

CAPÍTULO I

EL ESTABLECIMIENTO DE LA ORGANIZACION ESTATAL

I.	La evolución histórica del Estado	11
A.	El tránsito hacia la organización sociopolítica	15
B.	La manifestación del poder constituyente popular	16
a)	El poder constituyente popular	16
b)	La potestad soberana del pueblo	17
c)	Las decisiones políticas fundamentales	17
d)	La asamblea constituyente	19
C.	El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad	20
a)	la creación del orden jurídico	20
b)	Los campos de actividad delimitados entre gober- nantes y gobernados	22
c)	El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales	25
II.	Concepción integral del Estado	26
III.	El Estado de Derecho	32
IV.	Formas de organización del Estado	34
BIBLIOGRAFIA BASICA	35

PRIMERA PARTE

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPITULO I

EL ESTABLECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

SUMARIO

I. La evolución histórica del Estado. A) El tránsito hacia la organización socio-política. B) La manifestación del poder constituyente popular: a) El poder constituyente popular; b) La potestad soberana del pueblo; c) Las decisiones políticas fundamentales; d) La asamblea constituyente. C) El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad: a) La creación del orden jurídico; b) Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados; c) El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales: II. Concepción integral del Estado. III. El Estado de Derecho. IV. Formas de organización del Estado.

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

Uno de los aspectos que mayor interés ha despertado dentro de los estudios realizados por la ciencia del Estado, es el relativo al proceso que sigue la comunidad para establecer la organización estatal, porque constituye la base en donde se apoyan ulteriores análisis que permiten determinar con mayor precisión los orígenes y naturaleza de la organización estatal propiamente dicha y de sus elementos.

Es por ello que un breve análisis de este proceso, nos permitirá desarrollar posteriormente los aspectos centrales de este trabajo, que pretende estudiar, a la luz de los principios de las disciplinas jurídica, política y técnica, la administración pública federal concebida como parte integral y orgánica de la estructura gubernamental del Estado mexicano.

Con el propósito de alcanzar dicho objetivo, y atendiendo a consideraciones de carácter metodológico, también haremos previamente un examen somero de ciertas cuestiones doctrinales que consideramos importantes para poner de manifiesto la función del orden jurídico como factor condicionante, tanto de la organización de la administración pública, cuanto de su funcionamiento y, además, precisar la ubicación de ésta dentro de la estructura gubernamental del Estado. Dicho examen posibilitará, asimismo, el establecer ciertas convenciones terminológicas elementales que coadyuven a ubicar y delimitar adecuadamente el tema que nos ocupa.

manifestaciones en nuestros días, entre cuyos principales elementos destacan los que a continuación se analizan brevemente.

- Contrariamente a la identificación político-religiosa que caracterizaba al Estado en la antigüedad, la separación creciente entre ambos poderes es una nota esencial del Estado moderno.
- La supresión, por lo menos formal, del impedimento que tenían las clases marginadas para participar en la dirección de los asuntos del Estado, es otra característica de dicho tipo de Estado.
- A partir de la Edad Media empiezan a diferenciarse con mayor claridad los campos de actividad propios de gobernantes y gobernados. Se establece la constitución política como un pacto de garantía y respeto de dichos campos de actividad, lo que significó una verdadera conquista del ciudadano frente al gobernante, obtenida después de largas luchas contra las tiranías y dictaduras europeas en las que el rey centralizaba todas las potestades gubernamentales.
- Se establece la división de órganos y funciones gubernamentales como un principio de equilibrio del ejercicio del poder público y no como mera fórmula de división del trabajo, como sucedía en Grecia.
- Se institucionalizan determinados procedimientos y recursos jurídicos en favor del ciudadano frente a los abusos de los gobernantes, constituyéndose esto en otras de las notas esenciales del Estado moderno, que se convierte en Estado de derecho, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Las características anteriores constituyen etapas de un proceso que culmina cuando el Estado adquiere plenitud existencial y entendemos que sólo lo logran las organizaciones políticas en las que es dable una amplia participación del *pueblo*, tanto en la organización cuanto en el funcionamiento y control del Estado. Es decir, el Estado adquiere toda su magnitud y potencialidad en la medida en que el pueblo es elemento activo y determinante del desarrollo de la organización política. Por eso, en nuestro concepto, no merecen el calificativo o categoría de Estado en plenitud aquellas organizaciones en las que el pueblo no tiene función política alguna, y en las que la dirección total de la función pública se encuentra concentrada en un reducido grupo que toma decisiones sin participación popular; organizaciones en las que el grupo dominante concentra todas las potestades gubernamentales y las ejerce sin ninguna responsabilidad frente al pueblo. En todo caso, dichas organizaciones podrían calificarse de pre-estatales, debido al subdesarrollo político y cultural en que se encuentran.

Para cumplir las finalidades propuestas en la parte inicial de este capítulo, analizaremos ahora, a la luz de los principios de la ciencia del Estado

y del derecho constitucional, el proceso de la comunidad hacia la organización estatal que culmina en el Estado moderno. Este análisis comprenderá las siguientes etapas:

- El tránsito hacia la organización sociopolítica;
- La manifestación del poder constituyente popular, y
- El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad.

A) *El tránsito hacia la organización sociopolítica*

Mucho se ha debatido en el campo de las ciencias sociales, principalmente por las investigaciones de la sociología, la psicología, la antropología y la historia, acerca de si el hombre es o no un ser social por naturaleza. No obstante la diversidad de opiniones y los interesantes argumentos que se esgrimen en uno y otro sentido, lo que resulta evidente es que el hombre por una u otra razón, se ha visto impelido a crear diversas formas de organización política para gobernarse, mismas que le permitan vivir ordenada y pacíficamente.

La organización política se presenta, pues, como un imperativo para el hombre, en virtud de la imposibilidad —demostrada por la historia y comprobada por la experiencia— de vivir ordenada y pacíficamente bajo el gobierno de todos sus miembros o sin el gobierno de por lo menos alguno de ellos, ya que ambas situaciones conducen irremisiblemente a la anarquía y a la extinción del grupo social.

