

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO ESTATAL

En una primera aproximación a la noción del derecho administrativo, diremos que dentro de su objeto figura regular la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, razón por la cual, para la cabal comprensión de dicha rama jurídica necesitamos descifrar a esa parte de la estructura de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal, lo que a su vez pone de manifiesto la necesidad de conocer al Estado.

I. DENOMINACIÓN DEL ENTE ESTATAL

Durante la larga etapa nómada de la humanidad no existió el Estado, porque éste es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg* —de evidente connotación territorial— junto con las de *reich*, reino o imperio —de claro sentido de poder— para hacer referencia al fenómeno estatal del Medioevo; ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo. *Stato*, pues, se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas y de los órganos depositarios de las mismas, que actúan en un territorio determinado.

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

Siendo el Estado un ente complejo, compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, es decir, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; Estados hay, en la comunidad internacional, con menos de cien mil habitantes; mas ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen su elemento poblacional, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2. *El territorio*

Se trata de otro elemento tangible y esencial del Estado, pues sin el territorio, un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación, mas sin territorio propio y exclusivo no podrá constituirse el ente estatal. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

Como elemento esencial, el concepto de territorio es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado, por ejemplo, proteger de acuerdo con su propia normativa los derechos humanos dentro de su ámbito espacial.

3. *El gobierno*

Sin duda, un elemento ostensible y esencial del Estado es el gobierno, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades estatales. Algunos autores, como el profesor argentino Patricio Colombo Murúa, prefieren referirse al poder en lugar del gobierno, como elemento esencial del Estado.³

Como quiera que sea, gobierno o poder como elemento esencial estatal, se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello su potestad de mando es omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno”.⁴

4. *El orden jurídico*

Sin duda, el pueblo, el territorio y el gobierno son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart Stein: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.⁵

Empero el pueblo, el territorio y el gobierno, no pueden por sí solos o en conjunto integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el derecho, sin el cual aquél no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción,

³ Colombo Murúa, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

⁴ Sanguinetti, Horacio, *Curso de derecho político*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 401.

⁵ Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

El Estado, por su parte, tampoco podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte.

Así pues, es indispensable regular la convivencia humana mediante un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, es decir, de un orden jurídico en cuya cúspide figura la Constitución, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal, las relaciones de éstos entre sí y con los gobernados. En opinión del tratadista Ulises Schmill Ordóñez "...existe un orden normativo, si en un conjunto de normas valen múltiples relaciones de fundamentación hasta desembocar en una última relación de fundamentación, uno de cuyos términos es la norma fundamental".⁶

5. *Finalidad*

En opinión de prestigiados autores, otro elemento esencial del Estado es su *telos*, su finalidad, que el doctor Héctor González Uribe hace consistir en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana,⁷ y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.⁸

En mi opinión existe un elemento teleológico en el Estado, empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la misma. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración que conforma el elemento teleológico estatal, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista,

⁶ Schmill Ordóñez, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I, p. 2699.

⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y 507.

⁸ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, 2a. ed., México, Jus, 1955, p. 229.

toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben con su conducta los ciudadanos y los órganos del propio ente estatal.⁹

La explicación integracionista del elemento teleológico es, a mi juicio, realista y parcialmente cierta, por cuanto hace consistir la causa final del fenómeno estatal en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales en la supervivencia del Estado, lo que significa que el mismo existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del ente estatal, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a su creación o subsistencia.

III. DEFINICIÓN DE ESTADO

En una primera aproximación al concepto de Estado, diremos que es una organización humana con vigencia temporal y espacial, es decir, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un suceso universal omnicompreensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial del ente estatal. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser considerado estatal, bien porque se convirtió en el territorio de uno nuevo o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Antes de definir al Estado, considero conveniente tener presentes las siguientes ideas:

⁹ Véase Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante constituya una pequeña pero importante parte política —y en ocasiones también importante parte económica— de la población estatal.
- El Estado subsiste con, sin, y en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos, salvo el de procurar su supervivencia, son diferentes en los diversos Estados, así como entre sus distintas épocas.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquéllos alcanzar el bien común.

Acorde a las ideas anteriores, entendemos al Estado como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, una u otras de sus partes.

Con un sentido descriptivo, el profesor Héctor González Uribe definió al Estado como: “1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”.¹⁰

Obviamente, el cuarto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser; desgraciadamente, en muchos casos no se presenta en la realidad.

