



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Derecho
 Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Administración Pública Comparada: un ejercicio para la homologación de criterios

Opción de titulación
Tesis

Que cómo parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Ramiro Vázquez Solís

Dirigido por:

Dr. Roberto Pacheco Cutiño

Dr. Roberto Pacheco Cutiño

Presidente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Secretario

Mtro. Eugenio Castellanos Malo

Vocal

Mtro. Luis Silvano Cajiga Morales

Suplente

Mtro. Óscar Rangel González
 Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
 Director de la Facultad


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
 Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
 Querétaro, Qro.
 Mayo 2016
 México

RESUMEN

La siguiente investigación analizará tres elementos primordiales que estarán correlacionados con el Estado, su acción administrativa y vinculación con la sociedad: lo jurídico, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo administrativo, en sentido comparado, con la reflexión de Ferrel Heady y Omar Guerrero y; la ciencia política, mediante el método comparativo, analizado por Giovanni Sartori. Esta relación que abarca los tres momentos de la investigación, fue atravesada por la ciencia de la administración comparada hacia la gestión de lo político por el Estado. Se analizarán sus elementos constitutivos como población, territorio, gobierno y régimen. Se hará un análisis de la función administrativa del Estado en funciones de homologación en relación con los tres elementos primordiales, antes señalados. El concepto de administración pública y de administración pública comparada, serán el eje central que consolide esta investigación, puesto que serán analizados y contrastados dos casos paradigmáticos de la administración pública federal y crear una homologación de criterios que tenga como finalidad una aplicabilidad administrativa para el beneficio de la sociedad

Palabras claves: Administración Pública, Administración Pública Comparada, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estado, Homologación

SUMMARY

The following research will analyze three key elements that will correlate them with the State and its administrative action and linkage with society: the legal, from the Constitution of the United Mexican States; Administrative, in sense compared with the reflection of Ferrel Heady and Omar Guerrero; and. political science, by the Comparative Method analyzed by Giovanni Sartori. This relationship covers the three stages of the investigation, was crossed by the Science of management compared towards to the political management by the State. Its constitutive elements such as population, territory, government and regime will be analyzed. An analysis of the administrative function of State homologation functions in relation to the three key elements mentioned above will be done. The concept of public administration and comparative public administration, will be the central hub to consolidate this research, inasmuch as it will be analyzed and match two paradigmatic cases of the Federal Government and create an homologation criteria whose purpose an administrative applicability for the benefit of the society

Keywords: Homologation, Public Administration, Public Administration Comparative, Constitution of the United Mexican States

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme llegar a este momento de mi vida y haberme dado salud y fuerza para lograr mis objetivos, así como su infinita bondad y amor.

A mis padres por ser la base fundamental en mi vida y en mi educación, agradezco siempre su gran apoyo incondicional y permanente a través del tiempo, especialmente a mí madre, por apoyarme en todo momento, por su ejemplo, sus consejos, sus valores, y por ser la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su gran amor, Gracias Mamá.

A mí familia, a mis hermanos, y principalmente a mi razón de ser y a quien dedico todo mí esfuerzo, trabajo y perseverancia, a ti hijo Leonardo Antonio, gracias por ser mi motivación e inspiración cada día.

A mis maestros, Eugenio Castellanos Malo, Oscar Rángel González y Luis Silvano Cajiga Morales, gracias por su apoyo para la culminación de mis estudios profesionales y para la elaboración de mi tesis; especialmente a mi Director de Tesis Dr. Roberto Pacheco Cutiño, agradezco infinitamente por su tiempo, apoyo y dedicación.

Finalmente, a nuestra Comunidad Universitaria, especialmente y ante todo agradezco mucho a mi estimado Maestro Ricardo Ugalde Ramírez, por su buen consejo y gran apoyo en mi formación académica.

ÍNDICE

Introducción	8
--------------------	---

CAPÍTULO I. La función del Estado en la Administración Pública

1.1.1. Sobre el Estado	12
1.1.2. Fundamentos constitutivos del Estado	21
1.1.3. Población	21
1.1.4. Territorio	24
1.1.5. Gobierno	26
1.1.6. Régimen Jurídico Efectivo	29
1.1.7. Soberanía	32
1.1.8. Reconocimiento	34
1.1.9. Voluntad Colectiva	40
1.1.9.1.1. Autolimitación	41
1.1.9.1.2. Objetivismo	42
1.1.9.1.3. Pacta Sunt Servanda	42
1.1.9.1.4. Hecho Social	43

CAPÍTULO II. Administración: pública y comparada

2.1. Antecedentes históricos	46
2.2. Conceptualizaciones de la Administración Pública	48
2.3. Objeto de estudio de la Administración Pública	50
2.4. Administración Pública Federal y su terreno normativo en la Constitución	52
2.5. Federalismo Contemporáneo en México	54
2.2.1. Administración Pública comparada: definiciones y perspectivas	57
2.2.2. Comparar en la Administración Pública	57
2.2.3. La burocracia como enfoque comparativo administración pública	60

CAPÍTULO III. La administración pública y su homologación de criterios en su aplicabilidad mediante el método comparativo

3.1. La comparación en las ciencias sociales	62
3.2. ¿Qué comparar? Comparar para conocer	63
3.3. ¿Qué es comparable? Comparar para contrastar	64
3.4. Homologación de criterios: una aproximación de aplicabilidad administrativa	66
3.5. ¿Homologación de criterios no explícitos en estándares internacionales? Una sucinta revisión a la aplicabilidad administrativa del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Querétaro	71
3.6. Breves precisiones Jus Internacionalistas sobre el concepto de homologación aplicado a la administración pública	76
I V. CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

Referirse al concepto de lo que se entiende por Estado, en su sentido más amplio, desbordaría los propósitos tanto de la investigación. No obstante de lo que se tratará en el Capítulo primero, es una sucinta exposición de los contenidos mínimos para delimitar su conceptualización, la cual, se ligará con el accionar de su naturaleza, la administración pública en beneficio de la sociedad, titular del poder, representado en la organización política, el Estado. En esta lógica, la sociedad es quien delega el ejercicio de su poder hacia las instituciones que lo han organizado para el beneficio de todas las esferas de los ciudadanos reunidos en una comunidad política. Cuando el Estado, más bien, quienes se encuentran administrando las funciones de dicha organización, deciden arrogarse para sí mismos el poder delegado, entonces, corrompen las prerrogativas que deberían favorecer la vida de los ciudadanos. La consecuencia es la creación de oligarquías que velarán por la sobrevivencia de la organización que les beneficia.

Si el propósito, del **Primer Capítulo** es introducir al lector el concepto jurídico político de Estado, lo haremos desde las leyes Constitucionales de nuestro país. Sin embargo, no se omitirán los referentes sociológicos, históricos y jurídicos, para lo cual, se acudirá a autores como Max Weber, cuando nos explica su concepto de lo político y del Estado, en su conocidísima conferencia “La política como vocación”. Lo que Weber nos otorga, es una amplia visión de los anteriores conceptos, pero sólo destacaremos lo referente a lo que el Estado reivindica para sí mismo, es decir: “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es elemento

distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*" (Weber, 2000, 83-84).

En lo que a su compatriota Jacob Buckhardt se refiere, que a nuestro parecer es una influencia para Weber o una coincidencia, pero esto no se resolverá en la presente tesis. Sin embargo, lo que de Buckhardt nos es útil para los fines de la definición del Estado, es lo siguiente:

Cualquiera que sea el origen de un Estado (de 'la agrupación política de un pueblo') sólo acreditará su vitalidad siempre y cuando se transformase de violencia en fuerza. Es indudable que mientras dura el proceso de crecimiento externo todo poder aspira a redondearse y perfeccionarse plenamente en lo interior y en lo exterior sin reconocer validez a ninguno de los derechos del más débil. En esto proceden absolutamente igual los pueblos y las dinastías, con la única diferencia de que en aquéllos deciden más los apetitos de las masas y en éstos la razón de Estado (Burckhardt, 1961, 77).

Asimismo, para continuar con la explicación del Estado, pero en su ámbito jurídico-político, como ya lo hemos mencionado, acudiremos a las Leyes Constitucionales para exponer los contenidos mínimos por los cuales está conformado, es decir, sus fundamentos constitutivos como son: soberanía, territorio, régimen, población y gobierno. Lo anterior tendrá el propósito para ligarlo con el concepto de 'administración pública' que la citada normatividad se define. De esta manera, se estará dilucidando el concepto, tanto de 'administración pública' y 'política comparada'.

Estos últimos conceptos mencionados, aunados al de ‘administración pública comparada’ se estarán desarrollando en el **Segundo Capítulo**. En esta parte de la investigación, como se ha dicho, estará definiendo sus conceptos sustentado en la Constitución Política, de tal suerte, el término ‘administración pública’ se sustentará en un inicio en lo que refiere el Art. 90 de dicha normatividad, esto es, *grosso modo*, lo que sigue:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Este capítulo contará con la fundamentación teórica para definir los conceptos de ‘administración pública y ‘administración pública comparada’ de Ferrel Heady, en su obra *Administración pública. Una perspectiva comparada*; de la investigadora Erika Döring, retomaremos de su artículo “La enseñanza de la Administración Pública en México”, las cuestiones históricas que fueron definiendo en nuestro país el conocimiento y ejercicio de la Administración Pública, además de la obra, *Teoría administrativa del Estado* de Omar Guerrero. Finalmente, para los fines de comparación y argumentación politológica, recurriremos a la obra de Giovanni Sartori , *La política. Lógica y método en las ciencias sociales* que nos darán las pautas metodológicas y científicas para crear un proceso relacional e incluyente al momento de analizar y comparar, esto es, crear el puente que sustente dicho contraste con la política pública a analizar.

Cabe destacar que en este segundo capítulo, se comenzará a aplicar el concepto de 'administración pública' con el análisis de una política pública y así, poner en práctica lo que Mortlino, Sartori y Heady aseveran. La justificación de la aplicabilidad y de constaste con las metodologías arriba mencionadas, radica en que las políticas públicas del país, en su mayoría, se encuentran diseñadas e impuestas para su ejecución en la Administración Pública del país desde el extranjero. Esto detallará aún más en el siguiente capítulo.

En el **Tercer Capítulo**, resuelto el asunto de la definición de los conceptos que giran alrededor de la administración y circundados por el método comparativo propuesto por el politólogo italiano, Giovanni Sartori, se definirá aún más con la exposición de lo que significa la comparación en las ciencias sociales y su relación con la administración pública y su homologacion de criterios en su aplicabilidad mediante el método comparativo. Aquí, el concepto a definir será la homologacion de criterios aplicado a la administración pública. Capítulo que refuerza el sentido del significado de la 'administración pública comparada' de Heady, y su ligadura al citado término: homologación de criterios aplicado con dos casos de la Administración Pública Federal que tan sólo demuestran su aplicabilidad técnica al comparar su procesos de homologación de manera técnica.

CAPÍTULO I

La función del Estado en la Administración Pública

1.1. Sobre el Estado

Referirse al concepto de lo que se entiende por Estado, en su sentido más amplio, desbordaría los propósitos tanto de la investigación como de este capítulo que es abordar, sucintamente, los contenidos mínimos para delimitar su conceptualización, la cual, se ligará con el accionar de su naturaleza, la administración pública en beneficio de la sociedad, titular del poder, representado en la organización política, el Estado. En esta lógica, la sociedad es quien *delega* el ejercicio de su poder hacia las instituciones que ha organizado el poder estatal para el beneficio de todas las esferas de los ciudadanos reunidos en una comunidad política. Cuando el Estado, más bien, quienes se encuentran administrando las funciones de dicha organización, deciden arrogarse para sí mismos el poder delegado, entonces, corrompen las prerrogativas que deberían favorecer la vida de los ciudadanos. La consecuencia es la creación de oligarquías que velarán por la sobrevivencia de la organización que les beneficia. Por el momento dejaremos de lado este cariz del Estado. Regresemos, pues, a sus contenidos mínimos.

Una definición moderna del Estado a partir de una de sus peculiaridades, como el uso monopólico de la violencia, la encontramos en Max Weber cuando se refiere al 'uso decisivo de la violencia' actividad distintiva de las demás organizaciones políticas, saber:

Hoy, [...] tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el 'territorio' es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia. Política significará, pues, [...] la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen (Weber, 2000, 83-84).

De la anterior definición que Weber nos otorga, destacamos el reclamo – con éxito– para sí del monopolio de la violencia física legítima sobre las demás organizaciones sujetas y administradas por el Estado, como si nada debiera quedar fuera de éste. Lo que se demuestra con ello, es una clara relación del poder –estatal– como dominación sobre la sociedad. Si se precisa aún más sociológicamente la definición de Estado en Weber, se destaca el uso de la violencia, esto es: “Dicho Estado sólo es definible sociológicamente por referencia a un *medio* específico que él, como toda asociación política posee: la violencia física” (Weber, 2000, 83).

Al tener una breve aproximación al pensamiento sociológico de Max Weber, se ha destacado que el poder del Estado se fundamenta en una legitimidad de dominación.¹ Al parecer fue de Jacob Buckhardt de quien Weber se influenció, puesto que si se acude a lo que Buckhardt distingue en lo referente a la organización política llamado Estado, observaremos la coincidencia, esto es:

¹ Para ampliar aún más lo que al medio de la violencia legítima se refiere, véase la conferencia “La política como vocación” en Weber (2000, 81-180) de donde hemos tomado parte principal en lo que a la definición de Estado se ha referido.

Cualquiera que sea el origen de un Estado (de 'la agrupación política de un pueblo') sólo acreditará su vitalidad siempre y cuando se transformase de violencia en fuerza. Es indudable que mientras dura el proceso de crecimiento externo todo poder aspira a redondearse y perfeccionarse plenamente en lo interior y en lo exterior sin reconocer validez a ninguno de los derechos del más débil. En esto proceden absolutamente igual los pueblos y las dinastías, con la única diferencia de que en aquéllos deciden más los apetitos de las masas y en éstos la razón de Estado (Burckhardt, 1961, 77).