Por ello la comunidad humana ha vivido siempre bajo alguna forma de organización política, por rudimentaria que sea. Groppali señala que “Los ciudadanos obedecen al Estado porque una larga, milenaria experiencia, les ha enseñado que sólo en el Estado y por medio del Estado, es posible encontrar la defensa de sus intereses y la garantía de su progreso y de su mejoramiento”.⁴ De la misma manera Jellinek expresa que “La afirmación repetida tan a menudo de que jamás se ha encontrado entre los hombres una situación que no sea Estado, tiene este aspecto de verdad: que los hombres siempre han vivido formando grupos sociales mejor o peor organizados”.⁵

En su estadio primario la agrupación humana, unida por lazos raciales y localizada en un territorio con límites definidos, comienza a estrechar más sus vínculos internos por medio de hábitos, costumbres, mitos, creencias

⁴ *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 298.

⁵ *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973, p. 410.

e ideologías; y es precisamente al través de ellos que logra conformar una identificación, que se traduce en una manera de ser concreta que el pueblo quiere institucionalizar a fin de garantizar su permanencia. Por tal motivo se organiza para crear y establecer la forma de organización política dentro de la que se desarrollen las relaciones intra e intercomunitarias.

Cómo y mediante *qué* instrumentos la comunidad humana establece su organización política, son cuestiones de sumo interés que han merecido particular atención del derecho público, ciencia del Estado. El análisis que aquí se haga de este proceso prescindirá de detalles históricos, a fin de lograr una abstracción y generalización que se apoye en los rasgos comunes más relevantes de los procesos particulares, para establecer una categoría, analítica que pueda servirnos de herramienta cognoscitiva en el desarrollo de otros temas.

B) *La manifestación del poder constituyente popular*

El desarrollo de esta fase del proceso abarca los siguientes aspectos:

- El poder constituyente popular;
- La potestad soberana del pueblo;
- Las decisiones políticas fundamentales, y
- La asamblea constituyente.

a) *El poder constituyente popular*

El hombre se ve impelido a desarrollar las formas de organización política que garanticen su convivencia pacífica, pero ¿cuál es la naturaleza de esa potestad o facultad de la comunidad para establecer la organización política que más convenga a sus intereses? *Prima facie*, se trata de una potestad connatural al hombre, de un atributo de carácter inalienable. La libertad de influir en su destino, es una de las excelencias propias del ser humano. Desde luego, una libertad entendida dentro de una concepción comunitaria, en la que el interés general está por encima del particular.

Es decir, la comunidad nacional posee, por el hecho de serlo, una potestad intrínseca de carácter supremo o soberano para determinar la forma de su organización política y establecer las bases de su gobierno; y es precisamente mediante el ejercicio de esta potestad suprema como se manifiesta con plenitud existencial el pueblo en cuanto poder constituyente. Dicho poder no es otra cosa que el pueblo mismo organizado para establecer su articulación política y el gobierno encargado de preservarla. Expresado en otros

términos, el pueblo es poder constituyente, en tanto que constituye el sujeto y el objeto de la organización política.

b) *La potestad soberana del pueblo*

Una vez caracterizada la manifestación del pueblo como poder constituyente de la organización política, es dable entender la *soberanía* precisamente como el atributo o característica de la potestad del pueblo para autogobernarse. Se refiere, por tanto, a una función, en tanto que el concepto de poder constituyente hace referencia más bien a la organización que sustenta dicha función, o sea al pueblo como unidad organizada para organizarse. Al hablar de la soberanía nos referimos pues a la potestad de la comunidad nacional localizada en un territorio determinado, para establecer la forma y el tipo de organización política que más convenga a sus intereses.

Dicha función constituyente está radicada bajo la titularidad *única y exclusiva* del pueblo o comunidad nacional y es, en consecuencia, una potestad suprema, soberana, de carácter *inalienable, indivisible e imprescriptible*. El pueblo es y será siempre el único titular de la potestad o función soberana de autodeterminación política, independientemente de cualquier disposición jurídica en contrario, ya que la misma sería artificial y negaría la capacidad revolucionaria del pueblo para corregir las desviaciones de autoridad o las usurpaciones de poder, lo cual ha sido plenamente demostrado por la experiencia.

Por lo general, estos elementos de la potestad soberana popular se reconocen y establecen formalmente en los textos constitucionales de los países regidos por una organización estatal democrática. Nuestro ordenamiento constitucional de 1917 contiene y establece al respecto los siguientes postulados fundamentales:

- La titularidad de la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
- Todo poder público dimana del pueblo;
- El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, y
- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados.⁶

c) *Las decisiones políticas fundamentales*

Una vez analizados los conceptos relativos al poder constituyente y a la potestad soberana para establecer la organización política, examinaremos la manera en que ese órgano y esta potestad se manifiestan.

⁶ *Cfr.*, artículos 39 y 41.

La comunidad en su proceso de consolidación social afronta una serie de crisis y luchas que van conformando una manera de ser concreta, expresada por determinadas creencias, hábitos e ideologías, cuya permanencia quiere garantizar. Y es precisamente al través de este proceso como la comunidad va perfilando y delineando una serie de principios que considera de importancia vital para su desenvolvimiento y desarrollo políticos. Estos principios habrán de traducirse en las *decisiones políticas fundamentales*, rectoras de la organización fundamental de la comunidad. En el acto de institucionalizar estas decisiones la comunidad recurre a la figura de la representación política, la cual se ejerce por conducto de aquellas personas que considera genuinas portadoras de los intereses mayoritarios.

Roberto Casillas, al hacer referencia a los constituyentes que formularon la primera Constitución del México independiente, señala:

fue el principio de donde partieron todas las instituciones democráticas, en ellas (el Acta y la Constitución de 1824) sí participaron los mejores constituyentes y cada uno con la honorable y leal voz de la provincia de donde obtuvieron sus mandatos. Ni el egoísmo, ni la envidia, ni el deseo de favorecer a un hombre o a una tendencia determinaron su criterio. Se partió de la universalidad de los principios y se concluyó en lo específico de sus mandamientos. Fue un producto de su época y como tal consideró algunos aspectos, en atención a la formación y competencia del hombre de 1800.⁷

Estos representantes requieren ser, aparte de fieles intérpretes de la voluntad general de la comunidad, profundos conocedores de la evolución histórica de su pueblo, de sus costumbres, hábitos, creencias e ideologías, ya que su misión trascendente es plasmar en un ordenamiento jurídico las decisiones políticas fundamentales de la comunidad, que son —como hemos visto— el producto de la lucha histórica de un pueblo por consolidar su identidad.

