

Elementos del Estado mexicano

3

Los elementos del Estado mexicano son tres: pueblo o población, territorio y poderes públicos. En éste y los próximos capítulos estudiaremos cada uno de ellos.

Aunque existe una distinción sutil entre el pueblo y población, aquí se usan como vocablos sinónimos. La población es un grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del Estado.

Pueblo o población

La teoría general del Estado sólo estudia los aspectos jurídicos de la población, pero en este texto sobre administración pública debemos presentar, adicionalmente, algunas características demográficas básicas del pueblo de México.

Los aspectos jurídicos más importantes de la población son los siguientes:
¿Quiénes son mexicanos y cuáles con sus derechos y obligaciones?
¿Quiénes son ciudadanos mexicanos y cuáles son sus derechos y obligaciones?

Aspectos jurídicos y demográficos de la población

Estas materias están claramente definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 30 al 38 inclusive. En adelante, al referirnos a este código le llamaremos simplemente la Constitución, señalando, expresamente, las referencias a las constituciones estatales o a una en lo particular.

Las características demográficas básicas de la población, que estudiaremos aquí, son:

- Su dimensión actual y probable;
- Su estructura o composición por sexo y por niveles de edad;
- Su distribución en el territorio nacional; y
- Su naturaleza rural o urbana.

El primer concepto jurídico relacionado con la población es la nacionalidad. La nacionalidad es una noción jurídica que implica una relación política entre un individuo y un Estado determinado. En el derecho internacional privado se define como el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado. En México la Constitución establece

Aspectos jurídicos de la población

la nacionalidad mexicana no en términos conceptuales o abstractos, sino mediante el señalamiento de quiénes tienen la calidad jurídica de mexicano, cuáles son sus prerrogativas y obligaciones y cómo puede perderse esa calidad o relación jurídica. Los cuadros correspondientes aclaran esas materias.

La nacionalidad La nacionalidad es un vínculo político porque implica una condición imprescindible de la ciudadanía. Para ser ciudadano es condición necesaria, pero no suficiente, ser mexicano. Existen mexicanos que no son ciudadanos; los menores de 18 años por ejemplo.

QUIÉNES SON MEXICANOS

ORIGEN	PERROGATIVAS O DERECHOS	OBLIGACIONES
POR NACIMIENTO:		
1. Los que nazcan en territorio de la república pública, sea cual fuere nacionalidad de sus padres.	<ul style="list-style-type: none"> • Ser preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y empleos 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer que sus hijos obtengan la educación primaria, la secundaria y la militar
2. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir, cuando y donde, el ayuntamiento decida para recibir instrucción cívica y militar. 	
3. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre o madre mexicanos por naturalización.	<ul style="list-style-type: none"> • Alistarse y servir en la Guardia Nacional. 	
4. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.	<ul style="list-style-type: none"> • Defender el honor de la Patria. 	
POR NATURALIZACIÓN:		
1. Los extranjeros que obtengan carta de naturalización.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para los gastos públicos 	
2. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.		

La nacionalidad puede definirse desde un punto de vista no jurídico sino social: Vibrar al recuerdo de una común tradición histórica, estar vinculados a otros hombres de la misma raza, hablar el mismo idioma, practicar costumbres semejantes, habitar un determinado territorio, estar sujetos a cierto orden jurídico, poseer la conciencia de pertenecer a una colectividad y el propósito de compartir y realizar un destino común, es lo que forma la nacionalidad en sentido síquico y social.

Sin embargo, este último concepto social o psicológico de la nacionalidad no puede confundirse con la nacionalidad en el orden formal o jurídico. Al derecho no le importa la vinculación de un individuo con la comunidad nacional a que pertenece, sino al nexo que lo une con el Estado, independientemente de esta pertenencia. Cada vez que se considere la nacionalidad de un individuo, es preciso hacer abstracción completa de la idea de nación; lo único que hay que tener en cuenta es el Estado del que el individuo es súbdito.

