

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO ESTATAL

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

I. DENOMINACIÓN DEL ENTE ESTATAL

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

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

Siendo el Estado un ente complejo, compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos

tangibles, que son población y territorio, además de un elemento ostensible: el gobierno. 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. Hay Estados en la comunidad internacional con menos de cien mil habitantes; sin embargo, 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; sin el territorio, un grupo humano podría 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 podría 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, 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 de al 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 omnicomprensiva 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*

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”.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, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, 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.

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.

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".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 de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración entre la población que conforma el elemento teleológico estatal, consistente en la manifestación del diario querer ser en la cotidiana aprobación por 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 deseo sufragado 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

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, Editorial 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.

no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente válida en cuanto a 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 por la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a su creación o subsistencia.

III. DEFINICIÓN DE ESTADO

En una primera aproximación al concepto de Estado, diré 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. 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— 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: “*i*) una sociedad humana, *ii*) establecida permanentemente en un territorio, *iii*) regida por un poder supremo, *iv*) 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 palabra 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 sustinet*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar

⁸ 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 evolutivo gradual, la expresión “persona” pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón en el lenguaje común se usan como sinónimos los vocablos “persona” y “ser humano”.

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

1. *Clasificación de las personas*

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

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

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

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 a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado —en el

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

¹¹ *Idem*.

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

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 que se configura 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.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

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

ca 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 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

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

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

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 la que se producen. Como apunta Rolando Tamayo 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, porque como explicara el profesor Miguel Acosta Romero:

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

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.

cuya personalidad jurídica le permite celebrar, en el ámbito exterior, tratados internacionales con otros Estados, asumiendo los respectivos derechos y obligaciones, y en el plano interno le permite 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 (CPEUM) 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 (IFT).
- El Instituto Nacional Electoral (INE).
- La Fiscalía General de la República (FGR).
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- Los órganos reguladores coordinados en materia energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH] y Comisión Reguladora de Energía [CRE]).

En lo concerniente a la personalidad jurídica, el Código Civil Federal, ordenamiento jurídico de derecho privado, en su artículo 25, reconoce personalidad moral —aunque debería decir personalidad jurídica— a la nación —o sea, a la Federación, los estados y 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 DURANGO

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 Durango, que a continuación analizo.

1. *Geografía y demografía*

El estado de Durango limita al norte con Chihuahua y Coahuila de Zaragoza; al este con Coahuila de Zaragoza y Zacatecas, al sur con Zacatecas, Nayarit y Sinaloa; al oeste con Sinaloa y Chihuahua.

Su territorio tiene una extensión de 123,317 kilómetros cuadrados, con 1,832,650 habitantes en el año de 2020 según el INEGI; su territorio se ubica en la intersección de la Sierra Madre Occidental, las Sierras y Llanuras del Norte, la Sierra Madre Oriental y la Mesa del Centro. Su más alta elevación orográfica es la conocida como el Cerro Gordo, con una altitud de 3,710 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

La voz euskera “Durango” significa “más allá del agua”; es el nombre de un municipio de Vizcaya en España, que en el caso de nuestro país se impuso en honor del conquistador vizcaíno Francisco, fundador de la Villa de Durango, ciudad que actualmente es el nombre de la capital del estado duranguense.

Se calcula que hace más de doce milenios llegaron a Durango sus primeros pobladores que, se cree, pertenecían a los grupos étnicos huicholes, coras, tepehuanos, tarahumaras, acaxeos, humas, hinas, tepehuanes y xiximes, genéricamente llamados chichimecas.¹⁹

Las primeras tropas de la conquista española en tierras duranguenses estaban comandadas por Nuño Beltrán de Guzmán, cuyas huestes llegaron a esas tierras a finales del año de 1563; el 8 de julio de aquel año, Francisco de Ibarra fundó la Villa de Durango en el Valle de la Guadiana, atendiendo a su cercanía con el Cerro del Mercado, en el que se suponía que había mucha plata.

¹⁹ Pacheco Rojas, José de la Cruz, *Breve historia de Durango*, México, Fondo de Cultura Económica, 2021, p. 3.