Para Buckhardt la institución del Estado, como 'agrupación política de un pueblo', es la transformación de la violencia en fuerza sin el reconocimiento de "validez a ninguno de los derechos del más débil". Una acepción un tanto más autoritaria que la de Max Weber. Sin embargo, no entraremos en debate entre esas dos posturas, tanto la sociología comprensiva de Max Weber, y la histórica abordada por Jacob Burckhardt de que nos parecen muy interesantes tanto para el Derecho mismo, como para la sociología pero, que hasta aquí zanjaremos y daremos paso a una acepción menos 'autoritaria' de lo que vamos entendiendo por Estado.

Desde la doctrina jurídica del Estado, otro gran clásico que complementa los anteriores recursos teóricos expuestos para la comprensión del Estado, quien por cierto, acude a Weber para darle contenido a su definición de poder,² es Hermann Heller. Este autor define al Estado a partir de su profundo análisis de soberanía, cualidad esencial de dicha organización jurídico política. Heller, al acudir a la sociología para desentrañar, tanto el concepto de soberanía como el de poder y orden, destaca lo siguiente:

² Cosúltese, a este respecto, H. Heller, "Dominación y orden" en *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, UNAM, 1965, 109-124.

El problema sociológico de la soberanía y, en consecuencia, el problema fundamental de la doctrina jurídica del Estado, consiste en la pregunta acerca de las relaciones entre el poder y el orden. Nadie ha negado hasta la fecha que el problema del poder pertenezca a la sociología y ningún profesor de teoría jurídica del Estado, a pesar de la antipatía que ciertos juristas sienten por las cuestiones sociológicas, ha podido evitar el análisis del concepto de poder. En cambio, se discute la posibilidad de estudiar causalmente el concepto de orden social, así como la utilidad de semejante estudio. [Por lo tanto], la doctrina jurídica del Estado no podrá entender el concepto de orden jurídico, sin realizar antes un estudio independiente de las relaciones causales implicadas en él (Heller, 1965, 111).

Ahora bien, definido lo anterior, el Estado, en una acepción más contemporánea y 'amable', podríamos decir que es un ente susceptible de ser titular de derechos, obligaciones y sobre todo, de responsabilidades. Debe entenderse este concepto en relación a la capacidad jurídica la cual es la medida de la aptitud que tiene como sujeto titular de derechos inherentes a su condición. Por ejemplo, comunidad internacional considera principalmente a los Estados como sujetos denominados plenos, principales, típicos o preponderantes, puesto que durante mucho tiempo se sostuvo la idea de que eran los Estados los únicos sujetos existentes en el orden jurídico internacional.

El concepto de soberanía, el cual sólo aludimos con Heller como elemento determinante para la definición de Estado, se convierte en un factor indispensable para el desarrollo y proyección de las nuevas naciones en la Europa de posguerra del siglo XX y afueron devastados y destruidos pueblos enteros, lo cual dio paso al fortalecimiento de la Comunidad Internacional que al

término de la Segunda Guerra Mundial devino en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por esta importante razón, ha sido el Estado basamento de toda sociedad y Nación, así pues, en el ámbito del Derecho Internacional Seara destaca lo siguiente: “Se dice que la sociedad internacional está basada en la igualdad jurídica de todos los Estados, y ésta afirmación es el axioma fundamental sobre el que descansa todo el Derecho Internacional” (Seara, 1989,20). Asimismo, el carácter fundamental de las normas que rigen los compromisos internacionales está sustentado en la *voluntad colectiva* de todas y cada una de las Naciones que manifiestan su compromiso en obligarse por un compromiso internacional que, por supuesto, beneficiará a la sociedad y tendrá como fin último la consolidación de las incipientes democracias en los países que al terminar la Segunda Guerra Mundial, eligieron dicha forma de gobierno.

Es en este sentido, que el Estado puede ser definido, como una entidad dotada de territorio, población, gobierno, régimen jurídico efectivo, soberanía *ad intra* y *ad extra* y sobre todo, el reconocimiento Internacional de las demás naciones. Por lo tanto, esta forma de organización humana, posee unas peculiaridades que vale la pena destacar como son la de un ente autónomo e independiente, sin estar subordinado a ningún otro Estado, por lo que su desarrollo exterior es apegado al Derecho de las Naciones. La siguiente cita es extensa, pero se justifica por lo que ahí se enuncia respecto a la 2625 (XXV). Declaración de la Organización de Naciones Unidas, la cual establece:

2625 (XXV).- Declaración sobre los principios de derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas.

RESOLUCIONES APROBADAS SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DE LA SEXTA COMISION.

La Asamblea General, Reafirmando que, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, entre los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas figura el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y el fomento de las relaciones de amistad y de la cooperación entre las naciones. Recordando que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos oficios, teniendo presente la importancia de mantener y fortalecer la paz internacional fundada en la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos fundamentales y de fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos y sociales o sus niveles de desarrollo, teniendo presente además la suprema importancia de la carta de las Naciones Unidas para fomentar el imperio del derecho entre las Naciones, Considerando que la fiel observancia de los principios de derecho internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados y al cumplimiento de la buena fe de las obligaciones contraídas por los Estados, de conformidad con la carta, es de mayor importancia para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y para la realización de los demás propósitos de Naciones Unidas.

Observando que los grandes cambios políticos, económicos y sociales y el progreso científico que han tenido lugar en el mundo desde la aprobación de la carta hacen que adquieran mayor importancia estos principios y la necesidad de aplicarlos de forma más efectiva en la conducta de los Estados en todas las esferas.

Recordando el principio establecido de que el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos Celestes no podrán ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera, y consciente de que en las Naciones Unidas se está considerando la cuestión del establecimiento de otras disposiciones pertinentes de inspiración similar.

Convencida de que el estricto cumplimiento de los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales. Recordando el deber de los Estados de Abstenerse, en sus relaciones internacionales de ejercer coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o de la integridad territorial de cualquier estado.

Considerando que es indispensable que todos los Estados se abstengan, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Considerando que es indispensable igualmente que todos los Estados arreglen sus controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta.

Reafirmando, de conformidad con la carta, la importancia básica de la igualdad soberana y subrayando que los propósitos de las Naciones Unidas solo podrán realizarse si los estados disfrutan de igualdad soberana y cumplen plenamente las exigencias de este principio en sus relaciones internacionales.

Convencida de que la sujeción de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras constituyen uno de los mayores obstáculos al fomento de la paz y la seguridad internacionales, asimismo de que el principio de la igualdad de derechos

y de la libre determinación de los pueblos constituye una importante contribución al derecho internacional contemporáneo, y de que su aplicación efectiva es de suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de igualdad soberana. En consecuencia con la firme convicción de que todo intento de quebrantar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado o país o su independencia política es incompatible con los propósitos y principios de la Carta.

Las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas en su conjunto y teniendo en cuenta su función de las resoluciones pertinentes aprobadas por los órganos competentes de las Naciones Unidas en relación con el contenido de los principios, considerando que el desarrollo progresivo y la codificación de los siguientes principios:

- a) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas.
- b) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales, por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
- c) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.
- d) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la carta.
- e) El Principio de la Igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.
- f) El Principio de la igualdad soberana de los Estados.
- g) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.

A partir de la Declaración sobre los principios de derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, se

debe conseguir su aplicación más efectiva dentro de la comunidad internacional, y fomentar así, la realización de los propósitos de las Naciones Unidas.³ Si volvemos al concepto que aquí concierne a este capítulo y lo relacionamos con la soberanía como sinónimo político jurídico de autonomía, entonces, consideramos al Estado como ente jurídico dotado de capacidad y personalidad jurídica propia, asentado en un determinado territorio y apegado a su marco normativo, el cual lo convierte en el medio idóneo para hacer frente a las necesidades de su población. En este sentido pero en la esfera del Derecho Internacional y en términos de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, ampliamente ya citadas, es importante destacar que mas allá de los fines del bien común al interior de sus fronteras, todo Estado realiza la función primordial en la conducción de las relaciones entre las naciones, al ser un elemento activo en el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad Internacional. Esto es, que los principios reconocidos y aceptados por la comunidad internacional son el resultado de la manifestación del consentimiento de todos y cada uno de los Estados parte, quienes se obligan libremente al cumplimiento de lo pactado, consagrando de esta manera, a la voluntad como fundamento del derecho de las Naciones.

Es momento ahora de enumerar y describir de manera puntual los elementos que constituyen al Estado para que posteriormente, se enlacen con el concepto de administración pública, de acuerdo al artículo 90 Constitucional que aquí estaremos utilizando, como ejercicio aplicado de las funciones del

³ Para un más amplio conocimiento, véanse las Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la sexta comisión. 2625 (XXV) *Declaración sobre los principios de derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas*, el documento íntegro se encuentra disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION) (Última revisión: mayo 2015).

Estado, estos son: población, territorio, gobierno y régimen de acuerdo a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.2. Fundamentos constitutivos del Estado

El Estado moderno está constituido por un conjunto de elementos fundamentales los cuales se integran y desarrollan de manera sistemática con el objetivo de alcanzar los fines para el cual fue creado, siendo en primer plano el bien común en toda sociedad interna y sobre todo las relaciones externas con las demás sociedades, con el objetivo de procura los fines de armonización y unificación de normas internas con el objetivo de alcanzar el bienestar de la comunidad internacional. En este sentido describiremos los fundamentos indispensables que dan vida y función al Estado: Población, Territorio, Gobierno, Régimen Jurídico Efectivo, Soberanía *ad intra*, Soberanía *ad extra* y Reconocimiento Internacional. Comencemos por el elemento referido a la población.

1.2.1. Población

En su sentido sociológico, la 'población' se entiende como el conjunto de individuos que habitan en un determinado territorio. Modesto Seara al respecto la define como: "El conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental de un Estado, pueden encontrarse sometidos a la autoridad de otro, de modo accidental, como sería el caso de aquellos que encontrasen en territorio extranjero" (Seara, 2012, 83).

Por el lado de la Teoría de la Autodeterminación de los Pueblos, nos permite analizar el origen de los Derechos Fundamentales en favor de los grupos humanos asentados en un determinado territorio. Las circunstancias de identidad y sentido de pertenencia son los factores esenciales para crear una vinculación entre el Estado y la población que la integra. Es así como la 'nacionalidad' se convierte en un punto de conexión que vincula, protege y consagra derechos y obligaciones entre la persona que la adquiere y su nacionalidad con respecto al sistema normativo al que pertenece.

Al respecto, Loretta Ortiz refiere que el vínculo existente entre un individuo y un determinado Estado se denomina como nacionalidad y la define como: "La pertenencia jurídica de una persona a la población que constituye un Estado. En principio, la regulación jurídica en materia de nacionalidad se confía a los Estados. Sin embargo, esta facultad se encuentra limitada por el Derecho Internacional" (Ortiz, 2012, 106). En principio, los Estados sólo pueden regular las formas de adquirir o perder su propia nacionalidad. En teoría, los Estados constituidos y considerados como sujetos típicos del Derecho Internacional otorgan nacionalidad entre otros, a los individuos con quienes guardan una relación real y efectiva. Es a través de este punto de contacto entre la población permanente y el Estado, como adquiere la nacionalidad, así como los derechos y obligaciones inherentes a la misma que serán protegidos por las instituciones creadas para ello. Así, en términos de la normatividad constitucional de nuestro país, en especial el *Artículo 30. Cap. II. De los mexicanos*, se establecen las formas de adquirir la nacionalidad:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
 - II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; Fracción reformada DOF 26-12-1969, 20-03-1997
 - III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
 - IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Fracción recorrida DOF 20-03-1997
- B) Son mexicanos por naturalización:
- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
 - II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley. Fracción reformada DOF 31-12-1974, 20-03-1997. Artículo reformado DOF 18-01-1934.

Definido lo que es la nacionalidad, ya sea adquirida por nacimiento o por naturalización, también se encuentra vinculada por el término 'población', la cual es un fundamento esencial de los Estados. Es decir, la población permanente situada en los supuestos factico-normativos previstos en la norma constitutiva de los sujetos típicos en el ámbito de competencia Internacional, permea el otorgamiento de la nacionalidad en función del sentido de permanencia y vinculación entre el sujeto, denominado ciudadano, y el Estado al cual pertenece. La 'población' a su vez se integra por la *población no permanente* en el sentido de que no reúne los supuestos-facticos de la norma y

les consideran como extranjeros, al respecto el Artículo 33. Cap. III. De los Extranjeros, de la misma Constitución, establece lo siguiente: “Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución”. Lo anterior se ha realizado para resaltar los vínculos que tienen los elementos del Estado como ciudadanía, población y territorio. Es momento de saber qué comprende el término ‘territorio’.

1.2.2. Territorio

El ‘territorio’ es considerado como elemento fundamental del Estado, pues en él descansan las partes integrantes del mismo y es ahí donde se desarrollan de manera sistemática sus funciones constitucionales en el pleno ejercicio de su soberanía. Ahí mismo, se sucede la aplicación del régimen jurídico efectivo dentro de los límites territoriales para determinar el alcance y efectos jurídicos en su esfera de competencia espacial determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en los Tratados Internacionales.

En opinión de Modesto Seara: “No se concibe un Estado sin la existencia de un territorio sobre el cual se encuentra establecido, aunque puede existir una nación carente de un territorio, esparcida por el mundo, como ocurre con la nación judía. Nación al punto de vista sociológico, aunque no lo sea en todos los casos al punto de vista jurídico” (Seara, 1989,10). Es indudable la estrecha relación que guarda la población permanente de una nación con el territorio al que pertenece. Esta situación fáctica trae como consecuencia el reconocimiento en el ámbito Internacional de la libertad la autodeterminación de los pueblos.

De acuerdo con Alfred Verdross, considera que el territorio estatal es: “El territorio sobre el cual lo ocupa un Estado y es el Derecho Internacional quien le reconoce el ejercicio de su soberanía territorial. Por ende, el Estado cuenta con fronteras relativamente fijas y, en sentido amplio, abarca la tierra firme sobre la que se asienta con sus aguas interiores, el fondo del mar y el subsuelo marítimo permanentemente ocupados y el mar territorial” (Verdross, AÑO, 250). En México, en el Capítulo II. De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional correspondientes a los Artículos 42 y 43 Constitucionales, establecen el ámbito de aplicación de las normas mexicanas en la competencia del territorio nacional, esto es:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. Artículo reformado DOF 18-01-1934, 20-01-1960 Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Artículo reformado DOF 07-02-1931, 19-12-1931, 16-01-1935, 16-01-1952, 08-10-1974, 13-04-2011.