Definición de ciudadanía

La ciudadanía es el conjunto de prerrogativas y obligaciones de carácter político, que recaen sobre quienes, teniendo la nacionalidad mexicana, reúnen además los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

QUIÉNES SON CIUDADANOS MEXICANOS		
SON CIUDADANOS MEXICANOS	PRERROGATIVAS O DERECHOS	OBLIGACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos: • Haber cumplido 18 años • Tener un modo honesto de vivir 	<ul style="list-style-type: none"> • Votar en las elecciones populares • Poder ser votado para cargos de elección popular de la federación, los estados o los municipios • Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley • Asociarse para tratar los asuntos políticos del país. • Tomar las armas en el ejército o guardia nacional • Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, 	<ul style="list-style-type: none"> • Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando su propiedad y su trabajo e inscribirse en el registro nacional de ciudadanos • Alistarse en la Guardia Nacional • Votar en las elecciones populares. • Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, que no serán gratuitos. • Desempeñar los cargos consejiles del municipio donde resida.

En marzo de 1997 se introdujeron modificaciones al artículo 37 de la Constitución, que entraron en vigor un año después. Apartándose de una larga tradición mexicana, pero con plena justificación de causa debido a los intensos fenómenos migratorios experimentados

por el país, el constituyente fue tajante: “Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”. Se eliminaron así las dos causales que el texto constitucional anterior establecía para la pérdida de esa categoría y se abrió la puerta para que las leyes secundarias permitan a un mexicano por nacimiento obtener y usar pasaporte extranjero lo cual puede o no implicar la obtención de una segunda nacionalidad.

La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera;
- Por hacerse pasar por extranjero en un instrumento público;
- Por aceptar o usar títulos extranjeros que impliquen sumisión;
- Por residir durante cinco años continuos en un país extranjero.

La ciudadanía mexicana se pierde:

- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- Por prestar servicios a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso;
- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso;
- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso;
- Por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero en alguna reclamación diplomática o ante un tribunal extranjero.
- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 36 de la Constitución;
- Por estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal;
- Durante la extinción de una pena corporal;
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria;
- Por estar prófugo de la justicia;
- Por sentencia ejecutoria que imponga esta pena.

A partir de la década de los cuarenta México experimentó el resultado de la combinación de dos fenómenos demográficos: la mortalidad infantil en continuo descenso-consecuencia del mejoramiento de la salud pública- y una tasa de natalidad constante y elevada que sólo comenzó a disminuir en los setenta. Se generó un incremento acelerado de la población total cuya tasa de aumento evolucionó de 1.4% en los años veinte a 1.75 en los treinta; 2.8% en los cuarenta; 3.1.% en los cincuenta; 3.5% en los setenta (“gobernar es poblar”); 2.3.% en los ochenta y de 1.9% en los noventa.

La política de población de la federación se propuso como meta, desde 1982, reducir la tasa de incremento de la población a 1% para el dos mil. La meta no se ha cumplido cabalmente pero la tasa de crecimiento ha seguido su tendencia a la baja y previsiblemente así continuará.

Los estudios demográficos cada día más perfeccionados han puesto de relieve que más allá de las campañas publicitarias y de información -siempre necesarias- dos son las variables que más influyen en el tamaño de las familias: el grado de escolaridad, especialmente de las mujeres y el nivel de ingresos del núcleo familiar. A su vez ambos factores están estrechamente correlacionados.

La nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde

Pérdida de la nacionalidad por naturalización

¿ Cómo se pierde la ciudadanía ?

Aspectos demográficos de la población

Estructura de edades y sexo

La pirámide de población, es decir, su distribución por rangos de edad, ha cambiado en las últimas décadas como consecuencia de la disminución en la tasa de crecimiento. Año con año la población envejece un poco en términos relativos. En 1980 los niños y jóvenes con menos de quince años constituían 45.6% del total; para el año 2000 esa cifra disminuyó a 37.2. Los niños y jóvenes con menos de veinte años ya no representan, como antaño, más de la mitad de la población.

Aunque el país está lejos de tener una población adulta en acelerado proceso de envejecimiento, como en Europa Occidental por ejemplo, está presente esa tendencia cuyas consecuencias sociales y financieras merecen un seguimiento cuidadoso.