Acertadamente señala el destacado jurista italiano Alessandro Gropali que

la costumbre es un fenómeno psíquico colectivo, un producto de las exigencias sociales que, en un momento determinado, se manifiesta por medio de individuos que más que otros saben dar forma, por sus calidades personales, a las necesidades de la masa. Los individuos, aun en este caso, no son más que la expresión de las necesidades sociales.⁸

⁷ *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973, p. 148.

⁸ *Op. cit.*, p. 106.

d) *La asamblea constituyente*

Los representantes populares, en el acto de establecer las bases jurídicas de la organización política de la comunidad, integran una asamblea constituyente, cuya función principal es determinar y precisar normativamente las decisiones políticas fundamentales de la comunidad en la Constitución Política, que es el ordenamiento rector de todo el sistema normativo. Burgoa afirma que una asamblea constituyente que no acatara los principios fundamentales y no los declarara en la Constitución que elabore “significaría una usurpación, una traición al pueblo mismo en cuya representación actúa, y es más, el desquiciamiento de su base de sustentación, de legitimidad o fuente”.⁹

La constitución política viene a ser la síntesis normativa de la evolución histórica de un pueblo; en ella se establecen, además de las decisiones políticas fundamentales, los principios rectores que han de ordenar la convivencia comunitaria; contiene, asimismo, las bases de regulación de las relaciones intra e intercomunitarias, así como los elementos fundamentales de la organización política total del Estado. Con sobrada razón señala Carl Schmitt que: “La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente”, y para este autor el poder constituyente es “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”.¹⁰

Creada y promulgada la constitución política, la asamblea constituyente cumple su misión y desaparece para dar paso a la integración de los órganos gubernamentales. Aquí surge una primera diferenciación que nos interesa destacar por la utilidad que representará en el desarrollo de otros temas. Nos referimos a la existencia de dos tipos de órganos: los *órganos constituyentes* (asamblea constituyente) y los *órganos constituidos* (órganos gubernamentales).

El pueblo actúa como poder constituyente al través de la asamblea constituyente, y aun desapareciendo ésta, el pueblo sigue siendo el titular de la potestad soberana para crear o modificar los principios fundamentales de la organización política. Y, por tanto, aquí aparece otra cuestión de suma importancia: si el pueblo es el único capaz de tomar las decisiones fundamentales rectoras de la organización política de la comunidad, con mayor razón es el único capaz de modificarlas. En otras palabras, esta facultad no puede ser transferida a los órganos constituidos, como sostienen algunos tratadistas, ya que ello equivaldría a trasladar la titularidad de la potestad

⁹ *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 286.

¹⁰ *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970, pp. 24 y 86.

soberana popular a los órganos gubernamentales, lo cual es inadmisibles según la tesis que sobre el particular hemos venido sosteniendo.

Consecuentemente, para la legitimación de cualquier modificación a las decisiones políticas fundamentales, siempre habrá de mediar la sanción popular directa o indirecta, esta última al través de representantes designados *ex profeso* para tal efecto. Este es un principio vertebral del derecho constitucional.

C) *El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad*

El desarrollo de esta última fase del proceso comprende los siguientes aspectos:

- La creación del orden jurídico;
- Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados, y
- El principio de legalidad como medio de control de la vigencia de las decisiones políticas fundamentales.

a) *La creación del orden jurídico*

Hemos señalado con anterioridad que la comunidad en su proceso de consolidación política va conformando una serie de principios que se convierten en decisiones políticas fundamentales, y que para garantizar su permanencia como normas rectoras de la vida comunitaria las institucionaliza mediante la promulgación de la constitución política, que es el documento jurídico rector de todo el sistema normativo nacional. En tal sentido, *la creación del orden jurídico es la manifestación más concreta de la potestad soberana popular.*

Habremos de conceder especial interés en determinar con la mayor claridad posible la naturaleza y función del orden jurídico nacional como instrumento condicionador del desenvolvimiento de las relaciones sociales y políticas, así como del funcionamiento de la organización estatal en general, porque ello nos permitirá, posteriormente, ubicar adecuadamente a la administración pública dentro del sistema jurídico en el que se desenvuelve. De esa manera podrá apreciarse el papel del orden jurídico como factor y elemento condicionador de la organización y del funcionamiento de la administración pública.

El orden jurídico nacional es la base que da sustento a toda la organización social y política de la comunidad y el elemento que hace posible

el desarrollo de las funciones de los diversos órganos de poder, tanto públicos como privados. Como veremos más adelante, el sistema jurídico condiciona toda la actividad de los miembros de la comunidad al través del *principio de legalidad*, ora mediante normas permisivas, ora mediante normas prohibitivas.

El sistema jurídico nacional obedece o se estructura al través de una ordenación de jerarquías normativas, cuya base principal es la constitución política y de ella se derivan las demás disposiciones que integran el sistema.

Dicho sistema es el principio ordenador que da permanencia e institucionaliza la organización política de un pueblo, al través de normas jurídicas que definen la situación de los miembros de la comunidad entre sí y en relación con la colectividad.

A continuación señalaremos algunos de los elementos jurídicos rectores de la organización política y que generalmente quedan plasmados en la Constitución:

- El reconocimiento formal de que el pueblo es el titular de la función o potestad soberana de crear o modificar la forma de la organización política.
- La ratificación normativa de las decisiones políticas fundamentales rectoras de la organización total del Estado.
- La determinación de los campos de actividad de los gobernados (derechos y garantías individuales y sociales) y de los gobernantes (funciones o atribuciones).
- El establecimiento de las bases de la organización gubernamental: la forma y modo de creación de los órganos supremos del gobierno del Estado, así como el procedimiento para la designación de sus titulares.
- La institucionalización de procedimientos y recursos jurídicos para garantizar tanto la permanencia de las decisiones políticas fundamentales, como el respeto de las garantías individuales y sociales del gobernado frente a los actos de autoridad (principio de legalidad).

