

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL ESTADO

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 *ciuitas* 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*, 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, 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 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.<sup>1</sup>

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 omnicomprendensiva 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”.<sup>2</sup>

#### 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”.<sup>3</sup>

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, el cual 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.

---

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

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

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

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 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”.<sup>4</sup>

## 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,<sup>5</sup> y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.<sup>6</sup>

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 ésta. 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.<sup>7</sup>

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

<sup>4</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, “Orden jurídico”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I, p. 2699.

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

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

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

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 de él, 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 omnicomprendivo, 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 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.<sup>8</sup>

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 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

---

<sup>8</sup> González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

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 personas 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 Universidad Nacional Autónoma de México 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.<sup>9</sup>

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,

---

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

pero carente de alma y cuerpo, lo consideró “persona ficta”. A diferencia de la persona física, la persona ficta no podía quedar sujeta a excomunión ni interdicción: “collegium in causa universitatis fingantur una persona”.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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 —que se ocupa 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.<sup>12</sup>

Es frecuente en el derecho comparado, catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo con las normas del derecho

---

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

<sup>11</sup> *Idem*.

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

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 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.<sup>13</sup>

## 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 figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídica del Estado; para el

<sup>13</sup> Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

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.<sup>14</sup>

También Duguit negó que el Estado fuera 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.<sup>15</sup>

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 éste 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

<sup>14</sup> Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., Paris, Sirey, 1926, p. 33.

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

que como persona de derecho público no sería responsable de los actos que efectuara como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiera en persona de derecho público cuando celebrara 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 los 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”.<sup>16</sup>

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, porque como 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...<sup>17</sup>

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”.<sup>18</sup>

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,

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

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

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

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:

- 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 de 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 a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Para corregir tales errores normativos, sería 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 MÉXICO

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 México, que a continuación analizo.

### 1. *Geografía y demografía*

Situado en el centro del territorio nacional, el estado de México colinda al norte con Querétaro, al noreste con Hidalgo, al este con Tlaxcala, al sureste con Puebla, al sur con Morelos y Ciudad de México, al suroeste con Guerrero y al oeste con Michoacán.

Su territorio tiene una extensión de 22,357 kilómetros cuadrados, con 16'992,418 habitantes en 2020, según el INEGI; su más alta elevación orográfica es el volcán Popocatepetl, con una altitud de 5,380 metros sobre el nivel del mar.

### 2. *Historia*

El 4 de febrero de 1870, dentro del territorio del municipio de Tequixquiac, estado de México, fue encontrado el hueso sacro de camélido del tipo de los guanacos o llamas, conocido como “hueso de Tequixquiac”, cuyo hallazgo se produjo casualmente al efectuarse los trabajos de desagüe de la cuenca de México; cuando se encontró el hueso ya estaba artificialmente tallado y perforado desde hacía miles de años, lo que permite suponer la existencia de seres humanos de tiempos muy anteriores.

Más tarde, un numeroso grupo de indígenas otomíes se asentaron a partir del año 100 a. C. en el valle de Anáhuac, y dos siglos después iniciaron la construcción de las pirámides del Sol y de la Luna, el templo de Quetzalcóatl, La Ciudadela y el mercado en Teotihuacán; pasados cinco siglos, los toltecas asentados en Tula dominaron el valle de Anáhuac; al inicio de la conquista española, aquel territorio estaba poblado por otomíes, mexicas, acolhuas, otomíes, mazahuas, matlazincas y nahuas.<sup>19</sup>

Posteriormente, aquella región quedaría dominada por los aztecas.<sup>20</sup> Una vez vencido el imperio azteca en 1521, su territorio quedó sujeto a

<sup>19</sup> Chavero, Alfredo, *México a través de los siglos*, México, Ballescá y compañía, Editores, s/f, tomo primero, p. 64.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 160.

las disposiciones de Hernán Cortés, que lo denominó Reino de la Nueva España, y cinco lustres después, la Nueva España se dividió en dos grandes reinos: el Reino de México y el Reino de la Nueva España; en 1577, los conquistadores fundaron el poblado de Tollocan, cuyo nombre actual es Toluca.<sup>21</sup>

El estado de México se ha regido sucesivamente por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 14 de febrero de 1827; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 12 de octubre de 1861; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 14 de octubre de 1870, y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de 1917; a partir de esta última, sus gobernadores han sido:

1. Rafael Cepeda (1916-1917)
2. Carlos Tejada, gobernador provisional (15 de enero al 20 de junio de 1917)
3. Agustín Millán Vivero (1917-1918)
4. Joaquín García Luna (1918-1919)
5. Agustín Millán Vivero (1919)
6. Francisco Javier Gaxiola (1919-1920)
7. Agustín Millán Vivero (1920)
8. Darío López (1920)
9. Abundio Gómez (1920-1921)
10. Manuel Campos Mena (1921)
11. Abundio Gómez (1921-1925)
12. Carlos Riva Palacio (1925-1929)
13. Filiberto Gómez (1929-1933)
14. José Luis Solórzano (1933-1935)
15. Eucario López (1935-1937)
16. Wenceslao Labra García (16 de septiembre de 1937-15 de septiembre de 1941)
17. Alfredo Zárate Albarrán (16 de septiembre de 1941-8 de marzo de 1942)
18. José Luis Gutiérrez y Gutiérrez, sustituto (1942)
19. Isidro Fabela Alfaro, sustituto (16 de marzo de 1942-15 de septiembre de 1945)
20. Alfredo del Mazo Vélez (16 de septiembre de 1945-16 de septiembre de 1951)

<sup>21</sup> Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Ballescá y compañía, Editores, S/F tomo primero, p. 95.

21. Salvador Sánchez Colín (16 de septiembre de 1951-15 de septiembre de 1957)
22. Gustavo Baz Prada (16 de septiembre de 1957-15 de septiembre de 1963)
23. Juan Fernández Albarrán (16 de septiembre de 1963-15 de septiembre de 1969)
24. Carlos Hank González (16 de septiembre de 1969-15 de septiembre de 1975)
25. Jorge Jiménez Cantú (16 de septiembre de 1975-15 de septiembre de 1981)
26. Alfredo del Mazo González (6 de septiembre de 1981-21 de abril de 1986)
27. Alfredo Baranda García (21 de abril de 1986-15 de septiembre de 1987)
28. Mario Ramón Beteta (16 de septiembre de 1987-11 de septiembre de 1989)
29. Ignacio Pichardo Pagaza (11 de septiembre de 1989-15 de septiembre de 1993)
30. Emilio Chuayffet (16 de septiembre de 1993-2 de julio de 1995)
31. César Camacho Quiroz, sustituto (2 de julio de 1995-15 de septiembre de 1999)
32. Arturo Montiel Rojas (16 de septiembre de 1999-15 de septiembre de 2005)
33. Enrique Peña Nieto (16 de septiembre de 2005-15 de septiembre de 2011)
34. Eruviel Ávila Villegas (16 de septiembre de 2011-15 de septiembre de 2017)
35. Alfredo del Mazo Maza (desde el 16 de septiembre de 2017)

### 3. *División territorial*

El estado de México está incluido como una de las entidades federativas en que se dividió el territorio de la República mexicana en la Constitución Federal de 1824, cuyo territorio se integró, de acuerdo con el Decreto del 7 de agosto de 1824, con los partidos de Acapulco, Chilapa, Tixtla, Zacatula, Cuernavaca, Cuautla, Huejutla, Metztlán, Yahualica, Chalco, Coatepec, Chalco, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec, Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco, Zumpango, Taxco, Temascaltepec, Tetela del Río, Zacualpan, Lerma, Malinalco, Metepec, Tenango del Valle, Toluca, Ixtlahuaca, Tula (partidos Actopan, Huichapan, Tetepango, Tula, Jilotepec, Ixmiquilpan, Zimapán, Apan, Otumba, Pachuca, Tulancingo y

Zempoala; la espuria Constitución de 1836 suprimió a los estados, sustituyéndolos por departamentos, uno de ellos fue el de México; en la Constitución de 1857 reaparecen los estados, los que también figuran en la Constitución de 1917

Como puede observarse, el territorio del estado de México se ha reducido drásticamente, ello debido a que se tomaron porciones del mismo para crear los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero.

4. *Municipios del estado de México*

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 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre”.

