

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO ESTATAL

Es menester tener presente que uno de los objetos del derecho administrativo consiste en regular la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, es decir, de todo el aparato estatal; de ahí que para la cabal comprensión de dicha rama jurídica necesitamos descifrar el contenido y la naturaleza de esa parte de la estructura de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal que integran la administración pública, lo que, a su vez, pone de manifiesto la necesidad de conocer al Estado.

I. EL NOMBRE DEL ENTE ESTATAL

Los anales de la historia dan cuenta de la existencia de ciertos modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías. Se sabe que durante la larga etapa nómada de la especie humana no existió el Estado, porque éste es un fenómeno social característico de la vida sedentaria de nuestra especie, entre cuyos más importantes antecedentes históricos, de los cuales se encuentran algunas investigaciones documentadas, figuran la *polis* griega y la *civitas* romana. 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 medievo. Por su parte, en el siglo XV ya 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

La clásica definición tripartita del Estado le atribuye dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones modernas agregan el orden jurídico y la finalidad como elementos constitutivos del Estado.

1. *El pueblo*

No puede haber un Estado sin un sustrato poblacional con entidad —o sea, provisto de un modo de ser específico— y con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidas en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y de padecimientos comunes. Hay Estados, dentro de la comunidad internacional, con menos de cien mil habitantes; mas ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente en un estadio deportivo, 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*

Otro elemento tangible y esencial del Estado es su territorio, pues sin él un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, poseer una tradición, contar con costumbres, tener una idiosincrasia, labrar una historia común; en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación; no obstante, sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

El territorio da sustento al 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 territorio. Al respecto, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima dispone:

Artículo 1. La presente Ley rige en todo el Estado de Colima; sus disposiciones son de orden público, interés social y observancia general en materia de

Derechos Humanos, y tienen por objeto crear y establecer la base, estructura, organización y procedimientos de la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la Constitución Política del Estado, así como el párrafo primero, apartado B, artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. *El gobierno*

Otro elemento ostensible y esencial del Estado es el gobierno, entendido como el 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 del Estado.

Como elemento esencial del Estado, el gobierno 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”.¹

4. *El orden jurídico*

Si bien son elementos esenciales del Estado el pueblo, el territorio y el gobierno, éstos 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”.²

Indiscutiblemente, el territorio y el gobierno no pueden por sí solos, o en conjunto, integrar al Estado, pues hace falta el orden jurídico, elemento sin el cual el ente estatal no puede existir, así 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, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas. Por otro lado, el Estado tampoco podría existir sin la pre-

¹ Sanguinetti, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000, p. 401.

² Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

sencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y de su funcionamiento ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza a la situación de naturaleza, anterior a la existencia del Estado, en la que, como apuntan los contractualistas, no existe más derecho que el del más fuerte.

Consecuentemente, es indispensable regular la convivencia humana mediante un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, o sea, de un orden jurídico, en cuya cúspide figura la Constitución, con el objetivo de normar tanto la convivencia social como la organización y el funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos 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”.³

5. *La finalidad*

A juicio de un amplio sector de la doctrina, 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,⁴ y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.⁵

Para quienes esto escriben, existe un elemento teleológico en el Estado; sin embargo, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible del Estado varía en el tiempo y en el espacio, y es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población.

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 del Estado, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista, toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos del propio Estado.⁶

³ Schmill Ordóñez, Ulises, “Orden jurídico”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I-O, p. 2699.

⁴ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y 507.

⁵ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus, 1946.

⁶ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

Consideramos realista y parcialmente cierta la explicación integracionista del elemento teleológico del Estado, por cuanto hace consistir la causa final del Estado en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales respecto a la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común. Sin embargo, 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 Estado, 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 Estado, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o incluso cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

III. LA DEFINICIÓN DEL ESTADO

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

Para la elaboración de la definición del Estado, consideramos conveniente tener presentes las siguientes ideas:

- 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 o clase política conforme una pequeña pero importante parte política —y, en ocasiones, también importante parte económica— de la población de un Estado.
- El Estado subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

- Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre distintas épocas del mismo Estado.
- 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.

En consonancia con las ideas antes expresadas, 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 gobierno soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.*

Héctor González Uribe, de manera descriptiva, definió al Estado como:

1) una sociedad humana; 2) establecida permanentemente en un territorio; 3) regida por un poder supremo, y 4) que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.⁷

Sin duda, el cuarto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser; sin embargo, lamentablemente, en muchos casos no se da en la realidad esa tendencia.