Una cuestión de suma importancia es la referente a la determinación del órgano competente y del procedimiento para reformar la constitución política, en lo particular aquellas reformas que conciernan a las decisiones políticas fundamentales que, como hemos indicado, sólo pueden ser modificadas mediante sanción popular. Cabe decir a este respecto que la Constitución Política de 1917¹¹ carece de un procedimiento para la modificación de las decisiones políticas fundamentales. En nuestro concepto, el órgano reformador de la Constitución (Congreso y legislaturas locales), sólo puede realizar reformas o adiciones que no alteren las decisiones políticas funda-

¹¹ *Cfr.*, artículo 135.

mentales. En otros sistemas existe la consulta al pueblo: el *plebiscito* o el *referéndum*.

Siendo el derecho un sistema que se nutre de la realidad social, habrá de contener un procedimiento ágil que le permita irse adaptando, mediante reformas oportunas y adecuadas, a los cambios impuestos por la realidad. El derecho no es algo meramente estático que se concrete a normar una realidad determinada, sino que es también, en nuestro concepto, un factor dinámico que induce el cambio social para lograr un desarrollo armónico e integral de la comunidad. Por ello, un procedimiento ágil de modificación del derecho evita que la problemática social desborde y rebase la capacidad resolutoria del propio sistema jurídico.

Pensamos que la madurez política del pueblo mexicano exige que el régimen constitucional contemple un procedimiento de consulta popular para la modificación de los principios fundamentales de la organización estatal, a fin de garantizar la vigencia del sistema democrático y la institucionalidad del Estado mexicano.

b) *Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados*

Una de las manifestaciones más claras de la plenitud existencial de la organización estatal es la separación de los campos de actividad correspondientes a los gobernados y gobernantes. La relación que se establece entre el pueblo y sus gobernantes es la de un mandato popular, que se expresa en el sistema jurídico nacional, y que debe ser ejercido por los gobernantes en beneficio de la comunidad. Los gobernantes son, pues, mandatarios del pueblo y a sus dictados deben obedecer.

Para hacer mención, aunque sea somera, al ámbito competencial regulatorio de las relaciones entre ambas esferas de actividad, hagamos el intento de concebir lo que pudiera ser la actividad total de una comunidad, la cual se da en todos los campos: social, político, económico y cultural. De ese conjunto de actividades, la comunidad, al organizarse, otorga en favor de los titulares de los órganos gubernamentales determinadas funciones para ser ejercidas en calidad de atribuciones propias y exclusivas de su competencia.

Existen diversas corrientes de pensamiento e ideologías que pretenden determinar el grado de participación que corresponde al gobierno dentro de las actividades del Estado. En rigor, el número y tipo de atribuciones que la comunidad otorgue en sus representantes depende de su organización política. Así por ejemplo, un régimen de orientación liberal se caracteriza por reservar a los gobernantes el número de actividades indispensables para garantizar el orden y el funcionamiento del libre juego de las leyes de la oferta

y la demanda. En el extremo opuesto se localizan los regímenes absolutistas o totalitarios de marcada intervención gubernamental en la comunidad.

No es este el momento de emitir juicios de valor acerca de cuál sistema o régimen es mejor. Lo que a nuestro estudio interesa es poner de manifiesto que cualquiera que sea el sistema de organización política que impere en una comunidad, siempre se genera entre los campos de actividad de gobernados y gobernantes una relación de vasos comunicantes: a un aumento o disminución de las atribuciones gubernamentales corresponde correlativamente una disminución o aumento del campo de actividad de los gobernados, aun cuando se trate de actividades que no estén siendo realizadas, ya que, de acuerdo con uno de los principios básicos del moderno Estado de derecho, la autoridad sólo puede ejercer funciones expresamente delegadas que integran una competencia exclusiva y, por lo tanto, excluyente de la participación de los gobernados.

Puede afirmarse que la tendencia actual en la mayoría de los países se proyecta hacia una mayor intervención gubernamental en las actividades sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad, debido a las exigencias impuestas por la vida moderna.

Consideramos de suma utilidad para el desarrollo de nuestra investigación hacer un análisis comparativo de la relación que se establece entre gobernados y gobernantes dentro de la organización política del Estado, y por tal motivo separaremos para fines de análisis el ámbito de actividad de los gobernados y estudiaremos la repercusión que tiene en la esfera competencial de los gobernantes.

El pueblo. El pueblo como unidad social primaria y fundamental se organiza como poder constituyente, y mediante el ejercicio de su potestad soberana establece las bases de la organización política del Estado.

La primera manifestación concreta de esa función soberana es el establecimiento del orden jurídico nacional y la diferenciación entre los campos de actividad de los gobernados y la esfera competencial de los gobernantes.

La facultad de autodeterminación del pueblo implica asimismo auto-limitación, misma que opera dentro del propio régimen jurídico, ya que una norma jurídica es por antonomasia una "regla de conducta", regla a la que los propios miembros de la comunidad deben someterse, tanto individual como colectivamente.

De la totalidad de las actividades comunitarias sociales, políticas, económicas y culturales, el pueblo otorga un número determinado de ellas, mismas que se traducen jurídicamente en atribuciones para ser ejercidas por los titulares de los órganos que integran la estructura gubernamental del Estado.

Esas atribuciones las otorga el pueblo en virtud de un mandato al que habrán de sujetarse sus representantes en forma absoluta.

Una vez otorgadas las atribuciones, el propio pueblo acepta someterse al imperio de autoridad que acompaña a las funciones que serán ejercidas por sus gobernantes.

El pueblo garantiza al través del *sistema jurídico nacional* el respeto a ciertos derechos públicos subjetivos —garantías individuales y sociales— frente a sus gobernantes.

El *poder supremo de la organización política es el poder del Estado entendido como unidad total*. El pueblo conserva un importante ámbito de actividad y delega expresamente ciertas y determinadas funciones en favor de sus gobernantes.

El pueblo conserva en todo tiempo el *derecho inalienable* (potestad soberana) de lograr, incluso por la fuerza, el cumplimiento de sus mandatos y la modificación de la organización política.

