

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 sus 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 Medievo; 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*. *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 substrato poblacional con entidad, o sea, 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 él, 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 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.¹

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 omnicomprendiva 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”.²

4. *El orden jurídico*

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”.³

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, 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.

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, o sea, de un orden jurídico en cuya cúspide figura la Constitución para normar tanto la convivencia social como la organización

¹ Colombo Murúa, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

² Sanguinetti, Horacio, *Curso de derecho político*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 401.

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

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".⁴

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,⁵ y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.⁶

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, 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.⁷

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 éste 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 necesariamente por toda la mayoría, sino únicamente por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto,

⁴ Schmill Ordóñez, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I, p. 2699.

⁵ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y 507.

⁶ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, 2a. ed., México, Jus, 1955, p. 229.

⁷ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

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, o sea, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un suceso universal omnicomprendido 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:

- 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 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”.⁸

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; 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 cómo 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 sustinet*, 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 impor-

⁸ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

tar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por tal 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 lo tanto, el vocablo se utiliza tanto para aludir a los seres humanos como a sus asociaciones, a las organizaciones que los agrupan y a las instituciones creadas por ellos.

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 explica 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.⁹

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*.¹⁰

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.¹¹

⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

¹⁰ Maluquer de Motes, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

¹¹ *Idem*.

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 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.¹²

Es frecuente en el derecho comparado 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*

Es equiparable la personalidad jurídica a la investidura configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, que es atribuible a cual-

¹² Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

quier 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 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.¹³

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 nos 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.¹⁴

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

¹³ Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

¹⁴ Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926, p. 33.

estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.¹⁵

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 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 Ta-

¹⁵ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

mayo y Salmorán: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.¹⁶

De conformidad con esta teoría, el Estado —como las demás personas jurídicas oficiales— puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino también actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente su personalidad única sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, sobre esto explica 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.¹⁷

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”.¹⁸

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.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye personalidad jurídica, y por tanto patrimonio propio, a diez organismos u órganos constitucionales autónomos:

¹⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 86.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 18a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 78.

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones (FT).
- El Instituto Nacional Electoral (INE).
- La Fiscalía General de la República (FGR).
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Los órganos reguladores coordinados en materia energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Nacional Reguladora de Energía).

En lo concerniente a la personalidad jurídica, el Código Civil Federal (ordenamiento jurídico del derecho privado), en su artículo 25, reconoce personalidad moral —debiera decir personalidad jurídica— a la nación (o sea, a la Federación), a los estados y los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Para corregir tales errores normativos, sería muy conveniente adicionar a nuestra Constitución el artículo 30 bis, que podría ser del tenor siguiente: “Artículo 30 bis. Tienen personalidad jurídica la Federación, la Ciudad de México, los estados, los municipios, las alcaldías, los organismos y órganos constitucionales autónomos, las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía y los organismos descentralizados”.

VI. EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

A la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país cuenta con treinta y dos entidades federativas, incluida la Ciudad de México; entre las cuales destaca el estado de Coahuila de Zaragoza, que a continuación se analiza.

1. *Geografía y demografía*

Situado al norte del territorio nacional, el estado de Coahuila de Zaragoza colinda al norte con Estados Unidos de América, al este con el estado de Nuevo León, al sur con los estados de San Luis Potosí y Durango, y al oeste con el estado de Chihuahua.

Su territorio tiene una extensión de 151,595 kilómetros cuadrados, con 3,146,771 habitantes en 2020 según el INEGI; la sierra madre oriental integra el sistema montañoso vertebral del estado; en el municipio de Arteaga se encuentra su más alta elevación orográfica, conocida como el Cerro del Morro, con una altitud de 3,710 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

La voz náhuatl “Coahuila” significa, según algunos expertos, lugar con muchos árboles, aun cuando otros la interpretan como “lugar donde se arrastran las serpientes”.¹⁹

El territorio del actual estado de Coahuila fue ocupado en la época precolombina por indígenas huauchichiles, coahuiltecos, tobosos, irritilas y rayados, genéricamente llamados chichimecas.²⁰

Durante la Colonia, la primera población fundada por los españoles fue Parras; al respecto, María Elena Santoscoy afirma:

El primer núcleo de población fue conformado por Parras y el pueblo de San Esteban de la Nueva Tlaxcala, anexo a Saltillo. En una segunda penetración misional se configuró un modelo que habría de repetirse en estas regiones septentrionales. La colonización de regiones habitadas por nómadas fueron la base para que, a partir de 1571, las expediciones misionales se dieran a la tarea de recorrer las vastas latitudes del noreste con la finalidad de decidir la mejor estrategia para establecer diversas poblaciones en la frontera de guerra.²¹

Las primeras tropas de la conquista española estaban bajo el mando de Francisco Cano, cuyas huestes llegaron a esas tierras a finales de 1568, hubo de pasar poco más de un siglo para que se organizaran, pues en 1674 se fundó la Provincia de San Francisco de Coahuila y Nueva Extremadura, designándose a Antonio Balcarcel Rivadeneira y Sotomayor como gobernador.

Durante la Colonia, en el siglo XVIII asumió el trono español la dinastía de los borbones, que se esforzó por modernizar a su imperio, lo que trajo por consecuencia la expedición de la real ordenanza de 1786, la que según José Fuentes García “modificó profundamente la organización política y administrativa de la Nueva España. De hecho, desapareció la antigua división en

¹⁹ Cuéllar Valdés, Pablo Mario, *Historia del estado de Coahuila*, Saltillo, Editorial de María de los Dolores Francisca Quintanilla Rodríguez, 2011, p. 14.

²⁰ *Ibidem*, p. 16.

²¹ Santoscoy, María Elena, “Chapter 12: La cristiandad atraviesa el desierto”, *Breve historia de Coahuila*, México, Colegio de México, 2000, p. 33.

reinos, gobernaciones y provincias, e incluso la figura del virrey quedó muy limitada”.²²

De esta suerte, la Nueva España quedó dividida en doce intendencias, tres gobiernos y dos provincias internas; en las provincias internas de oriente quedó incluida Coahuila.

A principios de 1810 se convocó a la reunión de las Cortes en Cádiz para expedir la primera Constitución española, cuyos debates iniciaron en agosto de 1811, por Coahuila concurrió Miguel Ramos Arizpe, quien presentó ante las Cortes de Cádiz su célebre estudio sobre *El estado natural político y civil de las provincias de Coahuila, del Nuevo Reino de León, del Nuevo Santander y de Tejas*, documento que tuvo gran trascendencia en el federalismo mexicano.

La Constitución federal de 1824 contempló la existencia de diecisiete estados, uno de ellos fue el estado de Nuevo León, Coahuila y Tejas, el que por decreto del 7 de mayo de 1824 se dividió en dos: el estado de Nuevo León y el estado de Coahuila y Tejas; el 11 de marzo de 1827 se expidió la primera Constitución del estado de Coahuila.

En 1836 vino la debacle con la derrota del ejército mexicano al mando del general Antonio López de Santa Anna en la batalla que sostuvo contra las tropas separatistas de Tejas, lo que dio lugar a su independencia y, poco después, a su anexión a los Estados Unidos, lo que provocó la guerra de México contra los Estados Unidos, en la que, como dijera Jesús Reyes Heróles, “la sociedad mexicana se auto derrotó, porque las divisiones internas, la carencia de derroteros, la falta de realismo en la clase dirigente y la rivalidad de quienes mandaban, traicionaron los intereses de México”.²³

La espuria Constitución mexicana de 1836 suprimió a los estados de la República y los convirtió en departamentos, pero el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 restableció el federalismo e incluyó a Coahuila como uno de sus estados.

En 1855, Santiago Vidaurri, gobernador de Nuevo León, por sí y ante sí, anexó Coahuila a Nuevo León para formar el estado de Nuevo León y Coahuila, situación que ratificó la Constitución de 1857, y que corrigió el presidente Benito Juárez el 26 de febrero de 1864, mediante decreto que dispuso la separación que hizo reaparecer al estado de Coahuila, el que expidió su segunda Constitución el 21 de febrero de 1882, ya en pleno porfiriato, iniciado en 1876.