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 como 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 reinos, gobernaciones y provincias, e incluso la figura del virrey quedó muy limitada”.²⁰

De esta suerte, la Nueva España quedó dividida en doce intendencias, una de ellas fue la Intendencia de Durango, que al igual que las otras, abarcaban los ramos de justicia, hacienda, guerra y policía de provincia; además de las intendencias, la Nueva España incluía tres gobiernos y dos provincias internas.

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, 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 Durango, cuyo congreso constituyente expidió, el 1o. de septiembre de 1825, la primera Constitución del estado de Durango.

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 Texas, lo que dio lugar a su independencia y poco después a su anexión a los Estados Unidos, lo que provocó la guerra entre ese país y México, en la que, como dijera Jesús Reyes Heróles, “la sociedad mexicana se autoderrotó, 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”.²¹

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, y con él al estado de Durango.

En el catálogo de estados contenido en su artículo 43, la Constitución de 1857 incluyó al estado de Durango.

²⁰ Fuentes García, José, *Coahuila. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Senado de la República, 2010, p. 6.

²¹ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, t. I, p. 22.

El 26 de marzo de 1913 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 Victoriano Huerta, Carranza convocó a elecciones para integrar un congreso constituyente, el cual inició sus actividades el 1o. de diciembre de 1916, participaron como diputados por Durango: Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Fernando Castaños, Fernando Gómez Palacio, Jesús de la Torre, Rafael Espeleta, Pastor Rouaix y Silvestre Dorador.

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

- Domingo Arrieta León, 1o. de agosto de 1917-1920.
- Enrique R. Nájera, del 12 de mayo de 1920 al 15 de septiembre de 1920.
- Jesús Agustín Castro, del 16 de septiembre de 1920 al 10 de abril de 1924.
- Enrique R. Nájera, del 16 de septiembre de 1924 al 27 de mayo de 1928.
- Juan Gualberto Amaya, del 16 de septiembre de 1928 al 14 de marzo de 1929.
- Alberto Terrones Benítez, del 15 de marzo de 1929 al 15 de septiembre de 1930.
- José Ramón Valdés, del 16 de septiembre de 1930 al 30 de septiembre de 1931.
- Pastor Rouaix Méndez, del 1o. de agosto de 1931 al 14 de septiembre de 1932.
- Carlos Real Félix, del 15 de septiembre de 1932 al 15 de diciembre de 1935.
- Severino Ceniceros Bocanegra, del 15 de diciembre de 1935 al 1o. de septiembre de 1936.
- Miguel Arrieta, del 1o. de septiembre de 1936 al 14 de septiembre de 1936.
- Enrique R. Calderón, del 15 de septiembre de 1936 al 14 de septiembre de 1940.
- Elpidio Velázquez Perdomo, del 15 de septiembre de 1940 al 14 de septiembre de 1944.
- Blas Corral Martínez, del 15 de septiembre de 1944 al 30 de abril de 1947.
- Francisco Celis Méndez, del 30 de abril de 1947 al 18 de septiembre de 1947.

- José Ramón Valdés, del 19 de septiembre de 1947 al 14 de septiembre de 1950.
- Enrique Torres Sánchez, del 15 de septiembre de 1950 al 14 de septiembre de 1956.
- Francisco González de la Vega, del 15 de septiembre de 1956 al 3 de julio de 1962.
- Rafael Hernández Piedra, del 4 de julio de 1962 al 14 de septiembre de 1962.
- Enrique Dupré Cenicerós, del 15 de septiembre de 1962 al 4 de agosto de 1966.
- Ángel Rodríguez Solórzano, del 4 de agosto de 1966 al 14 de septiembre de 1968.
- Alejandro Páez Urquidi, del 15 de septiembre de 1968 al 14 de septiembre de 1974.
- Héctor Mayagoitia Domínguez, del 15 de septiembre de 1974 al 14 de diciembre de 1979.
- Salvador Gámiz Fernández, del 15 de diciembre de 1979 al 14 de septiembre de 1980.
- Armando del Castillo Franco, del 15 de septiembre de 1980 al 14 de septiembre de 1986.
- José Ramírez Gamero, del 15 de septiembre de 1986 al 14 de septiembre de 1992.
- Maximiliano Silerio Esparza, del 15 de septiembre de 1992 al 14 de septiembre de 1998.
- Ángel Sergio Guerrero Mier, del 15 de septiembre de 1998 al 14 de septiembre de 2004.
- Ismael Hernández Deras, del 15 de septiembre de 2004 al 14 de septiembre de 2010.
- Jorge Herrera Caldera, del 15 de septiembre de 2010 al 14 de septiembre de 2016.
- José Rosas Aispuro Torres, del 15 de septiembre de 2016 al 14 de septiembre de 2022.
- Esteban Villegas Villarreal, del 15 de septiembre de 2022 a la actualidad (2024).