El pueblo establece controles institucionales para garantizar el cumplimiento del orden jurídico. Mediante el principio de legalidad constriñe a sus gobernantes al cumplimiento irrestricto de ciertas y determinadas funciones, y ante la ineficacia de los controles establecidos, impone su fuerza revolucionaria para corregir los abusos y desviaciones de sus gobernantes.

El gobierno. Los gobernantes ejercen ciertas y determinadas funciones que les son delegadas para garantizar la convivencia pacífica y la consecución de los fines y metas sociales del Estado.

El gobierno está dotado de un poder de mando y de imperio para lograr el cumplimiento de los mandatos populares expresados en el orden jurídico y que son de aplicación general a todos los miembros de la comunidad, en el territorio nacional.

Los gobernantes deben ajustarse al cumplimiento estricto de las atribuciones que les fueron encomendadas por el pueblo y deben apoyar sus resoluciones en las disposiciones jurídicas del sistema. En consecuencia, los gobernantes se encuentran limitados por:

- El *orden jurídico* (principio de legalidad), que les impone la obligación de fundamentar y motivar todos sus actos, para lo cual existen determinados procedimientos y controles institucionales establecidos en favor del gobernado;
- Las *garantías individuales y sociales de los gobernados* que sólo podrán suspenderse en casos especiales previstos por el propio sistema jurídico, y
- El *poder revolucionario del pueblo* para corregir las desviaciones del gobernante.

Como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto, la cuestión medular en la interacción de las actividades de los gobernantes y los gobernados, consiste en *conciliar el principio de autoridad gubernamental con el*

de libertad individual. Groppali afirma que *autoridad y libertad se armonizan en la consecución del fin superior que es la perennidad del Estado:*

Todo el problema de la organización política, añade, se concreta en establecer los límites, las formas y el modo de armonizar la autoridad del Estado y los derechos de los ciudadanos, porque si la primera desaparece, el Estado se disuelve en la anarquía, mientras que, si se desconocen las prerrogativas naturales de la persona humana, se va hacia la resistencia y la insurrección, que en largo o breve tiempo, fatalmente desembocan en la revolución.¹²

c) *El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales*

Para finalizar el estudio del proceso de la comunidad hacia la organización estatal, haremos referencia al principio cardinal del Estado de derecho en el que descansa el desenvolvimiento institucional de la comunidad: el principio de legalidad.

El principio de legalidad como elemento medular de la organización jurídico-política de la comunidad, tiene su aplicación dentro del ya referido sistema de esferas de actividad de gobernados y gobernantes, y manifiesta su imperatividad al través de regulaciones normativas (permisivas o prohibitivas), todo lo cual se traduce en la fórmula clásica del principio que analizamos: *los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté específicamente prohibido por el ordenamiento jurídico nacional; los gobernantes sólo pueden y deben hacer aquello que les esté específicamente atribuido por la ley.* De este principio desprendemos la afirmación de que cualquier acto, tanto de los particulares como de los gobernantes, está regulado por el derecho, ya sea mediante su autorización (tácita o expresa) o su prohibición.

Este principio encuentra su origen y adquiere su más clara expresión como instrumento contra el despotismo y la arbitrariedad de las tiranías europeas, caracterizadas por el rey absoluto que personificaba todas las potestades estatales, y en las que los miembros de la comunidad eran considerados como súbditos o vasallos.

En nuestra opinión, el principio de legalidad es el elemento fundamental de la organización política de la comunidad, ya que del correcto ejercicio, equilibrio y respeto de los ámbitos de actividad de los gobernados y gobernantes depende el éxito del desenvolvimiento del Estado con plenitud existencial, cualquiera que fuere la forma de su organización política concreta.

¹² *Op. cit.*, p. 303.

Por su trascendencia, nuestro sistema jurídico no sólo eleva dicho principio al rango constitucional, sino que le concede categoría de garantía individual. En efecto, la Constitución establece como obligación previa a cualquier afectación a un particular por parte de las autoridades gubernamentales, la mediación de un “*mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*”.¹³ La violación a este principio hace procedente el juicio de amparo, que es el máximo recurso de tutela de todo el orden jurídico nacional mexicano, y en particular de las garantías individuales.

El juicio de amparo es una de las instituciones jurídicas mexicanas de mayor prestigio internacional. Uno de sus más ilustres panegiristas, Alfonso Noriega, al destacar la trascendente función del amparo mexicano dentro del orden jurídico nacional, afirma que “es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales”, y lo describe como

un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.¹⁴

Como puede apreciarse en la excelente definición del maestro Noriega, el amparo es un recurso omnicompreensivo, protector de la legalidad y de la vigencia del orden jurídico nacional.

II. CONCEPCIÓN INTEGRAL DEL ESTADO

Una vez concluido el análisis del proceso de la comunidad hacia la organización estatal, contamos con los elementos necesarios para proponer un concepto integral de Estado, el cual se apoyará en todos los componentes hasta aquí revisados. Dicho concepto cumplirá una función doble: por un lado, nos permitirá ubicar adecuadamente a la administración pública dentro de la estructura gubernamental del Estado¹⁵ y, por otro, servirá de convención terminológica fundamental para evitar las confusio-

¹³ Cfr., artículo 16.

¹⁴ *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 44 y 56.

¹⁵ *Infra*. Capítulo II, inciso VII.

nes, conscientes o no, en las que con frecuencia se incurre al estudiar el Estado.

La definición de Estado se obtiene mediante el método deductivo que, partiendo de premisas generales, permite derivar el concepto específico del Estado. Por otra parte, sólo mediante una concepción general y abstracta de Estado es posible estudiar los casos particulares de organización estatal.

Para definir el Estado es preciso recurrir a una abstracción y, por lo tanto, entender que se está en presencia de un fenómeno extrasensorial, de un fenómeno propio del intelecto. Pero dicha abstracción no debe ser entendida como una ficción, puesto que es el resultado de un proceso legítimo de síntesis de elementos pertenecientes a la experiencia y que poseen plena validez cognoscitiva.