²² Fuentes García, José, *Coahuila. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010, p. 6.

²³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, t. I, p. 22.

En los estertores del porfiriato, Francisco I. Madero, oriundo de Parras, Coahuila, fue elegido presidente de México, pero el dictador Porfirio Díaz desconoció el triunfo de Madero y se autoproclamó ganador de la elección, lo que trajo como consecuencia que Madero proclamara el 6 de octubre de 1911 el Plan de San Luis en el que convocaba a los ciudadanos de la República a tomar las armas el 20 de noviembre de aquel año, fecha de inicio de la revolución maderista que, finalmente triunfante, depuso al dictador Porfirio Díaz, que se había mantenido en el poder por más de 30 años, merced a sus seis espurias reelecciones.²⁴ Una vez derrocado, Porfirio Díaz viajó en el barco español Ipiranga a Francia, donde vivió hasta su fallecimiento.

El 15 de octubre de 1911 se efectuaron las elecciones que eligieron a Francisco I. Madero como presidente y a José María Pino Suárez para ocupar la vicepresidencia. Madero tomó posesión de su cargo el 6 de noviembre del mismo año; en la integración de su gabinete incluyó al general Victoriano Huerta, quien el 18 de febrero de 1913 dio el golpe de Estado para ocupar la presidencia, haciendo prisioneros al presidente y al vicepresidente, quienes fueron asesinados el 22 de febrero de ese año, por órdenes del traidor Victoriano Huerta, lo cual fue el detonante de la rebelión.

Ante esta situación, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclamó el Plan de Guadalupe y asumió el cargo de jefe del Ejército Constitucionalista; derrotadas las tropas del gobierno *de facto* del traidor Huerta, Carranza convocó a elecciones para integrar un Congreso Constituyente, el cual inició sus actividades el día primero de diciembre de 1916, habiendo concurrido como diputados por Coahuila el licenciado Manuel Aguirre Berlanga, el profesor Manuel Cepeda Medrano, el periodista Ernesto Meade Fierro, el profesor José Rodríguez González, el médico y general José María Rodríguez y el periodista Jorge Von Versen.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917 han fungido como gobernadores del estado de Coahuila:

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>
Manuel Pérez Treviño	1o. de diciembre de 1925 a 11 de abril de 1928
Bruno Neira González	11 de abril de 1928 a 30 de noviembre de 1929
Nazario Silvestre Ortiz Garza	1o. de diciembre de 1929 a 30 de noviembre de 1933

²⁴ Fuentes García, José, *Coahuila. Historia de las instituciones jurídicas*, cit.

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>
Jesús Valdés Sánchez	1o. de diciembre de 1933 a 30 de noviembre de 1937
Pedro Rodríguez Triana	1o. de diciembre de 1937 a 15 de noviembre de 1941
Gabriel Cervera Riza	15 de noviembre de 1941 a 30 de noviembre de 1941
Benecio López Padilla	1o. de diciembre de 1941 a 30 de noviembre de 1945
Ignacio Cepeda Dávila	1o. de diciembre de 1945 a 22 de julio de 1947
Ricardo Ainsle Rivera	27 de julio de 1947 a 29 de febrero de 1948
Paz Faz Riza (interino)	1o. de marzo de 1948 a 6 de junio de 1948
Raúl López Sánchez	6 de junio de 1948 a 30 de noviembre de 1951
Román Cepeda Flores	1o. de diciembre de 1951 a 30 de noviembre de 1957
Raúl Madero González	1o. de diciembre de 1957 a 30 de noviembre de 1963
Braulio Fernández Aguirre	1o. de diciembre de 1963 a 30 de noviembre de 1969
Eulalio Gutiérrez Treviño	1o. de diciembre de 1969 a 30 de noviembre de 1975
Oscar Flores Tapia	1o. de diciembre de 1975 a 10 de agosto de 1981
Francisco José Madero González	11 de agosto de 1981 a 30 de noviembre de 1981
José de las Fuentes Rodríguez	1o. de diciembre de 1981 a 30 de noviembre de 1987
Eliseo Mendoza Berrueto	1o. de diciembre de 1987 a 30 de noviembre de 1993
Rogelio Montemayor Seguy	1o. de diciembre de 1993 a 30 de noviembre de 1999
Enrique Martínez y Martínez	1o. de diciembre de 1999 a 30 de noviembre de 2005

