

EPÍLOGO

El estudio del derecho administrativo tiene como punto de partida al Estado, al que entiendo como 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 gobierno soberano cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante de esa población, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.

Uno de los elementos esenciales del Estado es su gobierno, su aparato gubernamental del que forma parte la administración pública, cuya regulación jurídica estructural, organizacional, funcional y de sus relaciones con los particulares constituye el objeto del derecho administrativo, lo cual da razón de adentrarnos en el derecho administrativo a partir del conocimiento del fenómeno estatal, que en nuestro país asume la forma federal de Estado desde la Constitución Federal de 1824, que incluyó entre los estados al de México, como uno de los integrantes de la Federación.

En diversos aspectos la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de México se guía por la carta federal, mas no ocurre así en la estructuración de la administración pública que la Constitución general de la República, en su artículo 90, divide en centralizada y paraestatal, pues la Constitución no se ocupa de dividir la administración pública.

Por cierto, la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, al igual que las de otros estados, incurre en el error de considerar (en su artículo 125) como servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como el de incluir en dicho artículo, como lo hace la Constitución federal, en la fracción III de su numeral 115, a las calles, a pesar de que no son servicios públicos, sino obras públicas, por lo que debieran corregirse tales dislates.

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

Por su parte, el Código Civil del Estado de México previene:

Artículo 2.10.- Son personas jurídicas colectivas:

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

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

Para corregir tales errores normativos, es conveniente hacer las siguientes modificaciones:

Primero: 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”.

Segundo: reformar el artículo 25 del Código Civil Federal para que diga: “Artículo 25. Son personas jurídicas de derecho público la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías”.

Tercero: reformar el artículo 2.10 del Código Civil del Estado de México para que diga: “Artículo 2.10.- Son personas jurídicas de derecho público: el Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público”.

En cuanto hace a las actividades del Estado, es importante hacer notar que son de distinta índole la función pública, el servicio público, la obra pública y las actividades socioeconómicas residuales de interés público, a efecto de evitar los errores en que incurre la normativa vigente, como confundir el servicio público con la función pública, como lo hace en la actualidad la recién citada fracción III del artículo 115 de la Constitución federal.

Para integrar la administración pública descentralizada, el gobierno del estado de México ha creado 179 organismos descentralizados, de los cuales ochenta se llaman “Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de (nombre del municipio)”, y tienen el mismo objeto e idéntico articulado, por lo que convendría sustituir esas 79 leyes por una sola en la que se dispusiera que los ayuntamientos correspondientes crearan por la vía reglamentaria su res-

pectivo Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte, de acuerdo con los lineamientos que esa ley estableciera.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, propongo modificar el artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, que actualmente dice: “Las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionadas con una o varias personas y ser desiguales a las que pudieran afectar al común de la población”, para que en aras de la claridad disponga: “Los daños patrimoniales cuyas indemnizaciones sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, e incluirán daño emergente, lucro cesante, daño personal y daño moral”.

De igual modo, propongo modificar la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, en su artículo 6, fracción III, para que no sea optativo, sino obligatorio, que los entes públicos repitan en contra de los servidores públicos responsables el pago de la indemnización cubierta a los particulares, como consecuencia de su actividad administrativa irregular.

En fin, sugiero agregar un párrafo al artículo 34 de la ley en cita, para establecer la obligación de todo servidor público, de afiliarse a un seguro colectivo cuya prima se pague a prorrata, para que, de ser el caso, la aseguradora se haga cargo del pago de la indemnización respectiva; ello, sin perjuicio de aplicar al servidor público responsable las sanciones administrativas, inclusive la de separarlo, previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Abrigo la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de México tienen a su cargo la elaboración de la normativa jurídica administrativa del mismo y de sus municipios, así como para quienes tienen encomendada la justicia administrativa, y, desde luego, para los profesores y alumnos de la carrera de derecho, en el estado de México.