En lo referente a la composición de la población de acuerdo al sexo, la relación de hombres y mujeres se ha incrementado a favor de estas últimas, las cuales representan al inicio del siglo 52.5% del total.

Población rural y urbana

La clasificación de la población en rural y urbana se ha hecho, convencionalmente, por el tamaño de la localidad que habitan, siendo el límite entre una y otra 2,500 habitantes. El atractivo que representan las ciudades en términos de mayores oportunidades de empleo, educación y salud, originó intensas corrientes migratorias del campo a las urbes durante la segunda mitad del pasado siglo. Este fenómeno ha cambiado el perfil de la población del país, haciéndolo girar ciento ochenta grados en los últimos sesenta años. En 1940 la población rural representaba 64.9%; en el 2000 equivale solamente al 25.3%.

La información del último censo general de población y vivienda (2000), permite agrupar a las entidades federativas en cinco categorías de acuerdo al tamaño de su población:

<u>GRUPO I</u>	<u>GRUPO II</u>	<u>GRUPO III</u>	<u>GRUPO IV</u>	<u>GRUPO V</u>
Hasta un Millón de Habitantes	De uno a dos millones	De dos a tres millones	De tres a cuatro millones	Más de cuatro millones
Aguascalientes	Durango	Baja California	Chiapas	Distrito Federal
Baja California Sur	Morelos	Coahuila	Chihuahua	Jalisco
Campeche	Querétaro	Hidalgo	Guerrero	Puebla
Colima	Tabasco	San Luis Potosí	Michoacán	Veracruz
Nayarit	Yucatán	Sinaloa	Nuevo León	Estado de México
Quintana Roo	Zacatecas	Sonora	Oaxaca	Guanajuato
Tlaxcala		Tamaulipas		

Es interesante conocer el grado de movilidad de la población del país, tal como se desprende del porcentaje no nativo que vive en cada una de las entidades federativas. El promedio nacional de quienes viven en una entidad pero no son originarios de ella es de 18.9%. Este porcentaje se antoja relativamente bajo en comparación con los desplazamientos de la población en países con mayor desarrollo, especialmente los de Europa Occidental.

A nivel de cada entidad federativa, las que presentan un índice más bajo de absorción de población proveniente de otros lugares, menos del 10%, son: Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Puebla, Veracruz y Tabasco. Las que tienen los mayores porcentajes de residentes provenientes de otras entidades, arriba de 25%, son: Quintana Roo, Baja California, México, Baja California Sur y Morelos.

El mejoramiento de la distribución de la población sobre el territorio nacional se ha convertido en una de las cuestiones sociales de mayor importancia. Casi la tercera parte del total de habitantes se concentra en las tres grandes áreas urbanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. ¿Por qué la concentración masiva de población en unos cuantos centros urbanos es crítica? Desde el punto de vista económico, la concentración industrial que inicialmente genera ahorros productivos, posteriormente produce elevados costos sociales en términos de contaminación, uso de recursos de toda clase, congestión de transporte y otras llamadas “deseconomías de escala”. Desde el punto de vista financiero, obliga a la concentración de cuantiosos fondos presupuestales en áreas muy pequeñas, desprotegiendo a vastas zonas del país. Desde el ángulo urbano, la aglomeración encarece el costo de los servicios públicos adicionales que los nuevos habitantes requieren; por ejemplo, cada metro cúbico de agua por segundo adicional para el Valle de México, resulta mucho más costoso que el anterior, simplemente porque las fuentes cercanas de abastecimiento se han agotado.

Por otra parte, la aglomeración provoca necesidades de transporte colectivo tan grandes, que los medios disponibles se tornan incómodos e insuficientes produciendo un serio malestar físico y hasta anímico en la población.

No obstante que el Estado mexicano ha tomado diversas medidas de carácter jurídico, administrativo y político para ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional, no se ha podido lograr un substancial mejoramiento en la distribución espacial y el reordenamiento territorial de la población.

Entre las acciones que se han intentado podemos mencionar, primero, la adición del párrafo tercero del artículo 27 constitucional que en su segunda parte a la letra dice:

“...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...”.