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>
Humberto Moreira Valdez	1o. de diciembre de 2005 a 4 de enero de 2011
Jorge Torres López (interino)	4 de enero de 2011 a 30 de noviembre de 2011
Rubén Moreira Valdez	1o. de diciembre de 2011 a 30 de noviembre de 2017
Miguel Riquelme Solís	1o. de diciembre de 2017 (en el cargo)

3. *División territorial*

El estado de Coahuila de Zaragoza está incluido como una de las entidades federativas en las que está dividido el territorio de la República mexicana, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. *Municipios del estado de Coahuila*

Como establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio libre; en concordancia con este precepto, el artículo 4o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila señala:

En el Estado la forma de Gobierno será, republicana, laica, representativa, popular y democrático; considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de los derechos humanos y en los aspectos económico, social y cultural del pueblo; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con apoyo en tales preceptos, el artículo 7o. del Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza divide dicha entidad federativa en treinta y ocho municipios, cuyos nombres, y los de sus cabeceras, son los siguientes:

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera</i>
01 Abasolo	Abasolo
02 Acuña	Ciudad Acuña
03 Allende	Allende
04 Arteaga	Arteaga
05 Candela	Candela
06 Castaños	Castaños
07 Cuatro Ciénegas	Cuatro Ciénegas de Carranza
08 Escobedo	Escobedo
09 Francisco I. Madero	Francisco I. Madero (Chávez)
10 Frontera	Frontera
11 General Cepeda	General Cepeda
12 Guerrero	Guerrero
13 Hidalgo	Hidalgo
14 Jiménez	Jiménez
15 Juárez	Juárez
16 Lamadrid	Lamadrid
17 Matamoros	Matamoros
18 Monclova	Monclova
19 Morelos	Morelos
20 Múzquiz	Ciudad Melchor Múzquiz
21 Nadadores	Nadadores
22 Nava	Nava
23 Ocampo	Ocampo
24 Parras	Parras de la Fuente
25 Piedras Negras	Piedras Negras
26 Progreso	Progreso
27 Ramos Arizpe	Ramos Arizpe
28 Sabinas	Sabinas
29 Sacramento	Sacramento
30 Saltillo	Saltillo

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera</i>
31 San Buenaventura	San Buenaventura
32 San Juan de Sabinas	Nueva Rosita
33 San Pedro	San Pedro
34 Sierra Mojada	Sierra Mojada
35 Torreón	Torreón
36 Viesca	Viesca
37 Villa Unión	Villa Unión
38 Zaragoza	Zaragoza

5. *Personalidad jurídica*

En su artículo 25, el Código Civil Federal reconoce como personas morales, también llamadas jurídicas, a los estados de la República y a sus municipios, al establecer: “Artículo 25. Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios...”.

Por su parte, el Código Civil para el Estado de Coahuila, en su artículo 239, reconoce al estado de Coahuila y a sus municipios como una persona moral.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de Coahuila y sus municipios son personas jurídicas y, por lo tanto, tienen personalidad jurídica propia.

6. *Estructura política*

En los términos de su Constitución política particular, el estado de Coahuila 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, la propia legislación coahuilense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral de Coahuila, el Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, la Fiscalía General

del Estado de Coahuila de Zaragoza, y la Comisión Coahuilense de Conciliación y Arbitraje Médico.

A. El Poder Legislativo

De conformidad con el artículo 382 de la Constitución del Estado de Coahuila, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

La legislatura del estado, y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 3o., se compone de 16 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 9 por el de representación proporcional; unos y otros duran en el cargo tres años.

B. El Poder Ejecutivo

La Constitución particular del estado de Coahuila, en su artículo 75, ordena que el Poder Ejecutivo se deposite en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, quien dura en el cargo seis años, según dispone el artículo 77 de dicho ordenamiento.

C. El Poder Judicial

Conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución coahuilense, se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los tribunales distritales, en los tribunales laborales, y en los juzgados de primera instancia.