3. *División territorial*

El estado de Durango está incluido como una de las entidades federativas en que el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide el territorio de la República mexicana.

4. *Municipios del estado de Durango*

El artículo 2o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango establece la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Durango.

Con apoyo en dicho precepto, el artículo 3o. de la citada ley divide al estado de Durango en treinta y nueve municipios, cuyos nombres y los de sus cabeceras son los siguientes:

<i>Clave del municipio</i>	<i>Municipio</i>	<i>Cabecera municipal</i>
001	Canatlán	Canatlán
002	Canelas	Canelas
003	Coneto de Comonfort	Coneto de Comonfort
004	Cuencamé	Cuencamé de Ceniceros
005	Durango	Victoria de Durango
006	General Simón Bolívar	General Simón Bolívar
007	Gómez Palacio	Gómez Palacio
008	Guadalupe Victoria	Guadalupe Victoria
009	Guanaceví	Guanaceví
010	Hidalgo	Villa Hidalgo
011	Indé	Indé
012	Lerdo	Lerdo
013	Mapimí	Mapimí
014	Mezquital	San Francisco del Mezquital
015	Nazas	Nazas
016	Nombre de Dios	Nombre de Dios
017	Ocampo	Villa Ocampo

<i>Clave del municipio</i>	<i>Municipio</i>	<i>Cabecera municipal</i>
018	El Oro	Santa María del Oro
019	Otáez	Otáez
020	Pánuco de Coronado	Francisco I Madero
021	Peñón Blanco	Peñón Blanco
022	Poanas	Villa Unión
023	Pueblo Nuevo	El Salto
024	Rodeo	Rodeo
025	San Bernardo	San Bernardo
026	San Dimas	Tayoltita
027	San Juan de Guadalupe	San Juan de Guadalupe
028	San Juan del Río	San Juan del Río del Centauro del Norte
029	San Luis de Cordero	San Luis de Cordero
030	San Pedro del Gallo	San Pedro del Gallo
031	Santa Clara	Santa Clara
032	Santiago Papasquiaro	Santiago Papasquiaro
033	Súchil	Súchil
034	Tamazula	Tamazula de Victoria
035	Tepehuanes	Santa Catarina de Tepehuanes
036	Tlahualilo	Tlahualilo de Zaragoza
037	Topia	Topia
038	Vicente Guerrero	Vicente Guerrero
039	Nuevo Ideal	Nuevo Ideal

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 Durango, en su artículo 25, reconoce a esta entidad federativa y a sus municipios como una persona moral.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de Durango 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 Durango se estructura con los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias (legislativa, ejecutiva y judicial) y que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Además, la propia legislación duranguense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, el Tribunal Electoral del Estado de Durango, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango y la Fiscalía General del Estado de Durango.

A. *El Poder Legislativo*

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución del estado de Durango, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Durango.

La legislatura del estado, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 66, 2o. párrafo, de la Constitución del estado de Durango, se compondrá de veinticinco diputadas y diputados, quienes serán electos para un periodo de tres años. De los veinticinco diputadas y diputados, quince serán electos por mayoría relativa y diez bajo el principio de representación proporcional.

B. El Poder Ejecutivo

La Constitución particular del estado de Durango, en su artículo 89, establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que se denominará gobernadora o gobernador del estado. Dicha persona durará en el cargo seis años, según el artículo 92 constitucional estatal.

C. El Poder Judicial

Conforme a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución duranguense, se deposita el Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Laboral Burocrático, el Tribunal de Menores Infractores, el Tribunal de Justicia Laboral, los juzgados de primera instancia y municipales, y el Centro Estatal de Justicia Alternativa.