Por lo que las limitaciones espaciales de cada Entidad Federativa las cuales ejercen su soberanía interna, comprenden, en un principio, la plataforma terrestre que abarca la superficie de la porción de tierra firme del mismo. Igualmente, se considera el subsuelo, espacio aéreo y zonas marítimas. En lo que al término 'gobierno' se considera lo siguiente.

1.2.3. Gobierno

El gobierno es un fundamento del sujeto típico Internacional denominado Estado representado por la autoridad y es ésta la que se encarga principalmente de organizar, controlar y administrar las instituciones estatales en el ejercicio y desarrollo de las funciones públicas. A través de la autoridad es como se concretan y materializan las funciones del Estado apegado a las facultades constitucionales de cada pueblo. Algunas de las formas de gobierno a lo largo de la historia y desarrollo del Estado, desde la Época Antigua hasta la Época Contemporánea, consideramos las siguientes dos tendencias, las formas puras e impuras. Comencemos con la primera:

1) Las formas puras:

Monarquía	Es el ejercicio del poder soberano concentrado en una persona.
Aristocracia	La autoridad soberana representada por una minoría selecta.
Democracia	Gobierno ejercido por la mayoría de las personas.

2) Las formas impuras.

Tiranía	Alteración de los fines de la Monarquía
Oligarquía	Corrupción de la Aristocracia
Demagogia	Degeneración de la Democracia

Esclarecido lo anterior, lo que actualmente comprendemos por 'gobierno', se encuentra constituido por un cuerpo normativo institucional que funge como intermediario entre la población de un Estado que asume el papel de súbdito y el soberano a quien se delega el poder absoluto de una nación y que encarga entre otras cosas, observancia y aplicación de las leyes, así como el mantenimiento del bienestar común.

Es así como en nuestro país, la soberanía absoluta radica esencialmente en el pueblo, que es entendido como la población permanente y es ésta quien dirige e instruye el poder absoluto del Estado a través de sus representantes populares. Las instituciones que lo integran constituyen el buen funcionamiento administrativo del Estado. Por lo tanto, bajo el principio constitucional de la soberanía, podemos afirmar que somos los mexicanos quienes damos conducción al país y elegimos a nuestros representantes de modo que son ellos quienes se encargan de hacer valer la voz del pueblo.

Entonces, la soberanía se encuentra en el pueblo y en sentido general, es concebida como la autodeterminación de los pueblos quienes la ejercen al interior de las fronteras de cada Estado como sujeto del Derecho internacional como lo establece el Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, en los Artículos Constitucionales 39, 40 y 41 con relación a la soberanía y la forma de gobierno:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
Artículo original DOF 05-02-1917

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo reformado DOF 30-11-2012

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

De suerte tal, en términos del Artículo 40 Constitucional, el poder es de orden público por lo que involucra y fomenta la participación de todos los mexicanos para su ejercicio por medio de los representantes populares quienes, como se ha expresado, se encargan de hacer escuchar la voz del pueblo, la voz de la mayoría. Asimismo, estamos constituidos por entidades libres y soberanas que, unidas, forman una Federación.

En general, el Estado, como ente jurídico, puede ser también denominado como sujeto típico, principal, pleno o primario, ya que reúne los fundamentos mínimos indispensables para obtener el reconocimiento por parte de una Comunidad Internacional, como lo es la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.). Al tener como objetivo principal el bien común, es como adoptamos nuestra forma de gobierno y, al interior de nuestras fronteras, otorgamos normas y delegamos al gobierno, quien por medio de las autoridades correspondiente, se encarga de obtener los fines democráticos para los cuales ha sido creado el Estado. Demos paso a lo que se entiende por el término 'régimen jurídico efectivo.

1.2.4. Régimen Jurídico Efectivo

Toda sociedad perteneciente a un Estado consolidado y reconocido en el ámbito Internacional, debe contar con el elemento fundamental denominado régimen jurídico efectivo. Este es el principal marco normativo que regula el

comportamiento, desarrollo y función de las partes integrantes del Estado bajo el principio de la aplicación exacta de la norma. Es la Constitución de cada Estado el máximo cuerpo normativo elemental que consagra al interior de sus fronteras, los derechos fundamentales a toda persona. Sin embargo, este marco normativo no se encuentra restringido únicamente a los Estados en su ámbito interno, ya que los Acuerdos Internacionales amplían y protegen el alcance y repercusión de los derechos inherentes a todas personas. A este respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, proclama los Derechos Fundamentales con proyección en el ámbito internacional a los tutelados entre las Naciones, a saber:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión, Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones. Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades

fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso.

La Asamblea General Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. En este orden de ideas la declaración establece entre otros:

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 15

- 1.- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- 2.- A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Repasemos brevemente el concepto de ‘soberanía’ para dejar aún más claro los elementos constitutivos del Estado.

1.2.5. Soberanía

Usualmente, la soberanía territorial se equipara a la supremacía territorial. Según Vendross: “La verdad es que estos dos conceptos no son idénticos. Cabe, por ejemplo, mencionar que un Estado posea la soberanía territorial sobre un territorio en el que otro estado ejerza simultáneamente la supremacía. Así, los Estados Unidos de Norteamérica ejercen la supremacía territorial sobre la zona de la capital de Panamá, mientras la soberanía territorial sigue correspondiendo a la República de Panamá” (Vendross, AÑO, 247). La idea de la soberanía es entendida como el poder supremo y absoluto de los pueblos. De tal forma, que

es un requisito fundamental para todo sujeto Estado típico en su ámbito nacional e Internacional. Si bien el Estado es una forma de organización humana y está integrado, como ya se ha aseverado, por los elementos población, territorio, gobierno, régimen jurídico efectivo, reconocimiento. Igualmente, se debe tener en cuenta el máximo poder de una nación llamado soberanía.

Cabe destacar que la soberanía clásica es entendida como poder supremo, esto es, aquel poder que no esta subordinado a ningún otro poder y se desarrolla bajo el principio de la igualdad de los Estados; el concepto como tal ha sido materia de análisis por distintos autores como Jean Bodin⁴ a quien se le atribuye el concepto clásico hasta llegar a Luigi Ferrajolli quien plantea una nueva visión del alcance y efecto de la soberanía. Por su parte, Modesto Seara refiere que la idea de la soberanía nos lleva a considerar dos cualidades propias del Estado: la independencia, de carácter negativo, que consiste en la no injerencia por los otros Estados en asuntos que caen bajo su competencia; y la igualdad de todos los Estados, que sería su igual posición jurídica, unos frente a otros y todos bajo el derecho internacional (Seara, 1989, 94).

La igualdad de los Estados es un principio adoptado en la Carta de las Naciones Unidas, por la tanto, se convierte en una norma imperativa fundamental para la comunidad internacional. Artículo 2, párrafo 1: “La Organización de las Naciones Unidas está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”.⁵ La idea tradicional acerca de la soberanía se limitaba a considerar que esta es el poder supremo, el cual no está supeditado a ningún otro, por lo que es la máxima autoridad al interior de las

⁴ Véase en especial, *Los seis libros de la República*, 2012.

⁵ *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, 1969, Artículo 2, párrafo 1, disponible en: http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf (Última revisión, mayo, 2015).

fronteras de un determinado Estado. Si bien es cierto, debe entenderse como la auto determinación de los pueblos, pero no debe limitarse tal concepto, porque es tan importante conocer la doble connotación del mismo. Es decir, soberanía es entendida al exterior como el reconocimiento, el respeto, la tolerancia y la no intervención hacia los demás sujetos soberanos. De tal forma, un Estado posee autolimitación al interior de sí mismo, esto es, *Ad Intra*. Es así como se reconoce, como se proyecta fuera de sus fronteras por lo cual, debe respetar al exterior a todo Estado igualmente soberano *Ad Extra*.

A continuación, expondremos lo que nuestra Constitución Política prescribe y enuncia en lo referente a dicho concepto que se ha estado puntualizando, en su Artículo 39. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En lo que al término reconocimiento, ligado con la soberanía, se refiere se destaca lo siguiente.

1.2.6. Reconocimiento

Ya se ha aseverado que un Estado requiere elementos fundamentales tales como población, territorio, gobierno, régimen jurídico efectivo y soberanía. Además, debemos tomar en cuenta que para que ese Estado pueda nacer formalmente y tener un desarrollo efectivo en el ámbito internacional, debe contar con el reconocimiento otorgado por parte de una comunidad internacional. Al respecto, el Derecho Internacional establece que existen varias teorías en cuanto al reconocimiento efectivo del sujeto típico: la Teoría de la Constitución Hetera y la Teoría de la Declaración Propia. Ambas coinciden en

que todo Estado consolidado no es ajeno a las relaciones externas con los países que lo rodean. De tal modo, es indispensable que se consolide un reconocimiento hacia la comunidad internacional.

En lo referente a la Teoría de la Constitución Hetera, indica que, inicialmente los Estados por sí solos no tienen la capacidad de otorgarse el reconocimiento internacional y deben ser otros sujetos consolidados del Derecho Internacional quienes deban dar el reconocimiento para que pueda tener proyección en el ámbito Internacional. En lo que a la Teoría de la Declaración propia se menciona que los Estados por sí mismos desde el momento de su creación poseen la calidad de Estados y son considerados como tales. Sin embargo, se requiere igualmente el reconocimiento de la comunidad internacional y a diferencia de la teoría anterior, este reconocimiento es un acto de confirmación en cuanto al derecho que se ha consagrado el sujeto por si mismo. Modesto Seara, refiere que la Teoría de la Declaración comenta lo siguiente: “El nacimiento de un Estado es un hecho histórico, independientemente del Derecho, no puede supeditarse su personalidad internacional al reconocimiento de otros Estados” (Seara, 1989, 79).

Con relación al reconocimiento de los Estados, Verdross considera que en la práctica Internacional deben darse dos momentos para que pueda existir un reconocimiento: la comprobación y la iniciación de las relaciones oficiales. Esto es lo que sostiene: “La comprobación por parte del Estado que reconoce, de que se ha impuesto un nuevo ordenamiento independiente con perspectiva de duración” (Verdross, Año, 229). De acuerdo con la Teoría de la Declaración propia o interna, estamos en presencia del supuesto en el cual el Estado es quien se constituye en el ámbito externo, es, en este sentido, sobre el cual debe darse un primer momento en la comprobación de elementos y personalidad por parte de terceros Estados.

En lo referente a la iniciación de las relaciones con el nuevo Estado, Alfred Verdross destaca: "El primero de estos actos, el reconocimiento mismo, tiene carácter declarativo; el segundo, en cambio, el acuerdo de iniciar las relaciones, lo tiene constitutivo. La circunstancia de que generalmente ambos actos sean simultáneos, al darles apariencia de unidad complica irremisiblemente la teoría del reconocimiento" (Verdross, Año, 229).

Se ha demostrado que es indudable la importancia del reconocimiento de los Estados para realizar una clara distinción entre reconocerlo así como su gobierno. En el escenario internacional el reconocimiento es el fundamento más importante para acreditar tanto a los Estados consolidados como a todos y cada uno de aquellos que son de reciente creación. Ahora bien, los principales efectos jurídicos que implica el reconociendo formal de un Estado acorde a las teorías declarativas o constitutivas es otorgarle derecho, obligaciones y responsabilidades en el plano internacional.

Por lo anterior, podemos decir que la figura del Estado ocupa un lugar indispensable en la búsqueda del desarrollo y perfeccionamiento del bien común. El particular como gobernado delega sus facultades soberanas para la creación del Estado, de esta manera, el pueblo, en pleno ejercicio de la soberanía interna, manifiesta su voluntad de constituirse como una nación en la cual impera su norma jurídica fundamental denominada: Constitución. Esta en su parte dogmática consagra sus derechos fundamentales a favor del gobernado y por otro lado, establece su estructura y organización en la parte orgánica. Si bien, este ente jurídico denominado, Estado, esta constituido por fundamentos esenciales para su creación y desarrollo como ya ha sido

destacado. Principalmente, realiza una función de dominio pleno y efectivo mediante la forma de gobierno adoptada y representada por la autoridad, teniendo en consideración que los alcances y efectos jurídicos que producen sus normas jurídicas se circunscriben a su ámbito de aplicación espacial, lo cual es de suma importancia en lo relacionado con la Soberanía.

Por lo que la creación y reconocimiento de un Estado son la base fundamental que lo proyecta en el escenario del Derecho Internacional, siendo así el Estado constituido el principal sujeto de dicho derecho. En este sentido, el Estado realiza compromisos internacionales apegados al marco normativo establecido en la Convención de Viena de 1969 para los Estados, y que dentro de los aspectos más importantes refiere entre otros temas como de los Estado Parte, alcances y efectos de la citada Convención, así como de la celebración de los Tratados, reservas, modificaciones, enmiendas, suspensión, etcétera de los países miembros de Naciones Unidas. A este respecto, la citada Convención de Viena, refiere en cuanto a los Estados Partes lo siguiente:

Considerando la función fundamental de los Tratados en la historia de las relaciones internacionales; reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales.

Advirtiendo que los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma "pacta sunt servanda" están universalmente reconocidos afirmando que las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias internacionales deben resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional; Recordando la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas de crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados: Teniendo presentes los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de

las Naciones Unidas, tales como los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana y la independencia de todos los Estados, de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades. Convencidos de que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados logrados en la presente Convención contribuirán a la consecución de los propósitos de las Naciones Unidas enunciados en la Carta, que consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional; Afirmando que las normas de derecho internacional consuetudinario continúan rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención.

De esta manera y de acuerdo al anterior Convenio Internacional, el nuevo Estado moderno reconocido por la comunidad internacional, considerado como sujeto típico y principal una vez que encuadra en la tipicidad internacional y se convierte en sujeto pleno de derecho internacional de tal forma que al conjugarse todos los elementos indispensables para su constitución y dadas las condiciones necesarias en las relaciones entre estados adquiere la capacidad de poder asumir compromisos no únicamente en su ámbito local, sino que además de las relaciones en el plano internacional nacen los acuerdos entre las naciones.