De lo anterior se desprende la necesidad de identificar los elementos que necesariamente deben concurrir en la definición del Estado. Identificar, como sugiere Jellinek, aquello que, no obstante los cambios y transformaciones de sus partes accidentales, subsiste y se conserva en forma permanente.

El Estado es pues una categoría conceptual que permite interpretar la realidad fáctica. No obstante las doctrinas que estudian al Estado oscilan entre el realismo y la ficción.

Las primeras, representadas por las teorías organicistas, equiparan el Estado a un organismo biológico viviente, real, mediante un ingenioso análisis de sus múltiples semejanzas. Gierke señala que “si diez personas se juntan para asociarse, nace la undécima, que existe y vive en sí como persona real colectiva”.¹⁶ En el extremo opuesto se encuentran las teorías que afirman que el Estado es tan solo una simple ficción, un mero artificio jurídico.

Al manifestar nuestra intención de ofrecer un concepto integral y *orgánico* de Estado, no pretendemos de manera alguna identificarlo con un organismo biológico. Simplemente recurrimos a dicha expresión para emplear una metáfora que nos auxilie en su estudio, a fin de poder identificar el Estado como un *todo*, al igual que un organismo biológico se compone de diferentes elementos que funcionan coordinadamente y juntos integran una unidad. El término orgánico, nos ayudará, asimismo, a describir la unidad Estado que surge de la interacción de diversos elementos.

Antes de mencionar los elementos del Estado será conveniente recordar lo más importante que se deduce del análisis que hemos hecho del proceso de la comunidad hacia la organización estatal y que puede sintetizarse de la siguiente manera: una de las manifestaciones más claras de la organización política de la comunidad es el establecimiento del orden jurídico nacional, en el que quedan diferenciados los ámbitos de actividad de

¹⁶ Citado por Groppali, quien lo refuta, señalando que en realidad no nace una unidad estructural objetiva, sino tan solo una unidad funcional. *Op. cit.*, pp. 191 y 192.

los gobernantes y gobernados, lo cual se traduce, dentro de una concepción dinámica de la sociedad, en actos de obediencia y en actos de autoridad. En esta instancia es donde se perfila lo que algunos autores identifican como sociedad jerarquizada, en la que unos mandan y otros obedecen. Asimismo, debe recordarse que las relaciones comunitarias reguladas por el derecho se desarrollan dentro de una circunscripción territorial específica, y que en tal sistema existe una autoridad con poder coactivo de mando, para exigir y garantizar la vigencia del orden jurídico.

López Portillo identifica las siguientes notas genéricas del Estado:

Primero, una realidad social, constituida por los hombres cuya actividad se organiza políticamente en vista de los fines dados. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de población.

Segundo, una realidad física, constituida por la tierra y el ambiente que localiza a la realidad social en un sitio del mundo, con todo lo que esto implica. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Territorio.

Tercero, un orden normativo, que da sentido a la organización y que se llama derecho. Hay quien lo identifica con el Estado; hay quien lo cataloga como fin del Estado; hay quien lo considera como una realidad distinta, que se relaciona con el Estado. Nosotros lo consideramos como una nota genérica del concepto de organización política.

Cuarto, los órganos que establecen y aseguran el orden normativo, constituido por los hombres que a virtud de la división del trabajo, tienen que realizar los actos específicos requeridos. Esta nota se estudia tradicionalmente bajo el nombre de gobierno.

Quinto, un poder resultante del concurso de actividades recíprocas, reglamentadas por el orden normativo, poder que es la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines. Este tema se estudia frecuentemente bajo este nombre; otras veces se estudia con la soberanía y otras con el gobierno.¹⁷

Al hacer referencia a las notas específicas del Estado, López Portillo señala las siguientes: soberanía; derechos individuales; representación política; división de poderes; el estado de derecho, y personalidad jurídica del Estado.

El destacado jurista mexicano Héctor González Uribe hace una magnífica síntesis de los elementos del Estado:

Resulta, pues, de esta descripción fenomenológica del Estado y de la consiguiente reflexión sobre la misma, que el Estado es:

¹⁷ *Op. cit.*, pp. 413 y 414.

1. Una sociedad humana;
2. Establecida permanentemente en un territorio;
3. Regida por 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.¹⁸

Mencionadas estas referencias procuraremos identificar conceptualmente los elementos del Estado a fin de poder llegar a su definición integral. Dichos elementos deben considerarse dentro de una unidad coexistiendo ordenadamente y no en contraposición de unos con otros:

El primer elemento es la comunidad de hombres libres que en uso de su facultad soberana es capaz de establecer una forma de organización política basada en las decisiones fundamentales que la propia comunidad ha tomado a lo largo de su evolución histórica.

En este punto es conveniente distinguir los siguientes conceptos: *nación*, *sociedad*, *población* y *pueblo*. La *nación* es el conjunto de individuos unidos por diversos vínculos (lengua, religión, raza, etcétera), con conciencia de pertenecer a la misma comunidad. El concepto de *sociedad* se refiere a los fines comunes que pretende alcanzar la agrupación humana localizada en un territorio específico. *Población* es un concepto aritmético para la identificación numérica de los habitantes. La noción *pueblo* se refiere específicamente a la comunidad de hombres vinculada políticamente con el Estado.

El segundo elemento es la permanencia y estabilidad de ese conglomerado humano radicado en un territorio cuyos límites se encuentran claramente determinados.

El tercer elemento es el orden jurídico, que es la expresión formal de toda la organización política y el sistema encargado de regular las relaciones de todos los miembros de la comunidad (gobernados y gobernantes). Es, asimismo, elemento que garantiza la permanencia de la comunidad y le permite resolver sus conflictos en forma pacífica y ordenada, con base en procedimientos institucionales.

El cuarto elemento es el gobierno, compuesto por diversos órganos cuyos titulares están encargados de garantizar la vigencia del orden jurídico, para lo cual cuentan con el poder de mando y coerción necesarios (sin coacción no hay derecho). No debe confundirse este poder gubernamental con el poder de la unidad total llamada Estado.