IV. LA PERSONA

La palabra española “persona” proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar. Por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra “persona” se hacía referencia 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; más tarde, por un tropo del idioma, el vocablo “persona” vino a ser no sólo la máscara o careta, sino el actor enmascarado, y luego, asimismo, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

La palabra “persona”, con el correr del tiempo, 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 se utilizaban para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; es decir, el papel de acree-

⁷ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

dor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

Así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos también podían, en la antigua Roma, 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.

Fue mediante un proceso gradual evolutivo que la expresión “persona” perdió toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identificó totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social; por tal razón, en el lenguaje común, actualmente se usan como sinónimos los vocablos “persona” y “ser humano”.

Hoy en día, en el ámbito jurídico se entiende por “persona” todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones; por tal motivo, este vocablo se utiliza para aludir tanto a los seres humanos como a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan y a las instituciones creadas por ellas.

1. Clasificación de las personas

Desde la atalaya del derecho, podemos distinguir a 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; en cambio, la persona moral o jurídica es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones. Por ello, como explicara el profesor emérito de la UNAM, 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.⁸

Surge con precisión la idea de persona moral en el concepto de “persona ficta”, desarrollado en la Edad Media, durante la primera mitad del siglo

⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

XIII, por el canonista Sinibaldo de Fieschi —posteriormente, se le designó como 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, al que se le 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*.⁹

Siglos después, Hugo Grocio en el siglo XVIII 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. Esta idea fue 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.¹⁰

Finalmente, 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 y a las asociaciones profesionales, y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

Figura, 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.¹¹

⁹ Maluquer de Motes, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

En el derecho comparado se suelen catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo con 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*

Se puede comparar la personalidad jurídica a la investidura, configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, y que es atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. En opinión del profesor de la Universidad Externado de Colombia, 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 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.¹²

V. TEORÍAS ACERCA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Intensa ha sido la discusión sobre la personalidad jurídica del Estado, ya sea para rechazarla, o bien para fundamentarla y explicarla mediante diversas teorías, entre las que destacan la que advierte una doble personalidad del Estado y la prevaleciente en la actualidad, que postula la personalidad y la voluntad únicas del Estado.

¹² Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

1. *Teorías que niegan la personalidad jurídica al Estado*

Henry Berthélemy y León Duguit, juristas ambos de gran prestigio, figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídica del Estado. Para el primero de ellos, el Estado no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros, sino un representante de estos últimos, colectivamente considerados. Sin embargo, Berthélemy 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.¹³

Por su parte, León Duguit negó que el Estado fuera una persona, con el argumento de que sólo el ser humano podía serlo, toda vez que para tal efecto se requiere de conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el Estado, 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 del Estado 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.¹⁴

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 del Estado han sido descartadas, ya que son incapaces de explicar las razones por las que el ente estatal asume derechos y obligaciones que, incluso, afectan a generaciones futuras.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

Influida por la mencionada teoría del fisco, en el siglo XIX surgió con fuerza la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual éste tiene dos personalidades: una de derecho público y otra de derecho privado. Así, el Estado actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; en cambio, utiliza la segunda personalidad —la de derecho privado— cuando se despoja de su poder 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.

Perdió su crédito la teoría de la doble personalidad al embate de las reiteradas críticas que, en la segunda mitad del siglo XX, pusieron al descubierto

¹³ Berthélemy, Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926, p. 33.

¹⁴ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, una pública y otra privada, se tendría que admitir que, como persona de derecho público, el Estado no sería responsable de los actos que efectuara como persona de derecho privado, o que el particular se convertiría en persona de derecho público cuando celebrara con el Estado un contrato administrativo; en ambos casos, esto sería absurdo.

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

En el siglo XXI, la teoría imperante 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 y los tratados y contratos suscritos por el Estado 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”.¹⁵

A la luz de la teoría de la personalidad única del Estado, éste, como las demás personas de derecho público, puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino también actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente la personalidad única del Estado, sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque, como explicara el profesor Miguel Acosta Romero, “el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia”.¹⁶

Hay alguna discusión acerca de si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se le 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”.¹⁷

Sobre este punto, estimamos que el ente a quien se le atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otro

¹⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 33.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, t. I, p. 72.

que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones como en el plano interno contratar y obligarse con particulares.

Consecuentemente, cuando cualquiera de los tres poderes del Estado 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 del Estado, por carecer de personalidad jurídica propia.

VI. EL ESTADO DE COLIMA

La comprensión cabal del derecho administrativo colimense requiere conocer los aspectos principales del estado de Colima.