Con apoyo en tales preceptos, el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México divide dicha entidad federativa en ciento veinticinco municipios, cuyos nombres, y los de sus cabeceras, son los siguientes:

| <i>Municipio</i>          | <i>Cabecera municipal</i>          |
|---------------------------|------------------------------------|
| Acambay de Ruiz Castañeda | Villa de Acambay de Ruiz Castañeda |
| Acolman                   | Acolman de Nezahualcóyotl          |
| Aculco                    | Aculco de Espinoza                 |
| Almoloya de Alquisiras    | Almoloya de Alquisiras             |
| Almoloya de Juárez        | Villa de Almoloya de Juárez        |
| Almoloya del Río          | Almoloya del Río                   |
| Amanalco                  | Amanalco de Becerra                |
| Amatepec                  | Amatepec                           |
| Amecameca                 | Amecameca de Juárez                |
| Apaxco                    | Apaxco de Ocampo                   |
| Atenco                    | San Salvador Atenco                |
| Atizapán                  | Santa Cruz Atizapán                |

| <i>Municipio</i>        | <i>Cabecera Municipal</i>        |
|-------------------------|----------------------------------|
| Atlacomulco             | Atlacomulco de Fabela            |
| Atlautla                | Atlautla de Victoria             |
| Axapusco                | Axapusco                         |
| Ayapango                | Ayapango de Gabriel Ramos Millán |
| Calimaya                | Calimaya de Díaz González        |
| Capulhuac               | Capulhuac de Mirafuentes         |
| Coacalco de Berriozábal | San Francisco Coacalco           |
| Coatepec Harinas        | Coatepec Harinas                 |
| Cocotitlán              | Cocotitlán                       |
| Coyotepec               | Coyotepec                        |
| Cuautitlán              | Cuautitlán                       |
| Cuautitlán Izcalli      | Ciudad Cuautitlán Izcalli        |
| Chalco                  | Chalco de Díaz Covarrubias       |
| Chapa de Mota           | Chapa de Mota                    |
| Chapultepec             | Chapultepec                      |
| Chiautla                | Chiautla                         |
| Chicoloapan             | Chicoloapan de Juárez            |
| Chiconcuac              | Chiconcuac de Juárez             |
| Chimalhuacán            | Chimalhuacán                     |
| Donato Guerra           | Villa Donato Guerra              |
| Ecatepec de Morelos     | Ecatepec de Morelos              |
| Ecatzingo               | Ecatzingo de Hidalgo             |
| El Oro                  | El Oro de Hidalgo                |
| Huehuetoca              | Huehuetoca                       |
| Hueypoxtla              | Hueypoxtla                       |
| Huixquilucan            | Huixquilucan de Degollado        |
| Isidro Fabela           | Tlazala de Fabela                |
| Ixtapaluca              | Ixtapaluca                       |
| Ixtapan de la Sal       | Ixtapan de la Sal                |

| <i>Municipio</i>    | <i>Cabecera Municipal</i>         |
|---------------------|-----------------------------------|
| Ixtapan del Oro     | Ixtapan del Oro                   |
| Ixtlahuaca          | Ixtlahuaca de Rayón               |
| Jaltenco            | Jaltenco                          |
| Jilotepec           | Jilotepec de Molina Enríquez      |
| Jilotzingo          | Santa Ana Jilotzingo              |
| Jiquipilco          | Jiquipilco                        |
| Jocotitlán          | Ciudad de Jocotitlán              |
| Joquicingo          | Joquicingo de León Guzmán         |
| Juchitepec          | Juchitepec de Mariano Rivapalacio |
| La Paz              | Los Reyes Acaquilpan              |
| Lerma               | Lerma de Villada                  |
| Luvianos            | Villa Luvianos                    |
| Malinalco           | Malinalco                         |
| Melchor Ocampo      | Melchor Ocampo                    |
| Metepec             | Metepec                           |
| Mexicaltzingo       | San Mateo Mexicaltzingo           |
| Morelos             | San Bartolo Morelos               |
| Naucalpan de Juárez | Naucalpan de Juárez               |
| Nextlalpan          | Santa Ana Nextlalpan              |
| Nezahualcóyotl      | Ciudad Nezahualcóyotl             |
| Nicolás Romero      | Ciudad Nicolás Romero             |
| Nopaltepec          | Nopaltepec                        |
| Ocoyoacac           | Ocoyoacac                         |
| Ocuilan             | Ocuilan de Arteaga                |
| Otzoloapan          | Otzoloapan                        |
| Otzolotepec         | Villa Cuauhtémoc                  |
| Otumba              | Otumba de Gómez Farías            |
| Ozumba              | Ozumba de Alzate                  |
| Papalotla           | Papalotla                         |