Consagrado en la libre manifestación del consentimiento por parte de los Estados pertenecientes a la comunidad entre las Naciones Unidas, es como surge la naturaleza del Derecho Internacional. Así que para la suscripción de todo acuerdo o instrumento pero principalmente convenciones internacionales, deberán siempre realizarse apegado a los términos establecidos en la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho que tienen los Estados para suscribir tratados. Por lo cual, partiendo de la premisa de que todo Estado se obliga y manifiesta su voluntad libremente en obligarse al cumplimiento de un

tratado, que a su vez se realiza bajo el principio de buena fe, en consecuencia, todo Estado que haya manifestado su consentimiento en obligarse, deberá cumplir rigurosamente lo pactado. Formalmente y por excelencia, son los tratados y/o Convenciones, la fuente principal del Derecho Internacional. Sustentados en la libre voluntad para manifestar su consentimiento por parte de todos y cada uno de los sujetos que suscriben una norma supranacional, es así como se exalta el carácter de la obligatoriedad de dichas normas.

Es indudable la importancia cada vez más necesaria de las buenas relaciones internacionales, concretadas en los acuerdos denominados tratados, los cuales buscan el desarrollo y perfeccionamiento de los pueblos, pero sobre todo, la cooperación mutua que parte, de principios fundamentales como el de la igualdad de las partes. Si bien el fundamento de todas las relaciones internacionales se encuentra en corriente del Voluntarismo, tanto interno, pero sobre externo. Es importante mencionar que en el ámbito internacional de toda relación entre miembros de comunidades internacionales, se realizan en normas de *cogens* y principios esenciales, que son parte de las máximas del Derecho Internacional. En este sentido, encontramos el principio de la buena fe la cual implica, para su aplicación e interpretación, una presunción positiva que supone la creación y consecución de las normas internacionales sin lesionar o menoscabar los intereses de ninguno de los países parte.

Dentro de las relaciones nacionales, podremos discernir el carácter obligatorio de sus normas al interior de su ámbito de aplicación espacial determinado por sus alcances territoriales. Asimismo, en las relaciones internacionales estamos en presencia de normas “locales” que presentan una dualidad por estar consideradas como normas supremas en términos del Art. 133 Constitucional, pero a su vez se convierten en normas que se amplían para con los países signatarios. Por lo tanto, se convierten en normas supremas con

carácter general y posibilidad de aplicación tanto al Estado activo al interior como al exterior, dentro de todas y cada una de las fronteras de los demás países. Por lo que podemos apreciar normas puramente internas como nuestra norma fundamental llamada Constitución y normas no puras, en cuanto que si bien son apegadas a la normativa interna y en observancia de normas imperativas de *jus cogens*,⁶ su ámbito de aplicación no es limitado ni es exclusivo dentro de un Estado parte, es el caso de los tratados y convenciones internacionales.

Sin embargo, es necesario precisar que el fundamento y justificación de las normas internacionales como los tratados y convenciones han sido creadas por y consideradas como fuentes formales del Derecho Internacional. En estricto sentido, se determina que la base y el sustento sobre el cual se sostiene el fundamento de su origen y la justificación de su aplicación, se encuentran las siguientes tendencias: El Voluntarismo y el Objetivismo. El Voluntarismo considera que toda norma suscrita entre naciones es producto de la voluntad humana, de la cual a su vez se desprenden dos vertientes: Voluntad Colectiva y Autolimitación, iniciaremos con la primera.

1.2.7. Voluntad Colectiva

Autores como Franz Von Liszt, refieren que esta voluntad descansa bajo el principio de igualdad de los Estados y como elemento indispensable e integrante de una comunidad internacional es libre para manifestar su consentimiento en obligarse para un compromiso frente a las naciones. Por lo tanto, es potestad del sujeto típico obligarse y de tal forma apegado a este

⁶Para este asunto, véase la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969.

principio, deberá cumplir libremente su compromiso. Asimismo, esta corriente sustenta la no existencia de un ente supranacionalista que sustraiga la voluntad de un estado para suscribir acuerdos sin su pleno consentimiento. El ejercicio de las buenas relaciones de los Estados, son estos quienes tanto lo individual como en dentro de una comunidad Internacional conducen el desarrollo de sus acuerdos buscando el perfeccionamiento de los pueblos sin lesionar los intereses de los demás países. Ahora se describirá lo referente a la autolimitación.

1.2.8. Autolimitación

Este término para Georg Jellinek, consiste en que toda norma internacional es obligatoria para un Estado a partir del perfeccionamiento del acto jurídico en el cual materialmente se ha manifestado el consentimiento y en consecuencia llegado el termino contractual de su aplicación éste deberá cumplir lo pactado por el desarrollo de la Autolimitación entendida como la libre determinación de contraer obligaciones. El surgimiento de esta tesis conlleva la existencia de un acto unilateral por parte de un sujeto pleno, el cual, dada la naturaleza del compromiso y el alcance de sus disposiciones al exterior de convierte en una acto bilateral o en muchos casos multilateral, pues en función de la soberanía se crean estas normas heterónomas en el escenario de la comunidad Internacional. Si bien, el acto unilateral da vida a la obligación, autores Dionisio Anzilotti difieren al considerar que este acto unilateral si es producto de una acción única de autolimitación, debería de ser la suspensión o el retiro por parte de ese Estado. Aquí se expone una inferencia sobre dicha consideracion, pues como se ha precisado, el acto unilateral que de vida al compromiso, tiene alcance y repercusión fuera de los ámbitos de aplicación de la norma local, de tal forma que la transforma en una norma imperativa general, si bien todo Estado tiene la libertad de retirarse de sus compromisos previamente

contraídos, es ahí donde ejerce su autolimitación de suspensión o extinción, pero en todo caso, siempre deberá imperar el orden jurídico supranacionalista. Esto es así, porque todo sujeto pleno posee la facultad de dirigir la conducción de su política externa y estará supeditado a determinar las cuestiones pendientes hacia con la comunidad de países signatarios. Ahora se pasará a delimitar el significado del Objetivismo en el derecho internacional.

1.2.9. *Objetivismo*

Esta corriente determina que tanto el origen y sobre todo, la justificación de dichas normas yacen fuera del ámbito de la voluntad colectiva y de la Autolimitación de los Estados. De tal forma, que más allá de los lineamientos internos, se funda el principio de la estricta observancia y aplicación de la norma y las cuestiones fácticas. Estos aspectos son los que forman el eje central de la *Pacta Sunt Servanda* y el hecho social. A qué se refiere con la *Pacta Sunt Servanda*.

1.2.10. *Pacta Sunt Servanda*

Considerada como la esencia jurídica del derecho internacional, postulado en el cual se sostiene el carácter obligatorio de toda acuerdo internacional. Es también considerada la máxima expresión del cumplimiento de los actos jurídicos entre las naciones puesto que es el principio consagra a la norma fundamental denominada tratado en el eje rector de toda relación contractual entre los países. Analizada por autores como Kelsen y Verdross quienes sostienen que el carácter obligatorio de las normas internacionales es 'el deber de cumplir con lo pactado'. Es decir, siempre y en todo momento, impera el

compromiso de valer y hacer los tratados, aún incluso, cuando estos contravengan las disposiciones del derecho interno.

1.2.11. Hecho Social

Por ultimo, en cuanto se refiere a la fundamentación de dicho ordenamiento, se encuentra la tesis del Hecho Social, la cual, atendiendo a su propia naturaleza, consagra el espíritu de cumplimiento de las normas en las cuestiones completamente fácticas, las cuales son el resultado de la subjetividad imperante de la norma que ha sido creada al margen del consenso internacional. De dicha creación normativa emana un deber por parte del Estado y de los individuos pertenecientes al mismo, no por la obligatoriedad de la propia norma, sino como una cuestión de hecho resultado de la celebración del tratado.

Al referir a los destinatarios de normas imperativas del Derecho Internacional, es menester atender a los sujetos a quienes van dirigidos dichos preceptos. Con frecuencia ubicamos a los sujetos típicos y atípicos del Derecho Internacional. En este sentido, es importante precisar los fundamentos esenciales que giran alrededor del sujeto principalmente denominado Estado porque es indudable la presencia de dicho ente en toda forma de organización humana y para una adecuada apreciación es indispensable analizarlo desde dos puntos de vista: en su ámbito de competencia nacionalista y como parte integrante de la comunidad internacional.

Al interior de sus fronteras en pleno goce y ejercicio de sus facultades soberanas, los Estados típicos que reúnen los extremos facticos previstos por la norma y dadas las condiciones que le otorgan la tipicidad, se desarrollan

sistemáticamente para alcanzar sus propios objetivos para su ley local. Sin embargo, la dualidad estatal indica la tendencia de armonización y unificación de las normas locales al ámbito supranacional. Es inherente al Estado su condición como parte integrante de una comunidad Internacional, es el caso por ejemplo, del elemento del fundamental del *reconocimiento*. Tal requisito emana propiamente de una comunidad internacional que avala la existencia y como consecuencia, la personalidad para contraer obligaciones en este ámbito entre las Naciones.

La doble función del Estado hacia el exterior y en el perfeccionamiento de las relaciones estatales, implica analizar las diferentes corrientes doctrinales en relación al fundamento y justificación de los tratados y convenciones. Una vez establecidas las diferentes vertientes en cuanto a este carácter que funda el principio de obligatoriedad en las normas. Es menester considerar la tendencia hacia la unificación de criterios locales y la armonización de preceptos existentes con la firme convicción de abrir a los países la unión de sistemas jurídicos en un solo sistema imperativo general con la finalidad de fomentar la máxima cooperación entre los países y fortalecer los principios en el Derecho Internacional. En principio, parecería complejo determinar una norma general superior a los Estados que pudiera regular los aspectos de orden público inherente del Estado y a su vez los lineamientos naturaleza de orden privado.

Dicho lo anterior en referencia a una sucinta pero puntual definición acerca del Estado, como son su organización jurídico política, su relación con el Derecho Internacionl y los Tratados Internaconales que lo van robusteciendo hasta ser el ente normativo que se encarga de la normatividad entre sus ciudadanos. Es momento que ahora vayamos a la definición de la Administración Pública como parte de la actividad gubernamental del Estado que define, la organización y la ejecución efectiva de todos los atributos de

dicho ente jurídico político, por la razón de que su definición e integración jurídica está íntimamente ligada a la función administrativa, esto es, tanto la Administración Pública y el Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO II

Administración: pública y comparada

2.1. Antecedentes históricos

En este apartado comenzaremos en un primer tiempo por situar a la administración pública en México, a partir de su contexto histórico y establecimiento como disciplina para luego definirla a través de distintos autores y así, establecer su definición normativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después, en un segundo tiempo, abordaremos lo referente a la administración pública comparada. Demos lugar pues, a lo que Erika Döring refiere sobre su contexto histórico del concepto administración pública:

La administración pública, según se sabe, se estableció por primera vez como disciplina autónoma, en 1898, al inaugurarse, en la Universidad de Bolonia, Italia, la cátedra de ciencia de la administración. Este hecho fue resultado del grado de sistematización de los conocimientos administrativos alcanzados como consecuencia del movimiento académico *cameralista*. Mientras esto ocurría en Europa, en América, en 1887, se publicaba uno de los trabajos de Woodrow Wilson, norteamericano, titulado *El estudio de la administración*, en el cual se establece con claridad cuál es el papel de la ciencia política, desatando con esta diferenciación la polémica aún de actualidad respecto de la separación o no de estas dos disciplinas y generando una escuela dentro de la teoría administrativa conocida con el nombre de “corriente ortodoxa”.⁷

⁷ El trabajo de Döring y su relación con la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, puede consultarse en:

Con lo anterior, de una muy breve manera, se puede observar el inicio de la reflexión teórica y constitución de la administración pública como una disciplina autónoma, condición que más adelante será expuesta. Cabe mencionar que: “E” inicio del estudio de la administración Pública en México puede ubicarse convencionalmente en 1958, año en que se creó la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Autónoma de México (UNAM), la cual fue la primera en abrirse sobre esta materia en América Latina” (Caldera, 2012, 9).

En el tenor de los antecedentes históricos y de los más destacados autores sobre las investigaciones de la administración pública en nuestro país, véase el muy interesante estudio introductorio que realiza Alicia Hernández Chávez (Hernández, 1994) a la obra *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, de José María del Castillo Velasco. Ahí no sólo se destacan las importantes aportaciones del mexicano Castillo Velasco, sino también lo relacionado a la naciente doctrina del Estado de derecho vinculada con la reflexión administrativa englobada por la definición de Estado y su incipiente nacimiento que se estaba robusteciendo en el el siglo XIX. En la mencionada obra de Castillo Velasco, destaca a la administración como ciencia autónoma, la cual se diferencia de otra ciencia tan importante y complementaria a aquélla, como lo es la Política (Castillo, 1994, 5-15). A su vez, destaca otro concepto importantísimo para la consolidación y configuración administrativa, jurídica, soberana y por ende, administrativa del país, que influirá en la constitución de su federación, y es el concepto de la centralización. Por esta razón, Castillo Velasco discute a manera de intrepelación en el capítulo II de su obra citada, si,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/40/pr/pr7.pdf> (Última revisión: mayo 2015).

¿debe la administración estar centralizada? (Castillo, 1994, 15-18). Las condiciones para que se cumpla tal centralización administrativa, según Castillo Velasco son necesarias dichas condiciones: “Uniformidad en la división territorial; igualdad en los términos de ella; que sean éstos medianos y sus límites favorezcan la unidad administrativa” (Castillo, 1994, 27). Asimismo, realiza las pertinentes definiciones sobre poder público, poder administrativo y facultades administrativas que serán retomadas a lo largo de su obra. Lo anterior, tuvo la finalidad de contextualizar de manera muy concisa, la posición del ejercicio de la administración pública en nuestro país acudiendo a una obra tan fundamental tanto para el derecho administrativo como para la función pública del Estado como lo es la obra de Castillo Velasco. Ahora exponemos las definiciones más contemporáneas sobre el término que aquí discutimos. Iniciaremos con el punto de vista administrativo del Estado a partir de lo que Omar Guerrero diserta en lo referente a la administración.