En segundo lugar, la creación de una secretaría encargada de esa tarea, que se denominó Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

Desde hace años el gobierno federal ha implantado programas -con diverso grado de éxito- destinados a disminuir la concentración demográfica, económica y social que ha sido un sello permanente del desenvolvimiento del país, desde los tiempos de la Colonia.

Planeación de los asentamientos humanos

Descentralización de la vida nacional

Se ha reconocido que si bien el centralismo fue un proceso que favoreció la integración del país y su desenvolvimiento hasta la parte media del siglo anterior, se ha convertido, hoy en día, en costoso obstáculo para el desarrollo sustentable de la sociedad.

El centralismo se manifiesta en todas las áreas de la vida social: administrativa, jurídica, política, financiera, económica, cultural, demográfica y otras. En general, los programas gubernamentales de descentralización habían tenido escaso impacto sobre este fenómeno. Sin embargo, de algunos años a la fecha se percibe con claridad una tendencia a disminuir la concentración y el centralismo en casi todos los órdenes. El origen de estas tendencias es diverso.

En el año de 1985 el centro del país, y en particular la ciudad de México, experimentaron un sismo de elevada magnitud que destruyó casi por completo extensos barrios de esa población, causando miles de muertos y decenas de miles de damnificados. Se inició un éxodo hacia poblaciones cercanas a aquella pero ubicadas fuera de las franjas de alto riesgo telúrico; algunos habitantes de la ciudad de México decidieron cambiar su residencia para ubicarse en aquellas. Otros habitantes del Distrito Federal buscaron su moradas en áreas más seguras como las del norte del Valle de México, en el Estado de México, o en las zonas montañosas del propio Distrito Federal. Los promotores de vivienda, oficiales y particulares, iniciaron la construcción de grandes desarrollos habitacionales en zonas como los valles de Toluca, de Pachuca, de Puebla y Querétaro. Ello explica, en parte, la disminución en el ritmo de crecimiento de la población del Distrito Federal y la llamada zona conurbada del Estado de México.

En el ámbito administrativo destacan dos programas de descentralización que presentan un grado de avance, si bien no satisfactorio, sí encaminado claramente a devolver a estados y municipios competencias que originalmente les pertenecían: El programa de descentralización educativa y el de descentralización de la salud. En los capítulos correspondientes nos referiremos a ellos.

La descentralización más exitosa ha sido la política. El talante democrático de los electores ha llevado al poder a gobernantes surgidos de partidos políticos distintos del PRI, en numerosos municipios y en casi la mitad de los gobiernos de los estados. Tal circunstancia ha generado el fortalecimiento de la vida local en múltiples manifestaciones, incluyendo las administrativas y financieras.

La descentralización de la vida nacional, en términos de fortalecimiento del federalismo, es un hecho irreversible en el país.

Territorio

Es el segundo de los elementos que integran el Estado mexicano, de acuerdo a la clasificación que hemos adoptado. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. Como ya se vio en párrafos anteriores, la teoría jurídica considera al territorio, en su categoría de elemento del Estado, como el ámbito espacial de la validez del orden jurídico.

Definición

El territorio comprende, jurídicamente, un espacio tridimensional incluyendo el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo, se supone que el ámbito territorial espacial adopta la forma de un cono cuyo vértice se encuentra en el

centro de la tierra. Hacia arriba se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre; la penetración en la estratósfera empieza a proponer serios problemas respecto del dominio de los Estados más allá de la atmósfera, especialmente más allá de la región de la atracción de la tierra.

La Constitución describe al territorio nacional del modo siguiente (Art. 42):

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

Podría pensarse *prima facie* que el territorio del Estado mexicano es estático e invariable, sobre todo por la tradición mexicana que llevó al gobierno mexicano a renunciar al aumento del territorio patrio por la vía de la guerra, la anexión o la conquista. Los hechos muestran una cosa diferente.

En los últimos lustros han ocurrido cambios y modificaciones en el concepto del territorio nacional, en la regulación internacional y constitucional del mismo y aun en su medición física.