IV. LA PERSONA

La voz española “persona” proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, con esta palabra se hacía referencia en la Roma antigua a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario, a efecto de dar resonancia y potencia a su voz;

¹⁰ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

más tarde, por un tropo del idioma, vino a ser no sólo la máscara o careta sino el actor enmascarado y, luego también, el papel que este último desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Con el correr del tiempo, la palabra “persona” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la “persona” del acreedor, la “persona” del deudor o la “persona” del decenviro, para indicar como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

En la Roma antigua, así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos también podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales, provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

De esta suerte, en un proceso gradual evolutivo la expresión “persona” pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto, hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón en el lenguaje común se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

Actualmente, en el ámbito jurídico se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón el vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan y a las instituciones creadas por los mismos.

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica, podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica es, en cambio, un ente de creación artificial con capacidad para tener

un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explicara Eduardo García Máynez:

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.¹¹

La idea de persona moral surge con precisión en el concepto de “persona ficta”, desarrollado en la Edad Media durante la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi; posteriormente el papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones pero carente de alma y cuerpo, lo consideró “persona ficta”. A diferencia de la persona física, la ficta no podía quedar sujeta a excomunión ni interdicción: “*collegium in causa universitatis fingantur una persona*”.¹²

En el siglo XVIII, Hugo Grocio hizo notar que aun cuando un hombre no pueda tener sino un solo cuerpo natural, puede convertirse en cabeza de varios cuerpos morales o comunidades; idea recogida por su coetáneo Samuel Pufendorf para referirse a personas morales o compuestas, resultantes de la unión de varios individuos en torno de una sola idea y una voluntad común.¹³

La idea de la existencia de dos tipos de personas, las físicas y las morales, se impuso definitivamente desde el siglo XIX. En México, el artículo 25 del Código Civil Federal —ocupándose de cuestiones de derecho público que no le atañen—, desde su versión original de 1928 reconoció como personas morales a la Nación, a los estados y a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades —civiles o mercantiles—, a los sindicatos de trabajadores, a las asociaciones profesionales y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 26 del referido Código, las personas morales o jurídicas están facultadas

¹¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

¹² Véase Maluquer de Motes, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva Enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

¹³ *Idem*.

para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

Destaca entre las diversas clasificaciones de las personas jurídicas o morales, la que las agrupa en públicas y privadas; al referirse a ella, el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, señala:

La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.¹⁴

Es frecuente en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado —en el federal con sus entidades federativas, y en el central con sus provincias y regiones autónomas—, con el municipio y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

2. *La personalidad jurídica*

Es equiparable la personalidad jurídica a la investidura configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en opinión del profesor Jaime Orlando Santofimio:

La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón

¹⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.¹⁵

V. TEORÍAS ACERCA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Mucho se ha discutido acerca de la personalidad jurídica del Estado, ya sea para rechazarla o bien para fundamentarla y explicarla mediante diversas teorías, entre las que destacan aquellas que advierten una doble personalidad del mismo y la prevaleciente en la actualidad, que postula una única personalidad y voluntad.

1. *Teorías que niegan personalidad jurídica al Estado*

Los juristas franceses Henri Berthélemy y León Duguit, ambos de gran prestigio, figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídica del Estado; para el primero de ellos, el ente estatal no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros sino un representante de los mismos, colectivamente considerados. El segundo, no explica cómo el Estado sin ser persona puede representar a quienes sí lo son, ya sea para adquirir y ejercer derechos o bien para asumir y cumplir obligaciones.¹⁶

También Duguit negó que el Estado fuese una persona, argumentando que sólo el ser humano podía serlo en virtud de que se requiere conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el ente estatal que no es más que una abstracción, una ficción y las ficciones deben ser desterradas del ámbito de la ciencia, por lo que en su opinión la idea de la personalidad moral estatal resulta redundante, superflua y peligrosa, porque en la realidad el poder estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.¹⁷

Empero, el Estado es mucho más que una colección de personas ligadas entre sí por vínculos de mando y sujeción; por ello, las ideas negativas de Duguit respecto de la personalidad estatal han sido descartadas, porque

¹⁵ Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

¹⁶ Véase Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., Paris, Sirey, 1926, p. 33.

¹⁷ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., Paris, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

son incapaces de explicar las razones por las que aquél asume derechos y obligaciones que, incluso, afectan a generaciones futuras.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

Inspirada en la teoría del fisco, en el siglo XIX surgió con fuerza la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual cuenta con dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; en cambio, la personalidad de derecho privado la utiliza cuando se despoja de su poder soberano para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad perdió su crédito al embate de las reiteradas críticas que, en la segunda mitad del siglo XX, pusieron al descubierto su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que la personalidad es indivisible, que dicha teoría no explica en qué momento se desdobra dicha personalidad en pública y privada y, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, se tendría que admitir que como persona de derecho público no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con aquél un contrato administrativo; lo que en ambos casos sería absurdo.