2.2. Conceptualizaciones de la Administración Pública

En la ‘Introducción’ de su obra *Teoría administrativa del Estado*, Omar Guerrero sostiene lo siguiente que es parte de la idea central de este capítulo: “La materia prima del Estado es la política y la administración” (Guerrero, 2000, XVIII). Sin embargo, nos avocaremos sólo para dirigir los propósitos de esta investigación, a lo segundo, el ámbito administrativo del Estado. Ya en el capítulo precedente, se expuso un amplio panorama sobre la conceptualización del Estado y sus elementos constitucionales.

De tal suerte, debemos destacar que toda teoría administrativa del Estado va encaminada a la eficiencia ordenada y lógica del desempeño de los propósitos tanto del régimen que representa el Estado, en sus elementos

mismos como del bienestar de la sociedad. Por esta razón, se dice que es una “acción cooperativa” (Guerrero, 2000, XVIII) entre el Estado, la sociedad y, actualmente, el sector privado. De acuerdo a Wallace Sayre, citado por Guerrero: “[...] en una sociedad democrática la administración, por cuanto pública, es ineludiblemente responsable ante el pueblo del que emana, y que está sujeto a la rendición de cuentas” Guerrero, 2000, XVIII). Ciertamente, no se puede desligar lo político de lo administrativo y, por supuesto, del Estado. Entonces, vayamos delimitando el concepto de administración para clarificar su elemento y enlazarlo con los del Estado. Comencemos con un poco de la historia de dicho concepto. En primer lugar destacaremos la acepción de Florentino González de 1840, que tiene el elemento de lo público, a saber:

1. “Hace más de siglo y medio, Florentino González explicaba: “La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos”.
2. Esta es más contemporánea y es acuñada por el estadounidense Loenard White: “La administración pública como el manejo de [management] de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”.
3. Esta última, del francés Charles Debbasch: “la administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos” (Guerrero, 2000, 3).

Ahora bien, se puede observar que en estas tres conceptualizaciones se identifican los elementos propios del manejo o gestión (*management*) de lo público, esto es, los intereses sociales por el Estado y lograr los propósitos establecidos por la ley, terreno que más adelante abordaremos en la definición de administración pública mexicana. Para continuar con la historia de dicho concepto y hacer una mayor precisión, afirmaremos que:

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo *administrativo* estuvo confundido con otras materias gubernativas como la justicia, la economía, las finanzas, y aun con ello lo que los alemanes llamaban arte del Estado (*Staatkunts*). Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, económicas, jurisdiccionales y financieras (Guerrero, 2000, 3).

2.3. Objeto de estudio de la Administración Pública

Delimitado lo anterior, ya que se está dando cuenta cada vez más de la precisión de lo administrativo, cabe mencionar que lo administrativo no debe reducirse al mero uso instrumental, o el brazo ejecutor de lo público por parte del Estado, sino que posee autoridad y esto, pareciera un pleonasma, porque al relacionarse estrechamente con el Estado, que es el titular de la autoridad delegada del pueblo. Por lo pronto, consideremos lo que en el siglo XIX aseveraba Charles-Jean Bonnin al respecto:

La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público (Guerrero, 2000, 6).

Como bien decíamos, la administración pública, contiene autoridad al pertenecer al Estado. Aclarado esto, continuemos ahora con su objetivo de dicha acción pública a partir de un par de ejemplos. Lo haremos, en un primer momento con Lorenz Von Stein, parafraseado por Omar Guerrero, quien afirma que:

El objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad, pues es lo público el continente sustancial de la vida asociada (Guerrero, 2000, 6).

La singularidad que aquí se debe destacar, es lo referente “comunidad cooperante”, por qué razones. Porque el ejercicio de la administración pública no corresponde sólo al Estado, sino a la sociedad misma, ya que con la participación de esta, se pueden y deben mejorar todos, por ejemplo, los planes de desarrollo del nivel que sean: municipales o federales. La perfectibilidad de la administración pública no sólo atañe al Derecho Público y a los profesionistas de la materia, sino también a la ciudadanía misma. De suerte tal, definiendo ahora los atributos jurídicos y políticos, daremos paso a la relación entre jurídico, en particular, a la Constitución, su vinculación con el Estado y la Administración Pública, no sin antes hacer una precisión al respecto. Aunque la referencia conceptual es del siglo XIX, nos ayuda a determinar y especificar la función de las esferas antes mencionadas, y así pasar al ámbito la administración pública del país, veamos:

Hacia 1876 se diferenciaba claramente de la *Constitución*, la política, la justicia y la administración privada. Por *administración* se entendía una expresión opuesta a la *Constitución* o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente (Guerrero, 2000, 7).

2.4. Administración Pública Federal y su terreno normativo en la Constitución

Precisado lo anterior, destaquemos lo referente a la Administración Pública Federal, a partir de Jacinto Faya Viesca y así dar paso al terreno normativo de nuestra Constitución. Por ahora, no será necesario destacar, los atributos del Estado en el ámbito Constitucional, aunque nos referiramos a la Administración Pública Federal. Faya acude a una conceptualización de Serra Rojas que utilizaremos de preámbulo:

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación (Faya, 1979, 32).

Es indispesable destacar que la evolución de la Administración Pública se desarrolla a la par de las demandas de la sociedad que es quien recibe los beneficios de dicha esfera, lo que genera reformas estructurales y la modernización del Estado, creacinó de nuevas secretarías, así como su desaparición y fusión con otras. En este mismo tenor, si de Administración Pública y Estado nos estamsó refiriendo, es indispensable referirnos al Derecho Administrativo, a saber:

El derecho admnistrativo como marco jurídico de la Administración Pública contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos. Las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí (Faya, 1979, 32).

Es momento de resaltar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe al respecto de la Administración Pública y su vinculación con el Poder Ejecutivo Federal. El Artículo 90, enuncia las siguientes características:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Entonces, la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional. En el contexto de la Administración Pública Federal, de acuerdo con Faya, el Estado aparece como “una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio” (Faya, 1979, 30). Como se ha resaltado en los términos de la doctrina tradicional, el Estado se integra por elementos esenciales como territorio, población y poder soberano. Si bien, resulta amplio abordar el concepto de Estado desde sus orígenes y hasta los postulados contemporáneos, es indispensable precisar el papel fundamental que guarda la Administración Pública dentro del mismo. Por ejemplo, Gabino Fraga afirma que

el Estado ostenta una personalidad única y que cuando se refiere a la personalidad del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, se trata de la misma personalidad del Estado, pero, manifiesta en forma diferente según sus funciones delimitadas.

Así también, se debe mencionar que la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública Federal tenga personalidad jurídica, en la realidad y, sobre todo en los textos citados de Omar Guerrero, se ha demostrado la necesidad de que actúe con esa personalidad divergente. Es por esta razón que la Administración Pública, posee personalidad jurídica independiente, la cual comprende órganos dotados de personalidad propia. En la normatividad de nuestro país, dicha cualidad, se reconoce a las Secretarías, Dependencias de la Administración Centralizada y Descentralizada. Efectivamente, el marco normativo interno dota de plena personalidad jurídica al Estado y es una sola la que a su vez y por su propia naturaleza se ejerce en distintas funciones. Sin embargo, y en concordancia con Faya (1979), la propia administración Pública debería estar dotada de una personalidad única, distinta e independiente. La administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación.

2.5. Federalismo Contemporáneo en México

En lo que al federalismo contemporáneo en México se refiere, podemos hacer alusión a una forma de distribución facultades del poder público del Estado, exclusiva y reservado a la federación, entidades o miembros. Inminente

resulta la tendencia en desarrollo y expansión del Derecho Interno de todos y cada uno de los sujetos del Derecho Internacional hacia la evolución y unificación de normas y sistemas jurídicos con carácter convergentes y divergentes en el mundo.

En el federalismo, la soberanía le es reconocida a todos y cada uno de los miembros integrantes de la misma, representa no sólo de una descentralización del poder, que por este hecho se trate de una dualidad diferente a aquellas que pueden tener lugar en los modelos centrales, y otorga un reconocimiento a la inviolabilidad territorial y política propia. En sentido tradicional queda determinado en alcance espacial de todas normas que se aplican al interior de sus fronteras, tal característica es propia del sistema federal sin embargo, resulta adecuado un nuevo sistema que permita el desarrollo hacia los modelos unificadores del jus internacional.

En el sentido de la buena convivencia, desarrollo y perfeccionamiento de toda sociedad en la que vivimos siempre ha constituido motivo de preocupación los derechos de las personas, no solo porque constituyen un pilar fundamental del Estado de Derecho sino porque ellos marcan su ámbito propio de su libertad, así como el espacio que debe ser respetado por las autoridades; siendo así que atendiendo a los fines del Estado y a favor de toda persona busca garantizar los derecho fundamentales reconocidos, aceptados y aplicados en un determinado territorio mismo que debe proyectar su alcance al exterior para dar una mayor certeza de los derecho. Es lugar común encontrar que una forma de evaluar el desarrollo social y democrático de un país esta constituido por los índices de respeto a los Derechos Humanos, lo que lleva implícito su reconocimiento. Por ello, diversas reformas constitucionales, tanto a nivel federal como estatal, han mantenido un vivo interés porque nuestra sociedad goce ampliamente de estos derechos.”

Al respecto, en cuanto la forma que la cual hemos adoptado nuestro sistema federal y en términos y fundamento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente , en su artículo 40 y 41 estable:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41

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

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

De acuerdo a la normatividad constitucional y continuando con la lógica federal, aseveramos que los: “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Característica esencial de toda

federación en el mundo integrada por entidades las cuales se unen para alcanzar fines en común y en consecuencia implementando el dualismo en cuanto a la doble función que realiza desde las entidades y la propia federación.

Es elemental la importancia de la soberanía interna y especialmente entre las entidades quienes guardan entre si el reconocimiento y respeto del poder absoluto al interior en la esfera de competencia limitada a sus demarcaciones y en plena observancia de la norma imperativa fundamental. El estado federal mexicano perfectamente determina los alcances y ámbitos de aplicación de la norma interna y el reconocimiento de las partes integrantes de la Federación. Brevemente, podemos afirmar que en el ámbito del Derecho Internacional, siendo el Estado Federal reconocido por las comunidades Internacionales como el sujeto de pleno derecho con capacidad y personalidad jurídica para contraer derechos y obligaciones en el plano internacional.

2.2.1. Administración Pública comparada: definiciones y perspectivas

2.2.2. Comparar en la Administración Pública

Lo que se abordará en este apartado será lo concerniente a la administración pública comparada propuesta por Ferrel Heady. Victor Alarcón Olguin, hace una pertinente precisión en su *Estudio introductorio* a la obra de Heady (2000) en lo que al método comparativo se refiere, a saber:

Indudablemente, el método comparativo responde así a las preguntas torales *qué comparar* (instituciones, grupos o prácticas que por sí mismos son una disección micropolítica) y *para qué comparar* (cuya respuesta usualmente remite al diseño de las macropolíticas). No obstante, adoptar modelos y leyes rígidas por lo general nos remiten a las excepciones y desviaciones. En este sentido, el poder útil de la comparación puede colocarse igualmente en una posición inversa a su original

pretensión generalista, ayudando así no sólo a unificar u homologar, sino que nos permite colocar el letrero de los límites que indiquen lo raro de la situación a la cual nos enfrentamos (Heady, 2000, 10).

De acuerdo a lo anterior, siempre se debe tener un margen sobre lo que se desea comparar, no todo es posible comparar como lo veremos con Sartori cuando traslademos el asunto de la comparación a la política. Alarcón tiene razón cuando afirma que los modelos no deben ser tan rígidos y esto es así, porque no podría haber una adecuada y óptima comparación donde el método sea tan rígido e inmutable, deberá ser lo más flexible. Pues no se trata sólo de comparar sino también de explicar y dar razones fundamentales de lo que se compara, las causas y explicaciones y orientar el rumbo de lo analizado y comparado, así como de ofrecer los resultados de dicho análisis. Alarcón, retomando a Lijphart, asevera: “De esta manera, el método comparativo es útil siempre y cuando intente responder a preguntas y fenómenos concretos. Para Arendt Lijphart, el método comparativo debe proporcionar elementos de comprobación y regularidad; por lo tanto, será más fácil hallar regularidades y coincidencias si hay más caso que variables dentro del análisis” (Heady, 2000, 10).

Cabe mencionar que el método comparativo, como cualquier otro, es sólo un instrumento de apoyo a las investigaciones de las ciencias sociales que si lo orientamos hacia la Administración Pública, que es lo que en este apartado nos atañe, coincidiríamos con Bruce Perlman que refiere la concentración en los sistemas, o mejor dicho, en las estructuras específicas de la Administración Pública, por él llamadas, “gestión públicas”, al momento de comparar. Esto es:

Una tendencia de comparación en la gestión pública es de concentrarse en sistemas, estructuras y esos fenómenos que deben ser seguidos usando indicadores en vez de la observación. Mucha de esta tendencia viene de la influencia de la economía neo-

institucional. Sin embargo, esta tendencia disimula algo que no sabemos sobre la gestión que es transcultural y que hemos aprendido a través de estudios comparativos de diferentes contextos públicos, por ejemplo, si las caciones –sean éstas órdenes, planes, o más importante aún, servicios o políticas– no pauntan a un cambio específico en el comportamiento de individuos particulares, entonces nada de valor ocurrirá (Perlman, 2004, 236).

Así es, la gran mayoría de lo que hoy se conoce y se ha perfeccionado en la ciencia de la Administración Pública, es a partir de los estudios comparativos, como también de su relación con otras ciencias que la van fortaleciendo sin perder su autonomía. Esto es tambien debido a que el campo de estudio de la Administración Pública no se limita a la burocracia: “[...] sino que le compete [afirma Alarcón] abordar el espacio ocupado por otro tipo de burocracias no privadas como las que forman los partidos políticos, los sindicatos, los parlamentos, las ONG, etc., en la actuales se pueden también distinguir tipos predominantes de regímenes políticos” (Heady, 2000, 12). Comprabamos por esta razón, que la administración pública comparada es cada vez más interdisciplinaria y no sólo es lo refrente a la gestión de lo público sino también de lo privado, mas este es otro tema que revasaría los objetivos de esta investigación.

Ahora bien, si se ignoran los aspectos comparativos de la administración pública, sólo se limita tanto como disciplina y como ejercicio de la gestión pública. Esto es algo con lo que concidimos con el politólogo Robert Dahl y que merece señalarlo:

[...] en gran medida los aspectos comparativos de la administración pública han sido ignorados, y mientras el estudio de la administración pública, no sea comparativo, todo lo que se diga a favor de una “ciencia de la administración pública” sonará a hueco. Es posible que exista una ciencia de la administración pública inglesa, otra fancesa y otra

estadunidense, pero ¿puede hablarse de una “ciencia de la administración pública” en el sentido de un cuerpo de principios generalizados independientes de su contexto nacional específico? (Heady, 2000, 38).

Sería de gran interés hasta qué punto los aspectos comparativos de la administración pública mexicana han sido ignorados y no sean las óptimas estrategias de la gestión pública. Sin embargo, esto es asunto muy amplio para otra investigación. En el siguiente apartado delimitaremos de manera muy breve a la burocracia como enfoque comparativo propuesto por Ferrel Heady.

2.2.3. La burocracia como enfoque comparativo administración pública

En el enfoque comparativo, Heady propone a la institución de la burocracia pública como enfoque principal para comparar. “Nuestro objetivo –afirma Heady– no es comparar sistemas políticos integrales, sino sólo comparar la administración pública en los diversos cuerpos políticos. Este enfoque restrictivo nos obliga a elegir como base de comparación para un propósito específico la institución más prometedora: en nuestro caso, la administración pública. Dicha base debe ser suficiente, sin resultar excesiva, y aportar datos para la comparación de los cuerpos políticos tratados” (Heady, 2000, 104). Por este motivo, Heady, asegura que “la burocracia es la estructura más especializada, es común a todos los Estados-nación” (Heady, 2000, 104). Para dicho autor, la burocracia resulta indispensable en la comparación por su base estructural de la administración pública que le da sustento operativo. Esto es cierto, sin embargo, se necesitan otros motivos de comparación que no necesariamente deberán recaer en dicha estructura que más adelante expondremos. Por lo pronto finalizaremos este apartado de lo referente a la comparación en la

Administración Pública, destacando lo que Heady afirma de la burocracia como enfoque comparativo principal:

La burocracia provee dicho concepto organizador, que ciertamente se encuentra en el centro de la administración moderna –si bien administración pública y burocracia son sinónimas–, y sobre lo cual influyen todas las demás fuerzas que han interesado a los estudiosos de la administración pública en el pasado (Heady, 2000, 106).

Con lo arriba mencionado, cerramos lo que atañe, de manera introductoria la historia, definición y su acción comparativa en la administración pública, además, destacar a la burocracia como enfoque comparativo administración pública. Es momento de reflexionar lo relacionado a la comparación en las ciencias sociales desde la óptica de Sartori en el siguiente capítulo. A su vez, el pensamiento del politólogo italiano se conectará con el asunto de administración pública y la homologación de criterios.

CAPÍTULO III

La administración pública y su homologación de criterios en su aplicabilidad mediante el método comparativo

3.1. La comparación en las ciencias sociales

En este capítulo abordaremos el pensamiento de Giovanni Sartori para despejar lo referente al método comparativo en las ciencias sociales, sus criterios y el control comparado; así como también, describir qué es comparar, qué es posible comparar y por qué comparar, hasta abordar sus criterios, especialmente, la posibilidad de comparación basada y relacionada a la homologación en la administración pública al momento de aplicarse, que es del interés de este capítulo. Los motivos se deben a que la administración pública debe aún optimizarse al homologar criterios de comparación con otros saberes pero, sobre todo, en su aplicabilidad con directrices que le son ajenos. Esto es, por ejemplo, cuando desde la Federación se dan instrucciones a los municipios, para ejercer un presupuesto etiquetado en el rubro de la Seguridad, la Cultura o la Salud sin tomar en cuenta las propias peculiaridades de cada municipio. A partir de la definición de la 'comparación', la segunda parte de este capítulo estará dirigida a la breve exposición de la homologación de criterios en la administración pública.

3.2. ¿Qué comparar? Comparar para conocer

No todo en el ámbito de las ciencias sociales se puede comparar, posiblemente equiparar con el riesgo de que la explicación, la aproximación a la interpretación del fenómeno social y sus resultados no sean los esperados. No son advertencias, sino “[...] un freno formidable a la arbitrariedad subjetiva” (Sartori, 2006, 268), con el objetivo de la obtención de un objetivo alcance de interpretación y comparación para conducir y controlar el estudio que se pretende realizar. Sirva de ejemplo ilustrativo la aplicación de planes municipales de desarrollo entre otros municipios que tengan un problema similar, sea el control de inseguridad en colonias de alto riesgo. Por el momento no se estudiará este asunto, pero no descartamos la importancia necesaria tanto para el asunto de la administración y el fortalecimiento de la democracia en su esfera de las políticas públicas. Por lo pronto, comenzaremos por la interpelación de qué se entiende por comparar.

¿Por qué comparar? ¿Para qué sirve? La respuesta es simple: la comparación es un *método de control* de nuestras generalizaciones, previsiones o leyes del tipo ‘sí... entonces...’. Digo *un* método de control porque obviamente no es el único. No es ni siquiera un método de control poderoso. Pero el método comparado tiene de su parte el llegar hasta donde otros instrumentos de control no llegan (Sartori, 2006, 262).

Estas es una de las primeras advertencias que empezaremos a destacar del método comparativo, puesto que como todo *camino* organizacional de las hipótesis, no es el único y los métodos no hacen ciencia, son auxiliares en el ordenamiento epistemológico. Porque como científicos sociales estamos

obligados a comprobar y contrastar nuestras aportaciones, porque como bien lo asegura Sartori, “La comparación es, pues, el método de control en el cual estamos obligados a refugiarnos las más de las veces” (Sartori, 2006, 262). De acuerdo a esto, y en relación a la administración pública, la comparación en la ejecución de las políticas políticas que deben implementarse. Póngase el siguiente caso, la transición de un cambio de gobierno a otro, donde los políticos profesionales, la nueva administración, deberán ser y realizar un parámetro de control por medio del contraste con la anterior para entonces reconocer, qué peculiaridades de la anterior, son viables de seguir gestionando. Lo cual tiene estrecha relación con el análisis que realiza Heady en la burocracia como enfoque comparativo administración pública.

Ahora bien, el “elemento de prueba”, como lo denomina Sartori al confrontar ‘el control histórico’ y al referirse al método histórico y a la polémica entre historiadores y politólogos (Sartori, 2006, 262), deberá recaer en la rendición de cuentas sobre la administración que “entrega” el poder, lo cual, no es más que una transición de burocracias. Entonces, como estudiosos del Derecho no debemos estar tan interesados en la ‘historia’, al menos, no en este preciso caso, sino en la transparencia de la burocracia que entrega su gestión. De suerte tal, aquí debe nacer el proceso de comparación y por ende, de homologación de criterios que más adelante estaremos definiendo.

3.3. ¿Qué es comparable? Comparar para contrastar

¿Cómo llegamos a los criterios elementales para saber qué cosas o situaciones se pueden comparar sin caer en el riesgo de asimilar y por ende, homologar? Veamos qué nos advierte Giovanni Sartori:

Muchos autores declaran que comparar equivale a “asimilar”, en el sentido de que la comparación se basa en operaciones de asimilación, en *hacer similar* lo disímil. Pero esta tesis termina autorizando cualquier arbitrariedad; con un poco de virtuosismo verbal, es posible aproximarlo todo, o casi todo. No obstante, suele rectificarse o aminorarse los alcances de esta tesis, que no se trata de “inventar” semejanzas (ficticias), sino de “descubrir” semejantes (Sartori, 2006, 267).

Esto nos da pauta para saber si de lo que se trata es de homologar desde un principio o de descubrir semejanzas y deficiencias para que, entonces sí, puedan homologarse los criterios de una gestión anterior con una gestión receptora, siempre y cuando, se hayan hecho los contrastes pertinentes pero, sobre todo, en la rendición de cuentas de la cosa pública que se entrega. Así, la transición entre administraciones no será indiscriminadamente homologada, más allá de lo que el Derecho Administrativo señala. Ciertamente, asimilar y diferenciar, no son excluyentes, sino complementarias hasta cierto punto y en esto consiste la comparación, en extraer lo disímil y mantener lo semejante que sirve para una óptima comparación entre procesos administrativos. “Una tesis más técnica o sofisticada es la siguiente: que declaramos semejantes las características que queremos mantener *constantes* (o sea, tratar con parámetros), mientras que lo desemejante está dado por las características que queremos tratar como *variables*, esto es, que hacemos variar” (Sartori, 2006, 268).

Ahora bien, al intervenir con un proceso comparativo, una situación o el proceso de entrega-recepción entre administraciones saliente y entrante, de lo que se trata es de estabilizar las similitudes o disimilitudes de la gestión pública comparada para homologar con los criterios de la gestión receptora. Es decir, retomando, el caso paradigmático de la “sucesión de administraciones”, la cual consideramos como *criterio eje* de nuestra comparación en el terreno de la

administración pública, deberá haber un elemento *objetivo estabilizador*, en este caso, la “rendición de cuentas”, por lo tanto, ésta será la *lógica estabilizadora* en el proceso de homologación de criterios aplicados. De manera muy concisa, hemos distinguido el asunto de la comparación en el terreno de la administración pública, entonces:

Cuando afirmamos que ciertas cosas o características se pueden comparar, lo que damos por sobrentendido es que pertenecen al mismo género, especie o subespecie; en suma, que pertenecen a una misma “clase”. Viceversa, cuando sostenemos que dos o más cosas no son comparables, lo que damos por sabido es precisamente que son “heterogéneas”, es decir, que no pertenecen al mismo género. La posibilidad de comparación se basa entonces en la *homogeneidad*. Por el contrario, la imposibilidad de comparación está dada en la *heterogeneidad*. Por supuesto que la homogeneidad y la heterogeneidad no son *in natura*; son clases fabricadas por la lógica clasificatoria, o si se quiere por nuestros criterios de clasificación. No obstante, el fundamento taxonómico de la comparabilidad impone un freno formidable a la arbitrariedad subjetiva (Sartori, 2006, 268).

Así, coincidimos con Sartori en lo referente al criterio de la homogeneidad la cual se adecua a la propuesta de homologación de criterios que proponemos y que a continuación desarrollaremos por lo que entendemos por dicho concepto derivado del análisis del politólogo italiano.

3.4. Homologación de criterios: una aproximación de aplicabilidad administrativa

Podríamos sostener que al momento que una política pública se pretende ejercer y a su vez, estar influenciada por los criterios de una política pública

federal, incluso extranjera, la gestión receptora deberá comparar, a partir de un exhaustivo análisis administrativo y político, lo que se le está determinando realizar y, sólo así, homologar los criterios de su aplicabilidad que se le solicita ejercer si es que se pretende tener una optima gestión de lo público. No obstante, no hay investigación al respecto, por lo que sólo expondremos dos casos de homologación que actúa sólo como unificación de criterios sobre un proceso técnico y/o administrativo.

De tal suerte, expondremos dos casos donde distinguimos la homologación de criterios como unificación sobre un proceso técnico y/o administrativo. El primero de ellos, se refiere al Sistema de Administración Tributario (SAT) de un documento del 28 de marzo del 2006, denominado *Lineamientos para la homologación de la operación de la Firma Electrónica Avanzada en la Administración Pública Federal*. El segundo, es un *Manual de Usuario para el Portal de Homologación de Documentos de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas*, perteneciente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comenzaremos por el primero se refiere sencillamente al uso de la *Firma Electrónica Avanzada en la Administración Pública Federal*. En este documento los Considerados destacan lo que sigue:

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Servicio de Administración Tributaria; la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública cuentan con diferentes instrumentos normativos que regulan la operación de la Firma Electrónica Avanzada, en cada uno de sus ámbitos de competencia y que esto ocasiona que los ciudadanos usuarios de los servicios del gobierno federal, tengan que obtener múltiples certificados de Firma Electrónica Avanzada, se ha creado una Subcomisión para la **homologación** de la operación de la Firma Electrónica Avanzada, en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A continuación destacan el propósito de la homologación:

Que el propósito principal de la Subcomisión para la **homologación** de la operación de la Firma Electrónica Avanzada es evitar la duplicidad o multiplicidad de certificados digitales de firma electrónica asociados a una misma persona y establecer el reconocimiento de los mismos que hayan sido emitidos por cada una de las dependencias y entidades.⁸

Al revisar el documento, sólo se confirma la reiteración en lo referente a la operatividad de la homologación que resulta ser sólo un proceso administrativo que facilitará la uniformidad de *criterios operativos* al utilizar la Firma Electrónica Avanzada por parte de los usuarios. Vayamos ahora al segundo caso paradigmático: el *Manual de Usuario para el Portal de Homologación de Documentos de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas*. En este documento, la homologación también es un proceso de instrumentalización para el usuario en lo referente al acceso y uso del portal de dicha dependencia para que al usuario le sea más fácil el acceso a dicho portal en cuanto a la Consulta Documentos en distintos servicios, el cual destaca, en su parte *Introdutoria*, lo siguiente:

La Subsecretaría de Infraestructura de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene como atribuciones el programar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban, dictar las medidas necesarias para su

⁸http://www.funconpublica.gob.mx/pt/difusion_disposiciones_juridicas/doctos/linFEA_10abril2006%20_SFP.pdf (Última consulta: octubre de 2015).

mejoramiento administrativo, la desconcentración administrativa y la delegación de facultades en servidores públicos subalternos.

En este sentido, la magnitud de los actuales programas de inversión a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y su administración a través de los 31 centros SCT, exige que los mecanismos y procedimientos de licitación, contratación y ejecución de las obras y servicios relacionados con las mismas sean consistentes, flexibles, transparentes y totalmente apegados a la normatividad vigente.

En consecuencia, para dar certidumbre a los licitantes y asegurar que los lineamientos y criterios de presentación y evaluación de ofertas, la adjudicación de contratos, el control de las obras y la interpretación de disposiciones aplicables, entre otros, se realizan de forma consistente y desprovista de discrecionalidad, la SCT por conducto de la Subsecretaría de Infraestructura, **instrumentó un proyecto para homologar los documentos que se utilizan en los distintos procesos que permiten la realización de obras y servicios**, con la participación de las Unidades Administrativas Normativas adscritas en la SCT y de algunos Centros SCT, lo que permitió conformar un conjunto de **documentos homologados** que implican una estandarización de contenidos sustentados en las disposiciones normativas y en la experiencia de las áreas vinculadas en los procesos.

Posteriormente, se destacan los procedimientos homologados sobre los cuales el usuario accede a los servicios:

Cada subproceso en la pantalla se constituye de un botón que al ser habilitado despliega una vista que contiene una tabla que describe por su nombre, los documentos **homologados**, mismos que pueden ser descargados para su consulta y llenado. Se debe seleccionar el botón del lado izquierdo de la tabla, cuyo icono define el tipo de software con que se desarrolló el documento digital que se requiere descargar.

Por otra parte, en el extremo derecho de la tabla, se tiene asociado a cada documento, una guía de llenado del mismo, representada mediante un botón que tiene el icono del software en que se desarrolló la guía. Esta guía brinda orientación normativa operativa del documento e incorpora por campo de datos del **documento homologado**, elementos sobre cómo debe ser llenado y una referencia de los datos que pueden ser incorporados.⁹

En ambos casos, como se puede apreciar, sólo realizan un procedimiento administrativo muy operativo, casi técnico para resolver un problema de accesibilidad. No hay un criterio administrativo respecto a la homologación. Es aquí encontramos, en esta área de oportunidad para poder mejorar. Asimismo, como se podrá cotejar, el proceso de homologación no es usualmente un proceso administrativo, al menos en estos casos expuestos, tan complejo como se ha destacado líneas arriba. Antes de concluir con este capítulo, es menester, la exposición de manera ejemplar, cómo operaría la tesis Jus Internacionalista en el proceso de homologación de criterios.

⁹ <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/formatoshomologacion/ManualdeUsuario.pdf> (Última consulta: octubre de 2015).

3.5. *¿Homologación de criterios no explícitos en estándares internacionales? Una sucinta revisión a la aplicabilidad administrativa del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Querétaro.*

Ahora se analizarán y destacarán algunas consideraciones sobre el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Querétaro (PMD-Q), ya que uno de los ejes de esta investigación es la Administración Pública Comparada en relación con el ejercicio para la homologación de criterios. Como se resaltarán, el actual PMD-Q está sujeto a la estandarización internacional *por homologación de criterios*, aunque no lo esté referido explícitamente. Se hará tal distinción enunciando los siguientes apartados de dicho documento que supone tal proceso de homologación con los estándares y requisitos internacionales que la administración municipal ha adoptado. En el EJE 1. CIUDAD HUMANA, de tal programa define lo que es el desarrollo humano con “[...] una de las preocupaciones más importantes a nivel local, nacional e internacional, por ello, se realizan innumerables esfuerzos para avanzar hacia sociedades más justas y equitativas”.¹⁰ Más adelante, se definen el propósito de los gobiernos mediante tres ejes principales: a) reducción de la pobreza, b) mejora de la calidad de vida y c) disminución de las desigualdades (de género, edad, etnia, económicas, de las condiciones de discapacidad, entre otras), a saber:

El propósito de los gobiernos adscritos es implementar estrategias de desarrollo sustentadas en el diálogo político y en la corresponsabilidad social, que garanticen la vigencia de los derechos humanos y que articule las políticas públicas que contribuyan

¹⁰ Todo lo que de aquí en adelante se cite del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Querétaro puede consultarse en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/contenido.aspx?q=fhHPSp4GXIQb5RwPYA+4myDXx2Fyn1qk> (Última revisión: noviembre 2015).

de forma decidida en tres sentidos: a) reducción de la pobreza, b) mejora de la calidad de vida y c) disminución de las desigualdades (de género, edad, etnia, económicas, de las condiciones de discapacidad, entre otras) (PNUD, 2014).

Lo que la reciente administración pública municipal tiene como finalidad es ir introduciendo al ciudadano, a quien está dedicado el Plan y por ende, es el sujeto benefactor de dicho instrumento rector pero que sólo se demuestra como documento descriptivo, y no tan operativo, administrativamente habando. Entonces, expondremos extractos de algunos apartados del documento que aluden a una “homologación de criterios internacionales” que la administración pública municipal asume y apropia para cumplir con las estandarizaciones, como hemos ya aseverado, internacionales. Por ejemplo, basándose en el concepto de ‘desarrollo humano’ como un estandar de vida, vertido por PNUD, podemos identificar la sujeción de criterios internacionales, a saber:

[...] el desarrollo humano puede definirse como el proceso en el que las personas tienen acceso a más oportunidades para vivir una vida con mejores estándares de calidad, mediante el desarrollo de sus capacidades y talentos. Esto implica incrementar las opciones actuales de las personas (llevar vidas sanas, productivas y seguras), y garantizar que estas opciones no pongan en peligro ni restrinjan las de futuras generaciones.

De acuerdo a lo anterior, se considera un óptimo estandar de vida – internacional– por llevar una vida sana, productiva y segura. Esto es, garantizar condiciones de posibilidad democráticas aunque el documento, tanto el internacional como el local, no lo refieran. Ahora bien, retomando lo tocante a la seguridad, en el apartado de *Fortalecimiento de la autoridad encargada de la seguridad* pero sobre todo el EJE 2. CIUDAD SEGURA. Programa 4. POLICÍA CONFIABLE. Programa de Capacitación, Evaluación y Equipamiento de los Cuerpos Policiacos, también resalta este acoplamiento a criterios de

estandarización internacional sin referirse a algún documento en particular, así lo destaca su objetivo: “Contar con una corporación policiaca que se ajuste a los estándares nacionales e Internacionales, con prestaciones sociales adecuadas y que proporcione a la ciudadanía un trato humano y respetuoso”. Lo cual sólo hace evidente lo que es su deber y que en la misma Constitución está previsto. De tal suerte, no es algo enteramente especial, aunque exprese que se ajustarán a los estándares internacionales esto no implica homologación de criterios. Otro rubro del acoplamiento de los estándares internacionales es lo referente al desarrollo urbano de la ciudad, *La Zona Metropolitana de Querétaro en perspectiva internacional*, haciendo referencia a los requerimientos establecidos por la OCDE:

La planeación urbana y territorial de las ciudades se ha vuelto un elemento indispensable para alcanzar una mejor calidad de vida. La tendencia actual nos conduce a promover cambios culturales para que las personas vivan en espacios compartidos y busquen alternativas sustentables para aminorar los efectos de la expansión del territorio y el despoblamiento. El Municipio de Querétaro habrá de enfrentar grandes retos para alcanzar estándares internacionales.

Siguiendo en esta misma línea referente a la Ciudad, en el Eje *CIUDAD AMIGABLE. Programa de Movilidad. Dependencia responsable: Secretaría de Movilidad*, el PMD-Q en la línea de acción 9.6, destaca lo siguiente: “Mejorar el mantenimiento y modernizar las vialidades en el municipio bajo los estándares internacionales y con sentido de inclusión”. Como ha quedado evidente, son muy poco los rubros, descontando la liquidez que el gobierno municipal tiene para adquirir deuda, que asumen un acoplamiento, más no una estricta *aplicabilidad administrativa* por homologación de criterios que bien debió expresarse en el apartado I. Marco Jurídico y en la Conceptualización del Plan Municipal de Desarrollo. Del primero, se hacen las estrictas referencias normativas a las que debe estar sujeto a un proceso de planeación municipal

sin distinguir una homologación de criterios que ahí, se entiende como la sujeción a la estandarización internacional en los terrenos de seguridad, transporte y urbanización, englobados por el desarrollo humano, esto es:

- La Constitución Política del Estado de Querétaro, Artículo 35, que reconoce al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro;
- La Ley Orgánica Municipal, Artículos 2, 27 y 30, Fracción VII que establecen los principios correspondientes a las funciones, competencias y organización de los ayuntamientos y su administración;
- La Ley de Planeación del Estado de Querétaro, Artículos 15, 28 y 29, donde se define planeación municipal como el “proceso por el cual se formularán, instrumentarán y evaluarán el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven”, bajo la conducción del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), como organismo de coordinación institucional y participación social; y por último:
- El Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, Artículos 19, 20, 21, 22 y 23, que disponen lo relativo para la elaboración del Plan; además de la conjunción de las propuestas presentadas por los distintos sectores, se han revisado los documentos e informes sobre la situación prevaleciente en el municipio de Querétaro, lo que permite analizar las distintas perspectivas de desarrollo y fijar objetivos y acciones en el mediano y largo plazo.

En lo referente a la Conceptualización del Plan Municipal de Desarrollo, destaca tres rubros para la ejecución del PMD-Q: Gestión para Resultados, la Metodología del Marco Lógico y la Planeación Estratégica orientada a Resultados. Lo cual, de acuerdo a su definición sería que:

“[...] facilita a las organizaciones públicas la dirección integral y efectiva de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando su máximo desempeño en la consecución de los objetivos del gobierno, a través de la mejora continua de los procesos administrativos. Por valor público se entienden los cambios sociales que el

Estado genera como respuesta a las necesidades y demandas sociales, involucrando la participación ciudadana. En este sentido, el resultado de la gestión está directamente relacionado al impacto social, expresado en términos cualitativos y cuantitativos.

Resumiremos lo anterior en su propia ruta de flujo administrativa:



Aunque en dicho apartado se asuma que los:

“[...] programas fueron generados bajo la Metodología del Marco Lógico (MML) que conlleva la definición de un modelo causal o teoría del cambio social como respuesta a los problemas públicos en su etapa de formulación y diseño de políticas públicas. Este modelo propone un programa de actuación político-administrativo que integra objetivos, líneas de acción, indicadores y metas”.

Como ya se ha afirmado líneas anteriores, nada hay sobre una homologación de criterios de administración pública en perspectiva comprada cuando siempre está presente el asunto referente a los estándares internacionales. Finalmente, ajustarse a los estándares internacionales no

implica homologación de criterios en la ejecución de la política pública de cualquier nivel. A continuación se realizará un breve repaso al ámbito de las precisiones Jus Internacionalistas sobre el concepto de homologación aplicado a la administración pública para resolver lo anterior.

3.5. Breves precisiones Jus Internacionalistas sobre el concepto de homologación aplicado a la administración pública.

La tendencia jus internacionalista, expuesta en el capítulo primero de la presente investigación, es inherente a las relaciones entre los Estados e incluso relaciones entre organizaciones internacionales y algunos otros sujetos típicos o atípicos del Derecho Internacional, en razón a la nueva corriente unificadora presentada la cual une diversos sistemas jurídicos y por ende normas jurídicas pertenecientes a dichos sistemas y encuadradas en el orden del derecho público y derecho privado. Esto es el ámbito más abstracto y jurídico de la homologación de criterios aplicado a la Administración Pública Federal. Esto tiene como objetivo la unión en el plano de una moderna tendencia de los pueblos en busca de dar un nuevo rumbo de sus políticas públicas para crear nuevas relaciones no sólo entre las naciones y sociedades nativas al aplicar y, por ende, homologar los criterios de las políticas públicas en sus diferentes niveles de gobierno para que se expandan sus efectos y alcances normativos mas allá de los límites territoriales consagrados en su leyes locales e inclinando la importancia de la soberanía hacia una soberanía moderada y sobre todo fortaleciendo la soberanía *Ad extra* de los sujetos. Así, la homologación de criterios aplicado a la Administración Pública Federal deberá estar vinculada tanto a la normatividad nacional como extranjera sin el perjuicio de la soberanía, como ya ha sido señalado.

Si precisamos aún más en el ámbito del Derecho Internacional tanto en lo público como en lo privado, es evidente la nueva tendencia hacia la uniformidad a través de la armonización y unificación de normas jurídicas pertenecientes a diversos sistemas jurídicos. Se mencionarán sólo algunos aspectos relevantes que forman parte del fundamento de la corriente jus internacionalista. Cabe hacer mención que dada la gran extensión de los contenidos del Derecho Internacional, sólo se abordarán los aspectos en lo que refiere al Derecho Privado internacional, en primer plano una descripción de la problemática que guarda dicha rama del derecho.

Posteriormente, se hará referencia a la inminente necesidad de aplicación de las normas internacionales en el Derecho Privado y la gran extensión en cuando a materias se refiere, posteriormente y en opinión de Carlos Arellano comentare las dificultades que presente el Derecho internacional Privado y finalmente se planteará la tendencia hacia la expansión y evolución de las normas privadas en el ámbito Internacional. Cabe mencionar una precisión, es ahí, en las relaciones del Derecho Privado en el ámbito Internacional, donde yace un fundamento para la extensión, proyección y amplitud de las relaciones del Derecho de los Estados. Propiamente y en cuando al Derecho Privado Internacional, es necesario plantear los siguientes puntos, en referencia con Arellano García, quien afirma:

La multiplicidad de sistemas jurídicos es innegable, existen tantos sistemas jurídicos como países hay en el mundo. Cada sistema jurídico tiene en principio, delimitado, por las fronteras del Estado su ámbito de vigencia espacial. Las leyes, la costumbre, los reglamentos y las jurisprudencias, circunscriben su vigencia espacial al territorio del Estado en donde se han engendrado. No obstante, esta limitación no es absoluta. La presencia de ciertas circunstancias de vinculación llamados puntos de contacto,

elementos de sujeción, entre la hipótesis legal de la norma jurídica de un Estado y una situación de hecho que reúnen los extremos fácticos previstos en la regla jurídica puede dar lugar a una extensión extraterritorial la norma jurídica que le hará rebasar los límites territoriales del sistema al que pertenece y se aplicarán en otro Estado. La posibilidad de aplicación extraterritorial de la norma jurídica presenta dos aspectos: uno activo y otro pasivo. En el activo, la norma jurídica de un estado penetra, con vigencia indiscutible, en el territorio de una entidad estatal diversa. En su cariz pasivo, cuando un Estado sin sentir afectada su soberanía, permite la introducción de una norma extraña a su sistema jurídico (Arellano, 1984,17).