1. *Geografía*

El estado de Colima, según el INEGI, tiene una superficie territorial de 5,625 kilómetros cuadrados, que representa el 0.29% de la superficie del país. Se ubica en la parte media de la costa sur del océano Pacífico. Esta entidad federativa limita al norte, al este y al oeste con el estado de Jalisco; al sureste con el estado de Michoacán, y al sur con el océano Pacífico.

2. *Historia*

Colima, con el carácter de territorio, figuró como parte integrante de la Federación mexicana, según dispuso la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.¹⁸

La Constitución de 1857, expedida por el Congreso Constituyente de 1856-1857, convirtió en estado al territorio de Colima, de acuerdo con la propuesta del entonces diputado de Colima, Francisco Brizuela.¹⁹

Al Congreso Constituyente celebrado en Querétaro, el cual expidió la Constitución de 1917, asistió como diputado por el estado de Colima el li-

¹⁸ Terríquez Sámano, Ernesto, *Historia mínima de Colima*, México, Metropolitana de Ediciones, 1992, p. 38.

¹⁹ Romero, José Miguel, *Breve historia de Colima*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 131.

cenciado Francisco Ramírez Villarreal; en su versión original, dicha Constitución incluyó a Colima como uno de los estados de la Federación.²⁰

3. *División territorial*

La base de la división política y administrativa de los estados de la República, según señala el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 90 de la Constitución particular del estado de Colima, es el municipio libre, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104 de su Constitución particular, el territorio del estado de Colima se divide en diez municipios, a saber: Armería, Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecomán y Villa de Álvarez.

4. *Población*

Conforme al XIII Censo General de Población y Vivienda, realizado del 31 de mayo al 25 de junio de 2010, la población estatal —por cierto, predominantemente femenina— ascendía a 1,827,937 habitantes; el 51.5% son mujeres y el 48.5% son hombres;²¹ el 70% vive en áreas urbanas y el 30% radica en áreas rurales. El promedio de vida para mujeres es de 78.2%, mientras que para hombres es de 73.3%.²²

En México, la primera gobernadora de un estado fue Griselda Álvarez Ponce de León,²³ hija del gobernador colimense Miguel Álvarez García y bisnieta del general Manuel Álvarez Zamora, quien fuera en 1857 el primer gobernador de Colima.

En el discurso de su toma de posesión, Griselda Álvarez afirmó: “Vivamos un tiempo nuevo de plena igualdad con los hombres; sin privilegios que no requerimos, pero sin desventajas que no merecemos”.²⁴

²⁰ Levy, José, *Colima en el Congreso Constituyente de 1916-1917*, Colima, Gobierno del Estado de Colima, 2002, p. 10.

²¹ Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22>.

²² *Idem*.

²³ Guzmán Nava, Ricardo, *Resumen integral de la historia de Colima*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 233.

²⁴ Salmerón, Luis Arturo, “Toma posesión la primera gobernadora en México”, *Relatos e Historias en México*, núm. 75, noviembre de 2014, p. 181.

A partir de la expedición de la Constitución de 1917, han ocupado la titularidad del gobierno del estado de Colima:

Nombre	Periodo
Juan Jacobo Valadez	(06/01/1915-30/06/1917)
José Felipe Valle	(30/06/1917-31/10/1919)
Miguel Álvarez García	(01/11/1919-31/10/1923)
Gerardo Hurtado Sánchez	(01/11/1923-25/04/1925)
Simón García Ortega	(25/04/1925-31/10/1927)
Pedro Torres Ortiz	(16/08/1931-20/11/1931)
Laureano Cervantes	(01/11/1927-06/08/1931)
Salvador Saucedo	(07/08/1931-31/07/1935)
Salvador G. Govea	(01/11/1933-06/08/1933)
José Campero	(01/08/1935-31/10/1935)
Miguel G. Santa Ana	(01/11/1935-31/10/1939)
Pedro Torres Ortiz	(31/10/1939-31/10/1943)
Manuel Gudiño Díaz	(01/11/1943-31/10/1949)
Jesús González Lugo	(01/11/1949-31/10/1955)
Rodolfo Chávez Carrillo	(01/11/1955-31/10/1961)
Francisco Velasco Curiel	(01/11/1961-31/10/1967)
Pablo Silva García	(01/11/1967-31/10/1973)
Leonel Ramírez García	(01/11/1973-31/12/1973)
Arturo Noriega Pizano	(31/01/1974-31/10/1979)
Griselda Álvarez Ponce de León	(01/11/1979-31/10/1985)
Elías Zamora Verduzco	(01/11/1985-31/10/1991)
Carlos de la Madrid Virgen	(01/11/1991-31/10/1997)
Fernando Moreno Peña	(01/11/1997-31/10/2003)
Carlos Flores Dueñas	(01/11/2003-14/07/2004)
Gustavo Vázquez Montes	(14/07/2004-24/02/2005)
Arnoldo Ochoa González	(24/02/2005-05/05/2005)
Silverio Cavazos	(05/05/2005-31/10/2009)
Mario Anguiano Moreno	(01/11/2009-31/10/2015)
Ramón Pérez Díaz	(01/11/2015-10/02/2016)
José Ignacio Peralta	(11/02/2016-31/10/2021)

5. *Personalidad jurídica*

El artículo 25 del Código Civil Federal reconoce como personas morales, también llamadas “jurídicas”, a los estados de la República, al establecer que son personas morales:

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

El artículo 25 del Código Civil para el Estado de Colima reproduce literalmente el artículo 25 del Código Civil Federal; en consecuencia, de conformidad con ambos artículos de los ordenamientos legales civiles de la Federación y de Colima, el estado de Colima es una persona moral y, por tanto, tiene personalidad jurídica propia.

6. *Estructura política*

Constitucionalmente, el estado de Colima se estructura mediante 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, la propia Constitución particular del estado previene la existencia de tres instituciones dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: 1) la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima; 2) el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima, y 3) el Instituto Electoral del Estado de Colima.

Así, el artículo 14 de la Constitución colimense es consistente con los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la República, ya que adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución federal, el artículo 21 de la Constitución particular de Colima dispone que el poder del estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación ni depositarse el Legislativo o el Judicial en una sola persona.

A. El Poder Legislativo

El artículo 23 de la Constitución de Colima dispone que las funciones atribuidas al Poder Legislativo se encomiendan a una cámara denominada “Congreso del estado”, el cual, de acuerdo con el artículo 24 de dicha Constitución, se integra con veinticinco diputados, de los cuales dieciséis son electos según el principio de mayoría relativa y nueve por el principio de representación proporcional.

B. El Poder Judicial

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 67 de la Constitución Política del estado de Colima dispone que se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados de primera instancia, los juzgados especializados en justicia para adolescentes, los juzgados de control, los tribunales de enjuiciamiento, los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, los juzgados de paz, y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale su ley orgánica.

C. El Poder Ejecutivo

En lo concerniente al Poder Ejecutivo, la Constitución de Colima dispone en su artículo 50 que se deposita en una persona que se denomina “gobernadora o gobernador del estado de Colima”, y en su artículo 51 establece los requisitos e impedimentos para ocupar ese cargo.

Como previenen los artículos 116 de la Constitución federal y 52 de la Constitución de Colima, quien sea titular del Poder Ejecutivo del estado será elegido directamente por el pueblo, durará en su cargo seis años y no podrá reelegirse.

El artículo 58 de la Constitución de Colima confiere al titular de la gubernatura del estado, entre otras, las siguientes facultades y obligaciones:

III. Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución;

IV. Formar los reglamentos y dictar las providencias que demande la mejor ejecución de las leyes;

V. Nombrar y remover libremente a las Secretarías y Secretarios de la Administración Pública del Estado, a la Consejera o Consejero Jurídico y a los demás servidores públicos cuyo nombramiento y remoción no correspondan, conforme a la ley, a otra autoridad. En el nombramiento de quienes hayan de ocupar la titularidad de los cargos antes mencionados, se atenderá el principio de paridad de género...

XVI. Tener el mando de la fuerza pública del Estado y transmitir órdenes a las policías preventivas municipales sólo en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

XVII. Conceder indultos conforme a la ley.

D. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima

El artículo 13 de la Constitución colimense prevé la existencia de un organismo encargado de la defensa y protección de los derechos humanos en el estado, denominado “Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima”, y que tiene competencia para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de carácter administrativo en que incurran servidores públicos, estatales o municipales, excepto de asuntos electorales o jurisdiccionales.

Dicha Comisión tiene facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes expedidas por el Congreso del estado que violen derechos humanos.

E. El Instituto Electoral del Estado

El artículo 89 de la Constitución particular de Colima determina la existencia del Instituto Electoral del Estado como un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y su funcionamiento, encargado de organizar las elecciones locales.

F. *El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización
Gubernamental del Estado*

El artículo 115 de la Constitución colimense prevé la existencia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, que estará dotado de autonomía técnica y de gestión, y que será el encargado del control y fiscalización de los ingresos, egresos y deuda, así como de la revisión de la cuenta pública del estado y de sus municipios.