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

La teoría imperante en el siglo XXI sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas, los tratados y contratos suscritos por el mismo, sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta Rolando Tamayo y Salmorán: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.¹⁸

¹⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

De conformidad con esta teoría, el Estado —como las demás personas jurídicas oficiales— puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino personalidad única sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque como explicara el profesor Miguel Acosta Romero:

...esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena... cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden...¹⁹

Se discute si el ente estatal, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública. A este respecto, Andrés Serra Rojas sostiene: “La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte”.²⁰

En mi opinión, la entidad a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otra que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite celebrar, tanto en el ámbito exterior con sus pares los tratados internacionales, asumiendo los respectivos derechos y obligaciones, como en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público, como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

De esta suerte, cuando cualquiera de los tres poderes públicos contrata con los particulares, por ejemplo la adquisición de bienes y servicios, en rigor es el Estado quien contrata a través de cualquiera de sus órganos, los cuales, hay que enfatizarlo, se benefician de la personalidad jurídica estatal, por carecer aquéllos de personalidad propia.

VI. EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

A la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país cuenta con treinta y dos entidades federativas, incluida la Ciudad

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 86.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer Curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 78.

de México; entre las primeras, figura la entidad potosina que a continuación analizo.

1. *Geografía demografía y orografía*

El estado de San Luis Potosí tiene una superficie territorial de 60,546.79 kilómetros cuadrados que representan el 3.12% del territorio nacional y lo ubican en el lugar número 15 de las entidades de la República; colinda al nor-este, con Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; al este, con Veracruz; al sur, con Hidalgo, Querétaro y Guanajuato; y al oeste, con Zacatecas, Jalisco, y Aguascalientes; en su territorio vivían en el año de 2015, según el INEGI, 2,717,820 habitantes, equivalentes al 2.05% de la población nacional, que lo ubican en el lugar 19 de las entidades federativas.

Las principales elevaciones orográficas del estado de San Luis Potosí son el Cerro Grande, con una altitud de 3,180 metros y la Sierra de Catorce con 3,110 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

El valle del ahora estado de San Luis Potosí en el que se asienta su ciudad capital se llamaba, en la época precortesiana, Tangamanga Guitarrilla y estuvo habitado por tribus otomíes, guachichiles y chichimecas.

La conquista española de San Luis Potosí se produjo a fines del siglo XVI, después del malogrado intento de la expedición comandada por Alonso Pérez Pineda que fue derrotada por los indígenas, pereciendo el propio Pérez Pineda, acerca de lo cual Manuel Muro apunta:

Que sabiendo Cortés todos esos sucesos, envió una expedición compuesta de más de ochocientos soldados españoles entre alabarderos y tropa de Caballería, y tres mit tlaxcaltecas y mexicanos a las órdenes de Gonzalo de Sandoval, y que después de varios y continuos combates, forzando las gargantas de la sierra, llega Sandoval a Pánuco, aprehendió a los principales caciques y los hizo quernar vivos. Que este castigo terrible afianzó el dominio español en aquellas comarcas, y ya pudierori los españoles, aventureros é indios aliados, avanzar sin dificultad hasta el valle donde está hoy situada la ciudad de San Luis Potosí; que en él encontraron muchas habitaciones de los chichimecas y guachichiles que huyeron a su aproximación, aprovechándolas todas para alojarse aquellas numerosas fuerzas. Que esta fué la manera como se pobló

el valle sin saberse la fecha, primero por los indios citados, y después por los soldados españoles y tiaxcaltecas y por los aventureros que vinieron de Oriente.²¹

En San Luis Potosí el movimiento insurgente iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla en septiembre de 1810 fue secundado por los frailes juaninos Luis Herrera y Juan Villerías, el capitán de lanceros Joaquín Sevilla y Olmedo, y el licenciado Trelles, quienes el 10 de noviembre de 1810, con el apoyo de soldados y civiles que se le unieron iniciaron exitosamente la insurrección insurgente en San Luis Potosí.²²

Al final de la Guerra de Independencia, el 21 de marzo de 1821, los capitanes del ejército realista Manuel Tovar, Nicolás Acosta y José Márquez, al mando de ochenta y cinco soldados secundaron el Plan de Iguala, poniéndose a las órdenes de Agustín de Iturbide.²³