Por ende, reflexionar Derecho Internacional, específicamente, Derecho Internacional Privado, mismo que a su vez se dividen para mejor estudio en parte general y especial, implica en primer lugar, ubicar perfectamente la gran amplitud de contenidos que integran esta disciplina, porque estamos en presencia de todo el Derecho Privado, figuras e instituciones que lo rigen tanto en el ámbito local, y mas allá hacia una esfera jurídica internacional. De sta manera, resulta evidente la problemática dada a la diversidad de países, normas y sistemas jurídicos en los cuales versan acorde a su legislación interna la forma de regular los hechos, actos y toda circunstancia vinculante hacia los sujetos, bienes, efectos jurídicos, entre otros aspectos denominados, puntos de contacto. Es decir, cada Estado determina sus alcances normativos, su ámbito de aplicación y, en principio, todo supuesto fáctico o normativo debe regirse con forma a la ley y Tribunal que determine su competencia.

Por lo cual, ciertas circunstancias vinculantes entre los supuestos fácticos y la propia naturaleza del hecho o acto, permiten la posibilidad de aplicación de normas diversas a la norma local, dadas las características del sistema conflictual en Mexico. Los actos y hechos jurídicos que tienen, se suscitan en el ámbito local y que no tienen vinculación, alcance o efecto jurídico hacia con otro Estado, deberá sujetarse a lo previsto por la ley interna en la materia, cuando

existen aspectos vinculantes con otros ordenamientos jurídicos, y es aquí donde estamos en presencia de tráfico jurídico internacional que corresponde al Derecho Internacional Privado determinar la norma jurídica en los casos de vigencia simultánea, donde normas que más de un Estado pretenden regir una situación jurídica en particular. Desde la tradición de Derecho Internacional fundada por el doctor Pereznieto, se impulsa la implementación del sistema conflictual tradicional en nuestro país, el cual permite la aplicación de otros ordenamientos en materia de Derecho Privado en nuestro territorio. En el mismo sentido prevé la aplicación de normas locales en los diversos Estados al orden interno lo que permea la aplicación activa y pasiva en los sujetos del Derecho Internacional y sin vulnerar sus propias soberanías.

Por estos motivos, la interpretación y aplicación del Derecho vigente es imprescindible, así lo señala, Carlos Arellano, la cita es extensa pero de no hacerla sólo se parafrasea su idea que en su totalidad nos aclarará lo que se está analizando:

Un Estado que tratase de evitar la aplicación en su territorio de la norma jurídica extranjera, o que no quisiera, en ningún caso, la aplicación en el extranjero de sus disposiciones legales se aislaría jurídicamente. Solo hipotéticamente es factible pensar en un Estado que tal pretendiese que todo país requiere del comercio internacional por diversas razones que sería prolijo enumerar. Al realizar el intercambio de satisfactores entre naciones hay necesidad instaurar relaciones jurídicas entre sujetos de países distintos que provocan problemas de elección entre normas jurídicas pertenecientes a estados disímbolos. Una sola relación jurídica no puede regirse al mismo tiempo por dos preceptos distintos dado que si eso fuera así, se atentaría contra la bilateralidad de lo jurídico. A todo derecho corresponde una obligación concomitante que, lógicamente, debe tener el mismo alcance. El derecho subjetivo del sujeto de un estado debe tener la misma medida que la obligación jurídica de la otra persona de la relación jurídica que se

encuentra en estado distinto. Si por razón de diversos elementos de sujeción, puntos de conexión o de diferentes nexos entre las características de la situación concreta y las normas de dos o más Estados, tienen aplicación al caso las normas jurídicas de dos o más países, es forzoso elegir entre estas la norma jurídica que en definitiva ha de regular la relación jurídica para evitar de esta manera la transgresión al principio lógico de que dos cosas no pueden ser y dejar de ser al mismo tiempo. Por otro lado, si un Estado tuviere la intensidad territorialista extrema de excluir toda ingerencia de derecho extranjero, además de obstaculizar la realización de transacciones jurídica cometería verdaderas injusticias cuando imposibilitara la celebración de actos en el extranjero conforme a la ley extranjera para después producir efectos jurídicos en su territorio (Arellano, 1984, 18-19).

En la actualidad no podría concebirse la idea de un Estado que cerrara sus fronteras en términos jurídicos. Si bien un ejemplo de ello, resulta en el ámbito comercial, como refiere el autor citado. Sin embargo, más allá de actos de comercio entre naciones e incluso particulares, es indudable el reconocimiento y validez de sus actos realizados acorde a su legislación, mismos que deben ser tutelados más fuera de sus alcances normativos, previstos en su norma interna para darles certeza en el ámbito internacional. Pues, entre otras finalidades del Derecho Internacional Privado, le corresponde determinar la norma jurídica en los casos de normas de vigencia simultánea, donde normas de más de un Estado, pretenden regir una situación sobre un caso en concreto y particular. Dicha situación pertenece a la rama del Derecho Privado que rigen en diferentes países y que guardan estrecha vinculación con los sujetos particulares de cada Estado. Por lo tanto, la amplia extensión de análisis e importancia de estudio implica en términos generales, las figuras e instituciones del Derecho Civil y Mercantil principalmente. Desde personas y familia, bienes y sucesiones, obligaciones, Contratos, así como los títulos y operaciones de crédito y toda institución como se encuentra regula desde el ámbito local e internacional.

Determinar la norma jurídica aplicable para los casos de vigencia simultánea, en aquellos casos como he mencionado donde normas de más de un sistema pretende regir una situación en concreto y particular, no es una tarea sencilla. La gran dificultad radica en distintos argumentos, en primer lugar podemos advertir la falta de una norma jurídica superior a los Estados y que esté por encima de las presuntas normas en potencia. Segundo, se carece de un Tribunal jerárquicamente más alto a los tribunales estatales que resuelva el conflicto en discusión. Resolverla aquí ampliaría y desvendaría, en parte, los propósitos aquí expuestos.

Por lo tanto, nos encontramos en una época de mayor auge para las relaciones internacionales de orden público y privado, a diferencia de algunas décadas atrás, las nuevas tecnologías y sobre todo, medios de comunicación, están realizando un cambio importante en las relaciones humanas, desde la familia, la sociedad, las entidades y los países, encontramos una tendencia al desarrollo de toda relación *intrapersona*. Es por ello, que uno de los propósitos vinculantes de esta investigación con el ámbito jurídico internacional, es la creación de la nueva corriente jusinternacionalista, la cual resalta la importancia de los acuerdos internacionales en aras de la unificación y armonización general de instrumentos político administrativos que a la par de las nuevas necesidades de la sociedad, resuelvan con la mayor celeridad y certeza jurídica, los problemas derivados de tráfico jurídico internacional. Desafortunadamente, esto no será posible por el objetivo central de este capítulo y la investigación: los criterios de homologación en la Administración Pública.

Ahora bien, referirse a la uniformidad del Derecho en lo que lo confiere a toda relación de las personas como de los propios sujetos del Derecho Internacional a la par de mantener el respeto de las soberanías e inclusive con la creación de una nueva visión y percepción acerca de la soberanía, en términos del establecimiento de una nueva soberanía moderada y flexible que permita el fin único de las comunidades internacionales, como es consolidar una unión en busca de los óptimos mecanismos e instrumentos que permitan el bienestar de los pueblos.

En este orden de ideas, se ha realizado una particular y brevísima exposición a la importancia de la presente investigación a las normas que rigen el común de los actos, hechos y circunstancias que giran entorno del estatuto personal, entendido como cúmulo de situaciones personalísimas en las cuales identificamos propiamente el estatuto personal de la ley personal siendo de esta manera los elementos que la integran: el estado civil, la capacidad, la ley personal: la nacionalidad y el domicilio. Hechos, actos y circunstancias inherentes al sujeto desde su nacimiento y su muerte conforman el cúmulo de caracteres personalísimos y dentro de los cuales es preciso conocer aquello que contengan aspectos normativos a leyes locales y de igual forma los que resulten ajenos a ley local dada la vinculación y puntos de contacto hacia otros ordenamientos.

En suma, este capítulo, en el cual se ha reforzado el sentido del significado de la 'administración pública comparada' de Heady, y su ligadura al citado término:

homologación de criterios aplicado con dos casos de la Administración Pública Federal que tan sólo demostraron su aplicabilidad técnica en procesos de accesibilidad al usuario. También se expuso el ámbito del Derecho Internacional, de una manera muy sucinta para su comprensión al relacionarse el concepto tan amplio de homologación en la Administración Pública.

IV

CONCLUSIONES

Durante esta investigación se ha dado una definición de Estado desde el ámbito sociológico y jurídico. Para redondear el uso conceptual de este ente, en el primer terreno, recurrimos a Weber y Buckhardt. Nos pudimos dar cuenta de la reflexión que hacen del poder con la dominación para ejercer su autoridad hacia la sociedad, concepto que ha sido utilizado por muchos politólogos, sociólogos, juristas e historiadores. En el segundo terreno, el jurídico, destacamos sus elementos constitutivos: población, territorio, gobierno y régimen de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La soberanía representó a lo largo de esta investigación, el elemento primordial en la función de gestión de la política y su relación con la homologación de criterios de aplicabilidad en la administración pública federal con los dos casos paradigmáticos expuestos. Esto fue así porque se ha considerado, para este caso, a la soberanía como sinónimo político jurídico de autonomía. Luego entonces, es el Estado el ente jurídico dotado de capacidad y personalidad jurídica propia, asentado en un determinado territorio y apegado a su marco normativo, el cual lo convierte en el medio idóneo para hacer frente a las necesidades de su población gestionando e implementando todos los recursos financieros a su alcance para el beneficio social. Sin dejar de lado, al

asunto de los cambios estructurales a través del Poder Legislativo. Asunto de cual no se analizó, por la razón de que el motivo rector de esta investigación era la esfera administrativa para la toma de decisiones en la implementación y, reiteramos, de la homologación de criterios en la Administración Pública Federal, entedida, tanto de lo que Headly ha aportado por 'administración comparada', como del 'método comparativo' en las ciencias sociales propuesto por el politólogo italiano, Giovanni Sartori.

Así se ha señalado la concurrencia de tres elementos correlacionales para la acción administrativa del Estado para con la sociedad: lo jurídico, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo administrativo, en sentido comparado, con la reflexión de Ferrel Heady y Omar Guerrero; y la ciencia política, mediante el método comparativo, analizado por Giovanni Sartori. Cabe destacar que: "La ciencia de la admnistración estudia al Estado, no es un disciplina jurídica; sin embargo, lo estatal y lo jurídico no deben oponerse, no son cateorías que se excluyan mutuamente" (Guerrero, 2000, 85).

Esta relación que abarca a los tres momentos de la investigación, fue atravesada por la índole administrativa y se entediende de la siguiente manera: "[...] consiste en el proceso por el cual la acción administrativa desciende desde el jefe del Estado hasta los funcionarios que trabajan en contacto con la ciudadanía, y que recorre de arriba abajo la escala administrativa" (Guerrero, 2000, 86).

En general, la gestión de lo político por el Estado y, en ocasiones, por el sector privado, la acción administrativa del Estado va encaminada a la eficiencia ordenada y lógica del desempeño de los propósitos del Estado, en sus elementos mismos como del bienestar de la sociedad. Así también, se resaltó la función administrativa del Estado en funciones de homologación en la esfera de la aplicación de los tres momentos arriba citados.

En suma, esta investigación pretendió exponer una propuesta desde la ciencia de la Administración Pública Comparada para analizar y exponer el ejercicio para la homologación de criterios en la Administración Pública Federal. Bien es cierto que muchas veces los propósitos de un documento académico de investigación en Ciencias Sociales no son posibles. Sin embargo, esto no mengua la sencilla contribución que presentamos desde las reflexiones de la Ciencia Jurídica, la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública, sin dejar de lado, la Teoría del Estado. Así, esta investigación no concuye aquí, sino hasta que sea comparada y contrastada en su aplicabilidad: en la gestión pública. Por lo cual, esta debe ser aún más optimizada con otros recursos teóricos que se podrán obtener en la siguiente formación académica. Espero haber alcanzado los propósitos expuestos en ella para el beneficio de la sociedad quien es su más inmediato beneficiario.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, L. F. (1991). *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

ARELLANO, García C. (1984). *Derecho Internacional Privado*, México, Porrúa.

BURCKHARDT, J. (1961). *Reflexiones sobre la historia universal*, México, FCE.

_____. (1968). *La cultura del Renacimiento en Italia*, Madrid, Zeus.

CALDERA Ortega, R. A. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Porrúa.

DEL CASTILLO Velasco, J. M. (1994). *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, T. I, México, UNAM.

FAYA Viesca, J. (1979). *Administración Pública Federal. La nueva estructura*, México, Porrúa.

GUERRERO Orozco, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford.

HEADLY, F. (2000). *Administración pública. Una perspectiva comparada*, México, FCE.

HERMANN, H. (1965). *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, México, UNAM.

ORTIZ Ahlf, L. (2012), *Derecho Internacional Público*, México, Oxford.

PERLMAN, B. (2004). *Algunas lecciones en gestión pública comparativa*; disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art21.pdf>

PONTIFES Martínez, A. y Poblano Chávez, D. (1993). *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, México, INAP.

PORRÚA Pérez, F. (2012), *Teoría del Estado*, México, Porrúa.

SÁNCHEZ, González, J. J. (2001). *Gestión pública y governance*, México, I. A. P.

_____. (2009). *Historia del estudio de la administración pública en México*, Cámara de Diputados LX Legislatura/UAMEx/FCPyS – UAMEx/Porrúa.

ROSE, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE/CNCPAP.

SARTORI, G. (2006). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.

SARTORI, G. y MORLINO, L. (comps.) (1994). *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.

SEARA Vázquez, M. (2012). *Derecho Internacional Público*, 89. Editorial Porrúa S.A. Ed. 15a, México, 2012. Pag. 89

VERDROSS, A. (), *Derecho Internacional Público*, España, Aguilar.

WEBER, M. (1997). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE.

_____ (2000). *El político y el científico*, Madrid, Alianza.