

Unidad 7

- **La personalidad del Estado.**

UNIDAD 7

La Personalidad del Estado

La personalidad del Estado.

La concepción del Estado como persona jurídica, cuya actuación es la manifestación de un poder que el pueblo le ha otorgado, a la vez que se somete al Derecho, creado por él, ha dado lugar a diversas teorías que tratan de explicar esta dualidad: órgano político y persona jurídica.

Como órgano político queda establecido en la Constitución, que en sus artículos 39, 40 y 41 lo prevé, y como persona jurídica, el artículo 25 del Código Civil Federal le reconoce su capacidad como sujeto de derechos y obligaciones, cualidad que conocemos con el nombre de personalidad.

Aunque el Código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, normalmente regula relaciones privadas de los particulares, estamos de acuerdo con Rafael de Pina cuando afirma que:

No todas las personas morales comprendidas en el artículo 25 del Código Civil, caen bajo la regulación de las normas del Derecho Privado contenidas en ese ordenamiento, el Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tiene sus regulación en las leyes políticas y administrativas, las sociedades mercantiles en la legislación de este carácter; los sindicatos en las leyes del trabajo; las corporativas y mutualistas en la legislación especial dictada al efecto. (*Derecho Civil Mexicano. Introducción –personas-Familia, pág. 255*)

El Estado mexicano como persona jurídica colectiva-preferimos este término al de persona moral, por considerarlo más apropiado- es susceptible de tener derechos y obligaciones, y por lo tanto se ve sometido al orden jurídico vigente que la ha sido impuesto.

Teoría de la personalidad.

Los derechos y obligaciones del Estado normalmente son de derecho público, aunque eventualmente pueden ser de derecho privado. Esto ha dado lugar a que en la teoría de la personalidad jurídica del Estado se haya considerado que tiene una doble personalidad: una de derecho público, que se manifiesta cuando actúa en función de su soberanía; y otra de derecho privado, a la cual se somete como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Esta teoría es la que, en nuestro país adoptó jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación que por su importancia transcribimos:

Estado, cuándo es procedente el amparo promovido por El estado, cuerpo político de la Nación, procede manifestarse en sus resoluciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que les son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones está en aptitud de usar todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otros, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios.

Esta desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de poderes soberanos y el juicio de garantía no es más que una queja de un particular, que trace valer contra el abuso de un poder. (Quinta Época: Tomo LXVI, pág 218. Secretaría de hacienda y crédito público).

Personalidad única del Estado

Sin embargo, consideramos que la concepción de la doble personalidad del Estado es errónea, por lo menos en nuestro sistema jurídico, ya que de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Por tal motivo, los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos,

no lo son en su mecanismo interno, porque la autorización está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos. cada uno de los cuales sólo tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuye la Constitución.

En relación con la teoría de la doble personalidad resulta significativa la concepción de Gordillo, en el sentido de que

. . . la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida o multiplique: del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y .fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una quintuple personalidad: comercial, laboral, civil, administrativo-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo; e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello es también válido para el Estado. (Agustín A. Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pág. 51).

El Estado Mexicano, como persona jurídica sometida al derecho, sólo tiene una personalidad jurídica. por lo tanto. lo que se diga en contrario no deja de ser una cuestión metajurídica.

De acuerdo a la dogmática jurídica. la cualidad de la persona que la hace sujeto de derechos y obligaciones. y por tanto, la facultad para producir consecuencias de derecho, se denomina "capacidad".

El término capacidad normalmente se emplea cuando se refiere a las facultades de los particulares. pero tratándose de funcionarios u órganos del Estado. tal atribución recibe el nombre de "competencia". El que un órgano tenga competencia. significa que se encuentra facultado para realizar los actos que el ordenamiento jurídico le confiere.

LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto administración ofrece una doble perspectiva:

. . .en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrador. (Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros. *Derecho Administrativo*, Tomo I pág 3).

La palabra órgano, de orden biológico. originalmente fue concebida para explicar el funcionamiento de diversos elementos que forman parte de un todo: así se explica cómo el hombre, para poder funcionar debidamente, requiere del funcionamiento de todas las partes vitales.

En el campo de la ciencia jurídica ha sido necesario explicar y fundamentar de que forma los entes, a quienes el derecho les reconoce personalidad, pueden actuar, obligarse y ejercer sus facultades. Así, el Código Civil, en su artículo 27 establece que: " Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos", por lo que, el Estado como persona moral , actúa a través de los órganos que la Constitución y las leyes que ella emanan, establecen.

Para el objeto de nuestro estudio, no nos interesa referirnos a todos los órganos del Estado, sino solo a aquellos que tienen a su cargo la función administrativa desde el punto de vista formal, es decir, a los que integran la Administración Pública federal y a los cuales se denomina órganos administrativos.

Como hemos visto, las personas jurídicas colectivas actúan por medio de sus órganos, estos son los medios para la manifestación de aquellas, por lo que la personalidad de que hacen uso no es propia. Por lo tanto, la Administración Pública Federal que no tiene personalidad jurídica, es el medio para que el Estado cumpla con sus fines.

Doctrinalmente se ha discutido que se debe entender por "órgano". Algunos autores consideran que es la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere, y así se habla de "órgano - persona" o de "órgano individuo". Para otros, el órgano es el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercida por el servidor público, por lo que le llaman "órgano - oficio", "órgano - judicial" u "órgano - institución".

Por nuestra parte, consideramos que el órgano es la conjunción de los elementos señalados; un complejo de atribuciones cuya realización se confía a las personas que integran el elemento subjetivo, así como las personas físicas a las que se confiere la competencia.

Para explicar por que la voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la Administración Pública y como se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquellas realizan, se han elaborado la Teoría de la Representación del Órgano.

Teoría de la Representación.

Para esta teoría, basada en modelos de Derecho Privado, existe una clara separación entre los dos elementos que integran el órgano. la persona jurídico - administrativa, a quien la norma legal le otorga competencia, y el individuo físico, que en representación de aquella manifiesta su voluntad. Encontramos a una actuación por representación, lo cual se ha combatido argumentando que para que exista una representación es necesario un acuerdo de voluntades, un mandato que el representado otorga al representante, y en este caso solo existe una voluntad, por lo que un sector muy importante de los estudiosos del Derecho desecha esta teoría.

Independientemente de la refutación anterior, también hay que considerar que no podemos hablar de dos sujetos y dos voluntades en forma independiente, puesto que en la actuación de la administración se trata de una sola entidad que se compone de un elemento objetivo, unidad abstracta creada por la ley, y uno subjetivo, persona física que expresa la voluntad de aquella, que se funden en una sola entidad.

Teoría del órgano.

En contraposición con la Teoría de la Representación, la dogmática jurídica alemana, a fines del siglo XIX elaboró la Teoría del Órgano. Para los exponentes de esta teoría no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno físico y otro jurídico, sino un solo ente que se integra por un conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, los cuales no deben separarse, ya que ambos forman el concepto como unidad o institución. Cuando el titular del órgano actúa, no lo hace en nombre propio, sino que desaparece su individualidad para fundirse en el ente público al que pertenece el órgano.

El funcionario, pues, no es un representante que quiere para la Administración; quiere por ella, en tanto que forma parte de ella, es una y la misma persona, a la que presta su voluntad psicológica.

Esta unión esta determinada por dos tipos de relaciones, denominadas orgánica y de servicio. La relación orgánica es la que se establece entre el titular y el órgano, de la cual se desprende la actuación y expresión de la voluntad del ente público, es decir, por la cual. se da la función administrativa del órgano, y de la que no se derivan derechos y obligaciones contrapuestas al Estado, ya que sólo ejerce la competencia atribuida al órgano. La relación de servicio se da entre el servidor público y el órgano, de la cual se derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestas al Estado, en cuanto que en este tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano sino de él, en lo personal.

En la relación orgánica, estando el titular actúa expresa la voluntad del Estado, sin que ella sea afectada por la remoción y variación del agente público. Esta expresión de voluntad desplegada por el servidor público permite atribuir al Estado los actos y las consecuencias jurídicas, es decir, lo que jurídicamente se conoce como imputación.

La imputación implica escindir al actor material para colocar en su lugar a otra persona a la que se le atribuye la autoría material. Así tenemos, por ejemplo que la determinación de diferencias de impuestos que hace un administrador fiscal regional, no se le atribuye a él en lo personal, sino al Estado. Es decir, el Estado, como persona jurídica. es un centro de imputación al que se le atribuyen los actos realizados por sus órganos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que es el que indica a quién debe atribuirse un acto o unos efectos jurídicos determinados.

Se trata. como fácilmente puede adivinarse, de un componente estructural básico que, condiciona la propia configuración jurídica y material del órgano, éste no es más que un artificio organizativo en orden a la correcta distribución del trabajo dentro de una estructura global de funciones múltiples. De ahí que el órgano se forme precisamente en torno a un núcleo de funciones determinadas de modo previo y abstracto; se crea y configura por y para la realización de unas correctas funciones o tareas, que son las que normalmente inspira su propia denominación. (Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Teoría del órgano en el Derecho Administrativo*, págs. 65 y 66)

Clasificación de los órganos administrativos

Las características particulares que presentar los órganos de la administración permiten clasificarlos de acuerdo a lo siguiente:

- a) De acuerdo a sus elementos personales se clasifican en órganos unipersonales o monocráticos y órganos pluripersonales o colegiados. Los primeros son aquellos cuyo titular es un solo individuo: los segundos están integrados por dos o más personas, por lo que su voluntad se forma con la concurrencia de sus integrantes que se encuentran en un mismo nivel

realizan la misma función y deciden por deliberación, y en ocasiones por votación.

- b) De acuerdo con la función que desarrollan se clasifican en órganos activos, consultivos y de control, lo que ha dado lugar a la identificación de la Administración activa, consultiva y de control. Los órganos activos son los que emiten la voluntad de la administración, creando situaciones jurídicas concretas e individualizadas. A través de estos órganos se realizan los más importantes actos administrativos que pueden ser de decisión y de ejecución.

Los órganos consultivos son los que emiten declaraciones de Juicio. De asesoría y de opinión, pero no deciden ni ejecuta, ya que su dictamen sólo sirve para reforzar u orientar el criterio de los órganos activos.

Los órganos de control tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos administrativos y la de sus servidores públicos. La actividad de control que realiza la Administración Pública puede ser presupuestal, de legalidad y disciplinaria.

El control presupuestal consiste en vigilar que el presupuesto asignado a los órganos de la Administración sea debidamente ejercido, de acuerdo con los lineamientos, prioridades y requisitos que, el régimen jurídico establece: el de legalidad tiene como fin garantizar a los particulares que no se emitan actos que violen sus derechos; y el de control disciplinario procura evitar una indebida actuación de los servidores públicos, imponiendo en su caso, las sanciones a que haya lugar.

LA COMPETENCIA

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público es similar al de capacidad que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar.

La manifestación entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es la regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; en tanto que en el Derecho

Público, la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

Características.

La competencia se distingue de la capacidad en cuanto que el ejercicio de la primera es obligatorio ya que:

Las funciones no se asignan simplemente para aumentar técnicamente el poder de los distintos órganos de la administración, sino para que cumplan; un agente de tráfico no puede dejar de multar, por ejemplo, una infracción del tráfico, sino que, si ésta se produce, esta obligado a sancionarla. (Ramón Martín Mateo. *Manual de Derecho Administrativo*, pág. 150)

En tanto que en la capacidad su ejercicio es facultativo.

Otra de las características de la competencia es que es indisponible por parte del titular del órgano, es decir, que la competencia no puede renunciarse, ni ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, la competencia de los órganos de la Administración Pública Federal tiene su origen a nivel constitucional, legal, reglamentario y por delegación.

Desde el punto de vista constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se depositan todas las facultades administrativas, pues él es el Jefe Supremo de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el régimen legal, originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos atribuidos a su dependencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en otras leyes que regulan las materias de su competencia.

Conforme al sistema reglamentario, en los términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el reglamento ulterior de cada

secretaría de Estado y departamento administrativo, se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas. Estos reglamentos deberán ser expedidos por el Presidente de la República.

Por lo que respecta a la delegación de facultades, el artículo 16 de la ley antes mencionada, establece que para una mejor organización de trabajo, los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos podrán delegar sus facultades, excepto aquellas que por disposición expresa deban ejercitar directamente.

Tipos

La competencia se ha clasificado de varias formas, nosotros de acuerdo al sistema tradicional la dividimos en:

1. Competencia en razón de territorio. Es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial. Por ejemplo, el Presidente de la República y los secretarios de Estado tendrán competencia en todo el territorio nacional, en cambio, las representaciones, delegaciones o administraciones, según la terminología que se emplee en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, sólo tendrán competencia en uno o más estados o zonas del territorio.
2. Competencia en razón de la materia. Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos, por ejemplo: fiscal, salud, comercio, transporte, educación. etc.
3. Competencia en razón de grado. Este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimiento administrativo, hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.

Algunos autores consideran que la competencia también puede dividirse en razón de la cuantía, que es aquella que normalmente se divide entre órganos superiores

e inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de asuntos de mayor valor económico y los de menor valor a los segundos.

LA JERARQUÍA

La jerarquía es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión.

Para la existencia de la jerarquía es necesario:

a) Que exista idéntica competencia material de ciertos órganos que se encuentren subordinados en razón de grado. Así, por ejemplo, no existirá jerarquía entre el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Director de Radio. Televisión y Cinematografía, pues en ambas no existe la misma competencia por razón de la materia.

b)Que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, es decir cuando haya superioridad de grado en la línea competencial, lo cual sólo se produce cuando hay subordinación, que se presenta cuando existe el mando y la obediencia.

La relación jerárquica no sólo se da en la Administración Centralizada, como erróneamente lo consideran algunos tratadistas, sino que también, puede presentarse en los entes descentralizados e incluso en cualquier sociedad mercantil.

La relación jerárquica contiene varios poderes que permiten mantener la. unidad de los órganos superiores con los inferiores. Estos poderes son:

1.- El poder de nombramiento. Consista en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores.

2.- Poder de decisión. Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.

3.- Poder de mando. Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.

4. Poder de vigilancia. Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de este poder se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos, a todos los niveles.

5. Poder disciplinario. Consiste en la facultad del superior Jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebranto a las obligaciones que le impone la función pública. En nuestro país, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye el ordenamiento jurídico que establece el poder disciplinario.

Poder de revisión. Es la facultad que tiene el superior para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

Esta facultad se realiza en forma a priori, es decir, antes de que el acto administrativo adquiera en sede administrativa la definitividad y el motivo para suspenderlos, modificarlos o revocarlos es en razón de oportunidad o de su ilegalidad.

Poder para resolver conflictos de competencia. Como entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien, porque ninguno considere tener la atribución para conocerlo. Ante esta situación conflictiva, que puede ocasionar desorden, en la administración y retraso en el ejercicio de la función, corresponde al superior jerárquico conocer y resolver el conflicto.

DELEGACIÓN

La delegación de competencia consiste en la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano hace en favor de otro inferior, ya sea en forma total o

parcial. Esta transmisión no implica que el superior pierda el derecho de actuar en las materias que ha delegado; puesto que al transmitir la competencia, el delegante sigue siendo el responsable de su ejercicio, por lo que, en razón de los poderes de vigilancia y de revisión que le otorga su jerarquía, debe mantener el control del ejercicio de las facultades delegadas.

La delegación se da en razón de una mejor organización del trabajo, a fin de permitir al superior jerárquico una mejor selección de los asuntos que personalmente deba conocer. Para que la delegación pueda darse es necesario:

- a) Que el delegante esté autorizado expresamente por la ley.
- b) Que no se trate de facultades exclusivas.
- c) Que el acuerdo delegatorio se publique.

AVOCACIÓN

La avocación se lleva a cabo cuando un órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. Se dice que el superior se "avoca" a la atención de determinados asuntos.

En México no ha sido desarrollada esta figura, no obstante que implícitamente se utiliza cuando en los acuerdos de delegación de facultades a las dependencias, se establece que su ejercicio también podrá realizarlo la unidad administrativa inmediata superior al delegado.