tratado internacional, la confederación de Estados agrupa a varios Estados con la finalidad de sumar sus esfuerzos en lo concerniente a su defensa militar, comercio y otras materias de interés común para todos ellos. Las trece colonias de América que a fines del siglo XVIII se independizaron de Inglaterra, integraron primero una confederación, sin embargo, al no cubrir a plenitud las expectativas de sus miembros, fue sustituida por una federación.

En la confederación, sus Estados miembros mantienen su soberanía, así como su personalidad ante la comunidad internacional, lo que no es obstáculo para dotarse de órganos comunes en las materias en las que hacen concurrir sus esfuerzos.

Al mediar el siglo XIX habían desaparecido las confederaciones de Estados, la última, la Confederación Helvética, se convirtió en una federación en virtud de su Constitución de 1848; empero un siglo después reaparece en Europa la forma estatal de confederación, a partir del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, celebrado en París entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, en cuya virtud se le dotó de personalidad jurídica, así como de una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Dicha Comunidad se transformó, mediante diversos tratados sucesivos en la actual Unión Europea que, sin lugar a dudas, es una Confederación integrada en la actualidad por veintiocho países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.⁴⁶

⁴⁶ Vid. Miroslav Jovanovic, *The economics of european integration: limits and prospects*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, 2005, p. 13.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

C. La federación de Estados

Hoy en día, la forma de vinculación de Estados más común es la federación, en cuya virtud varios Estados se unen para formar uno nuevo que asume la soberanía de todos, pero deja a sus miembros una amplia autonomía, porque da lugar a la coexistencia de dos órdenes de gobierno, uno central para toda la federación, y otro local en cada una de las entidades federativas.⁴⁷

La federación, se crea mediante una Constitución que la hace prevalecer sobre los Estados que la integran, los cuales están dotados de autonomía [en su artículo 40, nuestra Constitución federal le llama soberanía], en cuya virtud se organizan jurídica y políticamente a través de sus Constituciones particulares; designan a sus respectivos órganos de gobierno, legislativo y judicial; emiten sus propias leyes en las materias de su competencia; tienen sus propios tribunales y sus propias administraciones públicas; concurren a conformar la voluntad al participar en la integración del órgano legislativo federal, así como del poder constituyente permanente, a cuyo cargo queda la reforma de la Constitución federal.⁴⁸

D. Diferencias entre confederación y federación de Estados

El instrumento de creación de la confederación es un tratado internacional, el de la federación es una Constitución.

Los Estados miembros de la confederación lo son también de la comunidad internacional; los de la federación no son miembros de tal comunidad, pues sólo lo es la federación.

La federación impone obligaciones directamente a los integrantes de la población de cada uno de los Estados que la integran; en cambio, la confederación no puede hacer esto porque sólo los Estados miembros pueden imponer obligaciones a sus ciudadanos.

Las relaciones de la confederación con los Estados que la integran y las de éstos entre sí son de derecho internacional; en tanto que las de la federación con sus entidades federativas y de éstas entre sí son de derecho público interno.

⁴⁷ Vid. Leonel Armenta López, *Federalismo*, México, Porrúa/Facultad de Derecho, UNAM, 2010, p. 21.

⁴⁸ Vid. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed. México, Porrúa, 2007, p. 414.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En la confederación sus Estados miembros tienen derecho a separarse de ella cuando a sus intereses convenga, lo que le da un carácter temporal; en cambio, las entidades federativas carecen de libertad para separarse de la federación, circunstancia que acusa su carácter perpetuo.⁴⁹

⁴⁹ Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1964, p. 50.