Una vez consumada la independencia, y de conformidad con el Decreto del 17 de noviembre de 1821, de Convocatoria a Cortes —constituyentes— publicado en esa fecha, la Provincia de San Luis Potosí eligió como diputados constituyentes a Pascual de Aranda, José Joaquín Gárate, Ramón Esteban Martínez de los Ríos, Juan de Dios Rodríguez, José Mariano Sánchez Mora (conde de Santa María de Guadalupe del Peñasco) y a Alejandro Serratón.²⁴

A la caída del primer Imperio Mexicano se instaló en la Ciudad de México un nuevo Congreso Constituyente en noviembre de 1823, al que concurrieron como diputados por San Luis Potosí el doctor Tomás Vargas y los licenciados José Guadalupe de los Reyes y Luis G. Gordo. ²⁵

La espuria Constitución de 1836 adoptó la forma unitaria de Estado, por cuya razón se suprimieron los estados de la República dividiéndose el territorio nacional en departamentos, según dispuso la sexta de sus leyes de la siguiente manera:

²¹ Véase Muro, Manuel, *Historia de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Imprenta, Litografía y Encuadernación, 1910, t. I, pp. 5 y 6.

²² *Ibidem*, pp. 78-81.

²³ *Ibidem*, pp. 272 y 273.

²⁴ Soberanes, Fernández, José Luis, “El primer Congreso Constituyente Mexicano”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, p. 327.

²⁵ Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1825*, México, Porrúa, 2005, p. 194.

LEY SEXTA.

SOBRE LA DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS.

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme á la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.

Art. 2. El primer Congreso constitucional, en los meses de Abril, Mayo y Junio del segundo año de sus sesiones, hará la division del Territorio en Departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 3. Las Juntas departamentales en el resto de ese año, harán la division de su respectivo Departamento en Distritos, y la de éstos en partidos. dando cuenta al Gobierno, y éste con su informe al Congreso para su aprobacion. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.

La Ley sobre la División del Territorio Mexicano en Departamentos del 30 de diciembre de 1836 dividió al país en veinticuatro departamentos, uno de los cuales fue el de San Luis Potosí.

Una vez triunfante la Revolución de Ayutla se instaló en México el Congreso Constituyente previsto en el Plan de Ayutla el 17 de febrero de 1856, cuyas sesiones se iniciaron al día siguiente bajo la presidencia del diputado potosino José Ponciano Arriaga Leija, y casi un año después, el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución que en el artículo 43 incluyó a San Luis Potosí entre los estados integrantes de la Federación, al disponer:

ART. 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Al Congreso Constituyente de 1856-1857 concurrieron como diputados por San Luis Potosí: Tirso Vejo, Florencio Ávila, Ignacio Nieva, Tomás O. Parada, Juan B. Barragán, Francisco Villalobos, Luis. G. Segura y Pablo Téllez.²⁶

²⁶ Véase Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, t- I, pp. 83 y 84.

El 14 de septiembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza emitió la Convocatoria a elección de diputados a un Congreso Constituyente que tendría lugar en la Ciudad de Querétaro (las sesiones se celebraron en el Teatro Iturbide, ahora Teatro de la República); por San Luis Potosí fueron electos Filiberto Ayala, Rafael Cepeda, Enrique Córdoba Cantú, Rafael Curiel, Cosme Dávila, Rafael Martínez Mendoza, Arturo Méndez, Hilario Menéndez, Rafael Nieto, Julián Ramírez y Martínez, Samuel de los Santos, Gregorio A. Tello y Dionisio Zavala.²⁷

El 5 de octubre de 1917 el Congreso de San Luis Potosí, presidido por el diputado José Rojas aprobó la Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, los otros diputados de ese Congreso fueron: Horacio Uzeta, Flavio B. Ayala, Rodolfo S. Segura, Pablo A. Sánchez, Juan I. Durán, Simón Puente, Antonio Vives, Benjamín N. González. Rafael Castillo Vega, Jacinto Maldonado, Heriberto Menéndez, Nicolás Sánchez Salazar y Alberto Lapayre.

El 8 de octubre de 1917 fue promulgada la Constitución Particular del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí por el general Juan Barragán Rodríguez, a la sazón gobernador del Estado; a continuación se presenta la relación, en orden cronológico de quienes han sido sus gobernadores a partir de entonces.

Juan Barragán Rodríguez (1917-1919)
Severino Martínez Gómez (1919-1920)
Rafael Nieto Compeán (1920-1923)
Aurelio Manrique de Lara (1923-1927)
Saturnino Cedillo Martínez (1927-1931)
Ildefonso Turrubiartes (1931-1935)
Mateo Hernández Netro (1935-1938)
Genovevo Rivas Guillén (1938-1939)
Reynaldo Pérez Gallardo (1939-1942)
Ramón Jiménez Delgado (1942-1943)
Gonzalo N. Santos (1943-1949)
Ismael Salas Penieres (1949-1955)
Manuel Álvarez López (1955-1958)
Francisco Martínez de la Vega (1958-1961)
Manuel López Dávila (1961-1967)

²⁷ Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Biblioteca Constitucional INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. II, pp. 1233-1242.

Antonio Rocha Cordero (1967-1973)
Guillermo Fonseca Álvarez (1973-1979)
Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985)
Florencio Salazar Martínez (1985-1987)
Leopoldino Ortiz Santos (1987-1991)
Fausto Zapata Loredó (1991)
Gonzalo Martínez Corbalá (1991-1992)
Teófilo Torres Corzo (1992-1993)
Horacio Sánchez Unzueta (1993-1997)
Fernando Silva Nieto (1997-2003)
Marcelo de los Santos (2003-2009)
Fernando Toranzo Fernández (2009-2015)
Juan Manuel Carreras López (2015-2021)
José Ricardo Gallardo Cardona (2021-2027)

3. *División territorial*

Según previenen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 5o. y 114 de la Constitución potosina, la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio libre.

Con apoyo en lo anterior, el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, divide dicha entidad federativa en los cincuenta y ocho municipios siguientes: Ahualulco, Alaquines, Aquismón, Armadillo de los Infante, Axtla de Terrazas, Cárdenas, Catorce, Cedral, Cerritos, Cerro de San Pedro, Coxcatlán, Ciudad del Maíz, Ciudad Valles, Ciudad Fernández, Charcas, Ebano, El Naranjo, Guadalcázar, Huehuetlán, Lagunillas, Matehuala, Matlapa, Mexquitic de Carmona, Moctezuma, Rayón, Rioverde, Salinas, San Antonio, San Luis Potosí, San Martín Chalchicuautla, San Ciro de Acosta, San Nicolás Tolentino, San Vicente Tancuayalab, Santa Catarina, Santa María del Río, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz, Tanlajás, Tanquián de Escobedo, Tierra Nueva, Vanegas, Venado, Villa de Arista, Villa de Arriaga, Villa de Guadalupe, Villa de la Paz, Villa de Ramos, Villa de Reyes, Villa Hidalgo, Villa Juárez, Xilitla, y Zaragoza.

4. *Personalidad jurídica*

En su artículo 25 el Código Civil Federal reconoce como personas morales —también llamadas jurídicas— a la nación, a los estados de la República y a sus municipios.

En el mismo sentido, el artículo 20 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí previene que la nación, los estados y los municipios son personas morales, y con tal carácter tienen entidad jurídica.

En consecuencia, de conformidad con ambos artículos, el estado de San Luis Potosí y sus municipios son personas jurídicas, y por lo tanto tienen personalidad jurídica propia.

5. *Estructura política*

En los términos de su Constitución Política particular, el estado de San Luis Potosí se estructura con los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias: legislativa, ejecutiva y judicial que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; además, el orden jurídico potosino previene la existencia de instituciones autónomas, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado, la Fiscalía General del Estado, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

En los términos de la fracción I del artículo 17 de la Constitución Potosina, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es un organismo público, de participación ciudadana y de servicio gratuito; dotado de plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión.

La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del citado artículo 17 constitucional, es un organismo especializado, imparcial.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 31 de la Constitución de San Luis Potosí, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana es un organismo de carácter permanente, autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento; con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, según dispone el artículo 32 de la Constitución Política de San Luis Potosí, es un órgano jurisdiccional de única instancia y especializado en materia electoral en el Estado; está dotado de autonomía técnica y de gestión, y de independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 122 Bis de la Constitución de San Luis Potosí dispone que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General del Estado, órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, presupuestal y de gestión.

En el estado de San Luis Potosí, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de su Constitución particular, la justicia administrativa se encomienda al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el cual tiene competencia para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales y municipales e intermunicipales y los particulares, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y jurisdicción en todo el territorio estatal.

Previsto en la fracción II del artículo 53 y en la fracción XXXIII del artículo 57 de la Constitución potosina, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de San Luis Potosí, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, es un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía para dictar sus fallos, competente para conocer y resolver las controversias que se susciten entre las instituciones públicas estatales y municipales, con sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo y, en su caso, de los conflictos colectivos.