| <i>Municipio</i>            | <i>Cabecera Municipal</i>                |
|-----------------------------|------------------------------------------|
| Polotitlán                  | Polotitlán de la Ilustración             |
| Rayón                       | Santa María Rayón                        |
| San Antonio la Isla         | San Antonio la Isla                      |
| San Felipe del Progreso     | San Felipe del Progreso                  |
| San José del Rincón         | San José del Rincón Centro               |
| San Martín de las Pirámides | San Martín de las Pirámides              |
| San Mateo Atenco            | San Mateo Atenco                         |
| San Simón de Guerrero       | San Simón de Guerrero                    |
| Santo Tomás                 | Santo Tomás de los Plátanos              |
| Soyaniquilpan de Juárez     | San Francisco Soyaniquilpan              |
| Sultepec                    | Sultepec de Pedro Ascencio de Alquisiras |
| Tecamac                     | Tecamac de Felipe Villanueva             |
| Tejupilco                   | Tejupilco de Hidalgo                     |
| Temamatla                   | Temamatla                                |
| Temascalapa                 | Temascalapa                              |
| Temascalcingo               | Temascalcingo de José María Velasco      |
| Temascaltepec               | Temascaltepec de González                |
| Temoaya                     | Temoaya                                  |
| Tenancingo                  | Tenancingo de Degollado                  |
| Tenango del Aire            | Tenango del Aire                         |
| Tenango del Valle           | Tenango de Arista                        |
| Teoloyucan                  | Teoloyucan                               |
| Teotihuacan                 | Teotihuacan de Arista                    |
| Tepetlaoxtoc                | Tepetlaoxtoc de Hidalgo                  |
| Tepetlixpa                  | Tepetlixpa                               |
| Tepotzotlán                 | Tepotzotlán                              |
| Tequixquiac                 | Tequixquiac                              |
| Texcaltitlán                | Texcaltitlán                             |
| Texcalyacac San Mateo       | Texcalyacac                              |

| <i>Municipio</i>            | <i>Cabecera Municipal</i>         |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| Texcoco                     | Texcoco de Mora                   |
| Tezoyuca                    | Tezoyuca                          |
| Tianguistenco               | Santiago Tianguistenco de Galeana |
| Timilpan                    | San Andrés Timilpan               |
| Tlalmanalco                 | Tlalmanalco de Velázquez          |
| Tlalnepantla de Baz         | Tlalnepantla                      |
| Tlatlaya                    | Tlatlaya                          |
| Toluca                      | Toluca de Lerdo                   |
| Tonanitla                   | Santa María Tonanitla             |
| Tonatico                    | Tonatico                          |
| Tultepec                    | Tultepec                          |
| Tultitlán                   | Tultitlán de Mariano Escobedo     |
| Valle de Bravo              | Valle de Bravo                    |
| Valle de Chalco Solidaridad | San Miguel Xico                   |
| Villa de Allende            | San Jose Villa de Allende         |
| Villa del Carbón            | Villa del Carbón                  |
| Villa Guerrero              | Villa Guerrero                    |
| Villa Victoria              | Villa Victoria                    |
| Xalatlaco                   | Xalatlaco                         |
| Xonacatlan                  | Xonacatlán                        |
| Zacazonapan                 | Zacazonapan                       |
| Zacualpan                   | Zacualpan                         |
| Zinacantepec                | San Miguel Zinacantepec           |
| Zumpahuacan                 | Zumpahuacán                       |
| Zumpango                    | Zumpango de Ocampo                |

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 del Estado de México previene:

Artículo 2.10.- Son personas jurídicas colectivas:

- I. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público;
- II. Las asociaciones y las sociedades civiles;
- III. Las asociaciones y organizaciones políticas estatales;
- IV. Las instituciones de asistencia privada;
- V. Las reconocidas por las leyes federales y de las demás Entidades de la República.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de México 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 México 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 Constitución mexiquense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (artículo 5), el Instituto Electoral del Estado de México (artículo 11), el Tribunal Electoral del Estado de México (artículo 13), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (artículo 16), y la Comisión del Agua del Estado de México (artículo 18).

### A. *El Poder Legislativo*

De conformidad con el artículo 38 de la Constitución del Estado de México, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea, que se denomina Legislatura del Estado, y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 39, se compone de 45 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y treinta por el de representación proporcional; unos y otros, como previene el artículo 44 del ordenamiento en cita, duran en el cargo tres años.

### *B. El Poder Ejecutivo*

La Constitución particular del Estado de México, en su artículo 66, ordena que el Poder Ejecutivo se deposite en un ciudadano, que se denomina “Gobernador del Estado”, quien durará en el cargo seis años, según dispone el artículo 67 de dicho ordenamiento.

### *C. El Poder Judicial*

Conforme a establecido en el artículo 88 de la Constitución mexicana, se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en los tribunales y juzgados de primera instancia, en los juzgados de cuantía menor y en los tribunales laborales.

Es de hacer notar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto.