

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 *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia; acerca de su origen se han elaborado numerosas teorías. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg* —de evidente connotación territorial— junto con las de *reich*, reino o imperio —de claro sentido de poder— para hacer referencia al fenómeno estatal del Medioevo; ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra “*stato*”; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo. “*Stato*”, pues, se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas y de los órganos depositarios de las mismas, que actúan en un territorio determinado.

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

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

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, es decir, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; existen Estados, en la comunidad internacional, con menos de cien mil habitantes, mas 120 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.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 omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno”.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, 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.

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.

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 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

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

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 el mismo existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del ente estatal, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan solo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a su creación o subsistencia.

III. DEFINICIÓN DE ESTADO

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

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

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente

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

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, y 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,

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

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 la función, la calidad o la posición del sujeto; es decir, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

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

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

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

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica, podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica es, en cambio, un ente de creación artificial con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como 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 la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi; posteriormente, el papa Inocencio IV (1243-1254) distinguió 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

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 pro-

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

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

¹¹ *Idem*.

fesor 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 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.¹³

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

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

V. TEORÍAS ACERCA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

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

1. *Teorías que niegan personalidad jurídica al Estado*

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

¹⁴ Véase 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.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

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

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

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

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

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

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.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 que “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.

VI. EL ESTADO DE NAYARIT

A la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país cuenta con treinta y dos entidades federativas, incluida Ciudad de México; entre las primeras destaca la entidad nayarita que a continuación analizo.

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.

1. Geografía y demografía

Nayarit es un Estado ribereño, cuya superficie territorial es de 27,335 km² que representan el 1.4% de la superficie nacional, ocupando el vigésimo tercer lugar en el país. Comprende las Islas Marías y la isla de Mexcaltitán, conocida como la cuna de la civilización Azteca; está situado en la región occidente del territorio nacional, entre las siguientes coordenadas geográficas extremas: al norte 23° 05'; al sur 20° 36' de latitud norte; al este 103° 43', al oeste 105° 46' de longitud oeste; colinda al norte con los estados de Durango y Sinaloa, al este con los estados de Jalisco, Durango y Zacatecas, al sur con Jalisco y el Océano Pacífico y al oeste con el Océano Pacífico y Sinaloa.

En cuanto a su población, el INEGI reportó que en 2015 el estado de Nayarit tenía una población de 1,181,050 habitantes, de los cuales 595,050 son mujeres y 586,000 son hombres, lo que lo ubica en el lugar 29 de las entidades federativas por su número de habitantes, con una densidad de población de 42 personas por kilómetro cuadrado, en promedio.

En el estado de Nayarit se ubican los volcanes de Sangangüey, Cebo-ruco, San Juan, Tepetiltic y Las Navajas; sus principales corrientes fluviales son el río Santiago, el río Ameca, el río Jesús María, el río Acaponeta, y el río Huaynamota.

2. Historia

En la época colonial, el territorio de lo que ahora es el estado de Nayarit formó parte del reino de la Nueva Galicia, y al inicio de la independencia perteneció al estado de Jalisco, del que fue el cantón de Tepic, séptimo de los ocho que lo integraban. En 1867, el gobierno del presidente Benito Juárez lo convirtió en distrito militar, posteriormente, en 1884 se transformó en el territorio federal de Tepic, y finalmente, en 1917, adquirió el rango de estado de la República, carácter que le reconoció el texto original de la Constitución de 1917.

Luis Topete Bordes considera que los primeros habitantes de Jalisco (y por tanto de Nayarit), fueron los otomíes que, aunque trogloditas, dejaron inscripciones en algunos lugares en los que permanecieron.¹⁹

¹⁹ Topete Bordes, Luis, *Jalisco precortesiano*, México, El sobre azul, 1944, p. 20.

Por su parte, el historiador Luis Pérez Verdía apunta: “Poco se sabe de los primeros pobladores de Jalisco, porque aislados, sin conocer la escritura y con una civilización rudimentaria carecen de historia propiamente dicha. Las tribus primitivas que ocupaban este territorio eran las de los otonca, los tecuexes, los tepehuanes y los coanos”.²⁰

En la época inmediata anterior a la llegada de los españoles, habitaban la región —compuesta por lo que ahora son los estados de Colima, Jalisco, Nayarit y Sinaloa— los chimalhuacanos, los cuales estaban organizados en cuatro monarquías (cada una gobernada por un huey tlatoani), la de Coliman, la de Tonallan, la de Xalisco y la de Aztatlán, de las cuales la de Coliman ocupaba el espacio de Colima, la de Tonallan el actual territorio jalisciense, la de Xalisco ocupaba el espacio de Nayarit y la de Aztatlán se ubicaba en lo que ahora es Sinaloa.

Vengo de decirlo, la Constitución de 1917 erigió en estado a lo que era el territorio federal de Tepic, al disponer en su versión original:

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

El Primer Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en funciones de Constituyente expidió el 5 de febrero de 1918 la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, de entonces a la fecha han fungido como gobernadores de este las siguientes personas:

Jesús María Ferreira del 24 de abril al 30 de diciembre de 1918
José Santos Godínez del 31 diciembre de 1918 al 17 de marzo de 1919
Francisco D. Santiago del 18 de marzo de 1919 al 27 de febrero de 1920
Fernando S. Ibarra del 28 de febrero al 14 de marzo de 1920
Salvador Arreola Valadez del 15 de marzo al 11 de junio de 1920
José Santos Godínez del 12 de junio de 1920 al 27 de septiembre de 1921

²⁰ Pérez Verdía, Luis, *Historia particular del estado de Jalisco*, t. I., México, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios del Estado, 1910, p. 8.

Federico R. Corona del 28 de septiembre al 31 de diciembre de 1921
Pascual Villanueva Paredes del 1 de enero de 1922 al 31 de enero de 1925 ²¹
José de la Peña Ledón del 1 de enero de 1926 al 5 de febrero de 1927
Ricardo Velarde Osuna del 6 al 27 de febrero de 1927
Francisco Ramírez Romano del 2 de marzo de 1927 al 21 de febrero de 1928
Esteban Baca Calderón del 22 de febrero de 1928 al 27 de octubre de 1929
Francisco Anguiano de la Peña del 28 de octubre al 31 de diciembre 1929
Luis Castillo Ledón del 1 de enero de 1930 al 6 de agosto de 1931
Juventino Espinoza Sánchez del 6 de agosto de 1931 al 10 de octubre de 1933
Gustavo B. Azcárraga del 11 de octubre al 31 de diciembre de 1933
Francisco Parra Ortiz del 1 de enero de 1934 al 31 de diciembre de 1937
Juventino Espinoza Sánchez del 1 de enero de 1938 al 31 de diciembre de 1941
Candelario Miramontes Briceño del 1 de enero de 1942 al 31 de diciembre de 1945
Gilberto Flores Muñoz de 1946 a 1951
José Limón Guzmán de 1951 a 1957
Francisco García Monteo de 1957 a 1963
Julián Gascón Mercado de 1963 a 1969
Roberto Gómez Reyes de 1969 a 1975
Rogelio Flores Curiel de 1975 a 1981
Emilio M. González Parra de 1981 a 1987
Celso Humberto Delgado Ramírez de 1987 a 1993
Rigoberto Ochoa Zaragoza de 1993 a 1999
Antonio Echevarría Domínguez de 1999 a 2005

²¹ Del 1 de febrero de 1925 al 4 de febrero de 1927 fungieron como gobernadores de Nayarit Julián Chávez, Rodolfo Moroña, Pablo Retes Zepeda, Everardo Peña Navarro, Miguel Díaz González, Marcial González, Ismael Romero Gallardo, Felipe C. Ríos, Ricardo Velarde Osuna y Francisco Jaime Hernández.

Ney González Sánchez de 2005 a 2011
Roberto Sandoval Castañeda de 2011 a 2017
Antonio Echevarría García (actual gobernador a la fecha de este trabajo, 2021) de 2017 a 2023 (año en que debe terminar su mandato).

3. *División territorial*

Según previenen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2o. de la Constitución nayarita, la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la República, es el municipio libre.

Con base en lo anterior, el artículo 3o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit divide dicha entidad federativa en los veinte municipios siguientes:

Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, El Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco.

4. *Personalidad jurídica*

En su artículo 25, el Código Civil Federal reconoce como personas morales a la nación, a los estados de la República y a sus municipios; de manera parecida, el artículo 643 del Código Civil del Estado de Nayarit reconoce como personas morales a la nación, los estados y los municipios.

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

5. *Estructura política*

En los términos de la Constitución local, el estado de Nayarit se estructura con los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, mismas que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; además, la propia

Constitución nayarita previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Electoral del Estado y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Nayarit.

Como establecen los artículos 92 y 93 de la Constitución de Nayarit, el Ministerio Público, encabezado por el fiscal general, es una institución autónoma, dotada de personalidad jurídica y de patrimonio propio, que ejerce sus funciones de conformidad con los principios de buena fe, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos.

El artículo 2o. de la Constitución nayarita coincide con el artículo 40 federal al definir a su forma de gobierno como republicana, democrática y representativa —pero a diferencia de la carta magna, no la identifica como laica y popular—, y al igual que el artículo 115 federal erige al municipio como base de su organización política y administrativa.