El enunciamiento de esos cambios es el siguiente:

- a) Reconocimiento por el derecho internacional de la zona económica exclusiva.
- b) Problemas relacionados con el uso del espacio exterior para fines pacíficos y militares.
- c) Protección jurídica al medio ambiente físico.
- d) Nuevos métodos de medición y conocimiento del territorio nacional por la vía de los satélites artificiales.

De acuerdo al artículo 27 constitucional, las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación en la extensión y términos que fija el derecho internacional.

La evolución de su extensión ha sido siempre discutida; no obstante, ha logrado pasar de las tres a las seis millas primero y situarse en un límite de doce millas. México reformó en 1969 la fracción II del artículo 18 de la ley general de bienes nacionales, para establecer como un bien común el mar territorial hasta las doce millas marítimas de anchura (22,224 m), sobre el cual ejerce plena soberanía. Esta franja que sigue un contorno aproximadamente paralelo a la costa, tiene una anchura constante, delimitada con la alta mar y se encuentra menos vinculada a la tierra.

La convención sobre la plataforma continental en vigor desde 1964, define a ésta como: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas, y b) el lecho del mar y el subsuelo

Cambios en el concepto de territorio nacional

Plataforma continental

de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas. La plataforma continental mexicana tiene una extensión de medio millón de kilómetros cuadrados. Sobre ese territorio el Estado mexicano ejerce derechos de soberanía.

Zona económica exclusiva

En 1973, el ejecutivo envió al legislativo una iniciativa de ley -y de ley reglamentaria- sobre la zona económica exclusiva (ZEE). Esta es una zona situada más allá del mar territorial y adyacente a éste que no se extenderá más allá de las 200 millas marinas y en la cual el país ribereño tiene: derecho de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras, a la investigación científica marina, a la preservación del medio marino y otros derechos y deberes. Asimismo todos los países -sean ribereños o sin litoral- gozan de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas y de otros usos del mar internacionalmente legítimas relacionadas con dichas libertades.

A finales del año de 1975 se aprobó una adición al artículo 27 constitucional para crear la ZEE de México.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada cerca del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Artículo 27, 8º. Párrafo

Reconocimiento de la ZEE por otros países

Entre México y Cuba hubo un canje de notas que delimitó la ZEE de ambos países, de acuerdo al principio de la equidistancia, el año de 1976. El gobierno del presidente James Carter de los Estados Unidos, y el gobierno de México, presidido por el licenciado José López Portillo firmaron un tratado sobre límites marítimos en mayo de 1978.

Espacio aéreo y espacio exterior

La regla básica referente al régimen del espacio aéreo sobre el territorio y el mar territorial es que forma parte integrante del territorio y bajo la jurisdicción exclusiva del país subyacente. El régimen del espacio aéreo queda determinado por las leyes y regulaciones de la nación subyacentes, que se encuentra en completa libertad para permitir o prohibir el vuelo de aeronaves extranjeras sobre él.

El extraordinario progreso científico y técnico, ocurrido después de la segunda guerra mundial, logró no sólo el lanzamiento de cohetes y satélites artificiales, sino también el rápido desarrollo de la posibilidad de su utilización -tanto para fines militares como pacíficos-. Ahora se presentan problemas básicos referentes a la condición jurídica del espacio exterior y, especialmente, los límites superiores de la soberanía nacional y el régimen apropiado para su utilización.

La cuestión surge como consecuencia directa del lanzamiento de satélites artificiales y de su paso en órbita sobre los territorios de varias naciones; sin embargo, la regla de la extensión de la soberanía a todo el espacio aéreo sobre su territorio no puede extenderse

al espacio exterior, aunque no sea más que debido a la rotación axial del planeta mismo. En virtud de ello, se ha llegado a aceptar el criterio de que el problema de la soberanía no puede tratarse en la misma forma en relación con el espacio exterior que en relación con el espacio aéreo.

El tercer elemento constitutivo del Estado es, el poder; el poder del Estado, el poder público o la potestad pública, lo conciben algunos autores simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. Para otros más la “potestad estatal” es una función: la de creación de directivas obligatorias a los miembros de la comunidad estatal. Otros autores la definen como el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines.