El quinto elemento es el poder del Estado, que surge precisamente de la conjugación, interacción y manifestación dinámica de los elementos

¹⁸ *Teoría política*, Editorial Porrúa, México, 1972, p. 162.

anteriores, y que es la potestad o fuerza máxima de la cual derivan su poder todas las demás organizaciones inferiores de la sociedad. Dicho poder garantiza la existencia del Estado frente a las demás comunidades estatales (internacionales). Este poder es indivisible, en tanto que el poder gubernamental sí se divide, para su ejercicio, entre los diversos órganos gubernamentales, según veremos con posterioridad.¹⁹

A nuestro juicio, debe añadirse un sexto elemento que es la legitimidad, la cual quedó de alguna manera enunciada en el primer elemento del Estado. Por legitimidad entendemos el hecho de que la organización estatal sea el producto de una decisión de voluntad popular, de una decisión de la comunidad que establece la organización política para garantizar su convivencia pacífica y la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (el bien de la comunidad).

Por lo que concierne al séptimo elemento, Aristóteles al hablar de la finalidad de la *polis*, señalaba que ésta se organizaba en torno al bien común:

Al bien mayor entre todos —decía— habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad.²⁰

El Estado, en la opinión de Jellinek, es la unidad de asociación más completa y poderosa y la que posee *mayor número de fines constantes*. González Uribe afirma que

la actividad del Estado tiende a la consecución de fines concretos y particulares que, al fin de cuentas, se unifican en un fin total omnicompreensivo: el bien de la comunidad entera.²¹

El establecimiento de los fines comunitarios es una de las potestades supremas del hombre libre. El fin es un elemento esencial del Estado ya que no sería posible la reunión de personas bajo un poder de mando para pretender nada.

López Portillo, al concluir su valoración de lo estatal, afirma que:

El Estado es una forma social, necesaria, que significa una fuerza autoritaria producto de la solidaridad, institucionalizada por el Dere-

¹⁹ *Infra*, capítulo II, inciso V.

²⁰ *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 70, sexta edición, México, 1976, p. 157.

²¹ *Op. cit.*, p. 161.

cho y encaminada a la conservación, la perpetuación y la perfección de lo social.²²

Las variaciones de los elementos pueblo y territorio no afectan mayormente al Estado desde el punto de vista jurídico, mas no así las modificaciones que atañen a la soberanía, las que sí tienen trascendencia jurídica, ya que o se refieren a la forma de gobierno de la comunidad o bien pueden afectar la existencia misma del Estado.

La unidad Estado es distinta de sus elementos aun cuando surja de ellos. Sus fines son propios y diversos de los de cada uno de sus miembros. El Estado sobrevive a las variaciones de sus elementos. El Estado es un sujeto de derechos y por lo tanto una persona jurídica. Es el medio más idóneo que el hombre ha encontrado para la consecución de los fines sociales.

Es importante —y conviene reiterarlo— no confundir al Estado con sus elementos. El Estado se forma de ellos pero es distinto de ellos. El profesor Heller, con claridad meridiana explica esta situación:

Una unidad de poder, política, económica o militar, surge tan solo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción. Hasta ese momento —añade—, nace una unidad activa con capacidad de obrar y de decidir. Ni la ordenación, ni los órganos ni los miembros por sí mismos pueden... identificarse con la organización, que sólo se engendra por la cooperación de esos tres elementos integrantes.

Concluye este pensamiento el jurista alemán, afirmando que:

La organización es un centro unitario de efectividad que no cabe identificar con sus elementos integrantes.²³

La síntesis que surge de los elementos del Estado es la siguiente: una comunidad de hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad entera.

²² *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946, pp. 70 y 71.

²³ *Teoría del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963, p. 251.

Pudiera objetarse nuestra definición en el sentido de no proporcionar en sí un concepto de Estado, sino más bien una descripción fenomenológica basada en los elementos que lo integran. A pesar de ello, hemos preferido apuntar en primer término, un concepto de Estado que se apoye en sus elementos con el fin de obtener una mayor claridad y objetividad en su conocimiento; con el apoyo de dichos elementos podemos ensayar ahora una concepción abstracta del Estado. A nuestro juicio es el orden jurídico nacional el que vertebra y estructura al Estado en tanto la *personalidad jurídica que surge de la integración, interacción e interdependencia de elementos humanos, jurídicos, materiales y políticos*. Haciendo una abstracción aún mayor, ontológica, diremos que *el Estado es la unidad de asociación integrativa con poder supremo*.

Este concepto tiene una traducción concreta a la realidad, y en tal sentido diremos que el Estado mexicano, por ejemplo, se compone de los siguientes elementos: el pueblo mexicano, el gobierno federal y los gobiernos locales; el territorio, el orden jurídico y los fines nacionales. Pero estos elementos se encuentran no en forma anárquica sino organizada, diferenciada e interrelacionada y la ordenación de ellos produce una unidad superior dinámica, una personalidad jurídica con poder supremo, que llamamos Estado mexicano.

III. EL ESTADO DE DERECHO

La denominación Estado de derecho puede ser objetable, y de hecho lo es, atendiendo a una estricta congruencia con lo anteriormente expuesto, pues si se habla de Estado de derecho también pudiera hablarse de “Estado humano” o de “Estado territorial”, ya que la población y el territorio también son sus elementos. No obstante ello, empleamos dicho término con el propósito de destacar la función del orden jurídico dentro de la organización estatal. De esta manera habrá de estudiarse a la administración pública en su calidad de órgano gubernamental del Estado mexicano, en relación al orden jurídico que la estructura y regula.

La denominación de Estado de derecho surge en la segunda mitad del siglo XIX y diversos autores como Mohl, Sthal y Gneist han escrito obras completas dedicadas a su estudio. Al margen de lo novedoso de dicha denominación en su momento, estamos acordes con Jellinek cuando afirma que esa corriente no ha añadido ninguna nota nueva, realmente relevante, a las doctrinas expuestas desde Platón y Aristóteles acerca del Estado legal.

Aun cuando no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de esta escuela del pensamiento jurídico, sí quisiéramos, sin embargo, destacar algunas de las características más importantes, entre las que pudieran citarse

las siguientes: *a)* toda la organización política de la comunidad se ajusta al régimen jurídico nacional; *b)* los particulares pueden inconformarse y atacar jurídicamente los actos de sus gobernantes al través de los recursos y procedimientos establecidos para el efecto; *c)* las potestades gubernamentales se encuentran definidas y delimitadas, y *d)* los derechos públicos subjetivos de los gobernados se encuentran garantizados por la Constitución. Pudiera decirse en síntesis que el Estado de derecho se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres. Con señalada razón Nava Negrete lo define como

la edificación jurídica del Estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la Ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia.²⁴

Sobre este tema, los estudiosos del derecho y del Estado han adoptado diversas posturas:

- Aquellas que identifican al Estado y al derecho como un mismo fenómeno;
- Las que los separan como dos fenómenos totalmente diferentes e independientes, y
- Las que diferenciándolos los interrelacionan como fenómenos interdependientes.

En nuestra opinión el Estado y el derecho son dos fenómenos diferentes, pues el segundo es un componente del primero, según ha sido señalado; pero no son dos fenómenos que pueden existir el uno sin el otro, sino que, por el contrario, son interdependientes, ya que no puede concebirse al derecho sin un poder coactivo encargado de garantizar su vigencia, ni al Estado sin un orden jurídico que regule tanto su organización como su funcionamiento. Sin coacción no hay derecho, sin derecho no hay Estado. Lo anterior ha quedado claramente demostrado en el análisis del proceso de organización de la comunidad hacia el Estado de derecho.

Hemos querido destacar la interdependencia entre el derecho y el Estado así como el papel del derecho como factor condicionante de la actividad total del Estado (principio de legalidad), con el fin de apoyar posteriormente las críticas que se harán a aquellas corrientes de la administración que, apoyadas en la teoría de la organización administrativa, pretenden concebir y tratar la administración pública al margen del ordenamiento jurídico que la crea y regula.

Para concluir este apartado haremos referencia a un concepto de Grop-

²⁴ *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959, p. 31.

pali, en el que puede apreciarse con toda claridad la interdependencia que se da entre el Estado y el derecho. Señala el destacado jurista italiano que:

Ni el derecho es alguna cosa que esté por sí misma fuera y sobre el Estado, porque representa el procedimiento y la forma a través de los cuales el Estado se afirma y manda; ni el Estado, por otra parte, puede vivir independientemente del derecho, porque a través de éste, forma, manifiesta y actúa su voluntad, realizándose en los mismos actos. Y de esa manera, el Estado se actúa en el derecho y el derecho en el Estado, presuponiéndose e integrándose mutuamente, sin identificarse...²⁵

IV. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Al estudiar las formas de organización del Estado es preciso distinguirlas de las gubernamentales. Las primeras se refieren a la unidad total del Estado, en tanto que las segundas designan la manera en que se encuentra estructurado el conjunto de órganos encargados de ejercer las funciones gubernamentales. Es decir, las formas de organización del Estado atañen a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según se funden en un organismo único o en organismos descentralizados.

Existen básicamente dos formas de organización estatal: el *Estado simple o central* y el *Estado compuesto o federal*.

En el *Estado central* todas las funciones gubernamentales se ejercen unitariamente y su campo de acción abarca todo el territorio y todo el pueblo, a diferencia del *Estado federal*, que se integra por diversos estados locales (federados), con territorio y población específicamente determinados y con autoridades y regímenes jurídicos autónomos dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, ya que en ningún caso los ordenamientos jurídicos locales podrán contravenir los principios de aplicación general establecidos por la Constitución Política General, de la cual se derivan las constituciones políticas de los estados federados.

El Estado federal se integra, por lo tanto, de un territorio propio constituido por el conjunto de territorios de los estados federados; por una población propia compuesta de las diversas poblaciones de los estados miembros; por un gobierno central que ejerce un poder supremo en todo el ámbito interno; por un conjunto de gobiernos locales que ejercen funciones autónomamente en el ámbito interno de sus respectivas esferas competenciales y, finalmente, por un sistema jurídico compuesto por un ordenamiento federal (Constitución y leyes federales) y por ordenamientos locales (constituciones y leyes locales).

²⁵ *Op. cit.*, p. 209.

Algunos autores al hacer la clasificación de las formas de organización estatal incluyen a las uniones de estados (confederaciones), lo cual, en nuestra opinión, es indebido, ya que en realidad no son verdaderos estados, puesto que de esa unión no surge un Estado nuevo, en virtud de que los estados integrantes siguen conservando su soberanía, a diferencia de lo que sucede en el Estado federal.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aristóteles:** *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 70, sexta edición, México, 1976.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo:** *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Bluntschli, M.:** *Théorie Générale de l'Etat*, traducida al francés por M. Armand de Riedmatten, Editorial Economistes & Publicistes Contemporains, París, 1877.
- Burgoa, Ignacio:** *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Casillas H., Roberto:** *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973.
- Cossio, Carlos:** *El concepto puro de revolución*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1936.
- Gettell, Raymond G.:** *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1976.
- González Uribe, Héctor:** *Teoría política*, Editorial Porrúa, México, 1972.
- Groppali, Alessandro:** *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Hauriou, André:** *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice:** *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1923.
- Heller, Hermann:** *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963.
- Herrfahrdt, Heinrich:** *Revolución y ciencia del derecho*, traducción de Antonio Polo, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1932.
- Jellinek, Georg:** *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Kelsen, Hans:** *Teoría general del Estado*, traducida del alemán por Luis Legaz y Lacambra, Editora Nacional, México, 1972.
- : *Teoría pura del derecho*, traducción de Moisés Níelve, Editorial Universitaria de Buenos Aires, décima edición, Argentina, 1971.
- López Portillo y Pacheco, José:** *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Editorial Textos Universitarios, segunda edición, México, 1976.
- : *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946.
- Marshall, Geoffrey:** *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso:** *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959.
- Noriega, Alfonso:** *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Platón:** *Las leyes*, versión castellana de Francisco Larroyo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 139, segunda edición, México, 1975.

Schmill Ordóñez, Ulises: *El sistema de la constitución mexicana*, Textos Universitarios, S. A., México, 1971.

Schmitt, Carl: *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970.

Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.

Touchard, Jean, *et. al.*: *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1975.