Poder

Estos intentos de definición de la potestad estatal resultarían claramente insuficientes, de no complementarse con el método seguido por la teoría general del Estado consistente no en determinar qué es, sino cómo es el poder público. La característica fundamental del poder estatal es la soberanía. A tal grado se considera esencial la soberanía al concepto de poder público, que ambas nociones se usan indistintamente. El poder público como elemento del Estado es la soberanía del Estado.

Soberanía

La soberanía es la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo.

Independencia y supremacía

La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad en relación a los demás Estados soberanos. En la medida que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o se desvanece. La independencia es cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.

Existen cuando menos dos corrientes de pensamiento que explican quién o quiénes son los titulares de la soberanía. La doctrina europea sostiene que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero llega a la conclusión de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos, puesto que el Estado es una ficción jurídica o una unidad del orden jurídico.

La otra corriente doctrinal es la norteamericana, que bien puede llamarse americana por haber sido compartida por muchos Estados del nuevo hemisferio.

Para esta vertiente de pensamiento, la soberanía reside en el pueblo mismo, hecho que se reconoce por escrito en la Constitución.

La soberanía reside ahora en la Constitución

Originalmente el pueblo es el titular de la soberanía. Al conferir al poder constituyente la facultad de organizarlo jurídicamente, el propio pueblo hizo uso de la soberanía original, que en adelante reside sólo en la propia Constitución.

En la exposición de esta tesis pocos autores igualan en claridad y precisión al constitucionalista mexicano que se cita en el recuadro:

Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada constitución, en la que —como materia estrictamente constitucional— consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama “garantías individuales”).

La soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

Felipe Tena Ramírez

Así es como la supremacía de la constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. ♦

Poder público y sus órganos

Hemos visto que el tercer elemento del Estado, el poder público, es equivalente a la soberanía del Estado en su doble dimensión de independencia externa y supremacía interna. También aceptamos la tesis que sostiene que la soberanía radica originalmente en el pueblo. De acuerdo a la tradición jurídica mexicana concluimos que el pueblo, al crear el poder constituyente, decidió organizarse a sí mismo dotándose de una ley suprema que es la Constitución, en la cual hoy radica la soberanía derivada. Luego entonces, la expresión única del poder público del Estado es la Constitución. La Constitución mexicana, como veremos en el próximo tema, establece la forma de gobierno del Estado mexicano, la división de poderes o sea los órganos que lo integran y las garantías individuales y sociales de los mexicanos.

Estamos ya en posibilidad de precisar la idea que atribuimos al hombre común en el sentido de que para él los conceptos de Estado, gobierno y administración pública son sinónimos. Sabemos que el Estado mexicano se integra por tres elementos y que uno de ellos, el poder público, tiene su fundamentación en la Constitución, la cual establece los órganos de ese poder público entre los que se encuentra la administración pública.

Nacionalismo y soberanía

El concepto de soberanía es una noción fundamental asociada a la existencia del Estado nacional. La teoría del Estado vincula directamente a la soberanía con uno de los elementos constitutivos del Estado, a saber: el poder. La soberanía ha sido una idea clave en el desarrollo del Estado moderno a partir de la desaparición del feudalismo y del surgimiento de los Estados nacionales.

Es sabido que el nacionalismo es una de las ideas políticas más extendidas y con mayor influencia en la vida de las naciones, durante los últimos tres siglos. El nacionalismo es la fuerza ideológica que ha terminado, prácticamente, con los restos del colonialismo en diversas regiones del mundo. El nacionalismo explica la existencia de 187 naciones con reconocimiento formal, hoy en día, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los Estados signatarios de la Carta fundacional de la ONU, en 1945, fueron únicamente 50.

Ahora bien, la expresión constitucional y legal del nacionalismo es la soberanía. La soberanía es un concepto simétrico al nacionalismo, pero equivale a su dimensión jurídica.

La idea de soberanía ha evolucionado a lo largo de los siglos, a paso y medida de las cambiantes condiciones históricas de cada país y de la comunidad internacional. La vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra establece:

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

Uno de los más respetados e influyentes tratadistas mexicanos de derecho constitucional, el maestro Felipe Tena Ramírez (1978) considera, sin embargo que: “Cuando nuestra Constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que ‘la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo’, asienta una verdad parcial, que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de la soberanía”.

La frase transcrita resume una de las principales conclusiones del tratadista al abordar, en forma brillante, el complejo problema de en quién reside y cómo se ejerce la soberanía. Para el maestro Tena Ramírez la doctrina mexicana de la soberanía sigue la corriente que él denomina sistema americano, en contraposición con el europeo. Según esta última doctrina la soberanía reside en el Estado (soberano) y se ejerce a través de los titulares de los órganos constituidos. Para la concepción americana la soberanía reside en el pueblo o la nación. ‘Este titular originario hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada Constitución...’ (Tena Ramírez), *idem*). A partir de ese momento la soberanía reside en la Constitución y se ejerce mediante su cumplimiento. Los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos.

Los constitucionalistas Rabasa y Caballero (1994) definen la soberanía del modo siguiente:

“La soberanía es la facultad del pueblo para hacer y aplicar sus leyes, y es también su derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado”.

El concepto de soberanía en la doctrina mexicana

“La soberanía opera también en lo internacional, con plena libertad para establecer relaciones con otros Estados u organizaciones de Estados, celebrar convenios o tratados y para hacer que se respeten totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de las leyes e instituciones”.

Evolución del concepto de soberanía

La plena libertad de la que disfruta un país para establecer relaciones con otros Estados u organizaciones de Estados y de celebrar convenios o tratados, es la que ha dado origen a la gradual evolución del concepto de soberanía.

En efecto, la creciente interdependencia económica, financiera y política de los Estados nacionales, los ha obligado a estrechar sus relaciones con el fin de abrir sus mercados al libre tránsito de mercancías, servicios y, en ciertos casos, aun de las personas.

El ejemplo más ilustrativo -pero no el único- de los cambios experimentados por el concepto de soberanía nacional es el de la Unión Europea. Es ésta una organización supranacional, a la cual se han incorporado voluntariamente quince estados de Europa Occidental y otros cinco, de Europa del Este, han iniciado su proceso de incorporación. La Unión Eu-ropea dispone de tres órganos que ejercen las funciones tradicionales legislativa, ejecutiva y judicial. El parlamento europeo es el poder legislativo de esta organización supranacional; el consejo de ministros (formado por los primeros ministros y los ministros de relaciones exteriores de los países miembros), es el poder ejecutivo; el tribunal europeo es su poder judicial. Para dar una idea del grado de avance de esta organización supranacional, que es la Unión Europea, conviene recordar que el catálogo de leyes y normas “comunitarias” en vigor en los quince países miembros, integra un volumen de ochenta mil hojas. Por lo general se trata de normas que han sido preparadas por el órgano técnico del poder ejecutivo comunitario, la comisión europea, aprobadas por el consejo de ministros y sometidas por éste al parlamento europeo, para su discusión y aprobación. Los Estados nacionales están obligados a que los parlamentos de sus respectivos países aprueben esas disposiciones y se conviertan en derecho vigente nacional. También el propio parlamento europeo puede iniciar legislación que en un momento dado se convierta en “derecho comunitario”.

Las controversias derivadas de la aplicación del “derecho comunitario”, son dirimidas por el tribunal europeo y tienen fuerza de ley.

Es fácil darse cuenta que la Unión Europea, como organismo supranacional que no es una federación de Estados, ha absorbido una parte substancial de lo que anteriormente se consideraba como ámbito de la soberanía nacional. En el territorio de cada Estado miembro rigen las normas jurídicas nacionales pero también las comunitarias. Aquellas no pueden estar en contradicción con éstas.

Sin ese proceso de “cesión” de una porción de soberanía nacional hacia el organismo supranacional, sería imposible concebir la existencia de las modernas uniones económicas, comerciales y políticas entre los Estados.