

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, el 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 Durango se guía por la federal, mas no ocurre así en la estructuración de la administración pública, ya que en la federal, en su artículo 90, la divide en centralizada y paraestatal, mientras que la Constitución duranguense no se ocupa expresamente de dividir la administración pública.

Por cierto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, al igual que las de otros estados, incurre en el error de considerar (en su artículo 153) 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 deberían corregirse tales desaciertos.

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

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

ARTÍCULO 25. Son personas morales:

- I. La nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley

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

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

PRIMERO. Adicionar a nuestra Constitución federal 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 25 del Código Civil del Estado de Durango para que enuncie:

ARTÍCULO 25. Son personas jurídicas:

- I. La nación, los estados, la Ciudad de México y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

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 Durango ha utilizado reiteradamente la descentralización administrativa mediante la creación de organismos descentralizados, tanto por el gobierno del estado, como por los gobiernos municipales; en la administración pública del estado figuran los siguientes:

- Centro de Convenciones Bicentenario.
- Comisión del Agua del Estado de Durango.
- Comisión Estatal de Suelo y Vivienda.
- Instituto de Cultura del Estado de Durango.
- Instituto de Desarrollo Urbano del Estado.
- Instituto Duranguense de la Juventud.
- Instituto Estatal de las Mujeres.
- Instituto Estatal del Deporte.
- Instituto para la Infraestructura Física Educativa del Estado de Durango.
- Museo Interactivo de Durango.
- Organismo Implementador de la Reforma Penal.
- Ferias, Espectáculos y Paseos Turísticos de Durango.

En la configuración de la administración pública municipal del Estado de Durango aparecen también diversos organismos descentralizados, como:

- Aguas del Municipio de Durango.
- Instituto Municipal de Conservación de la Vida.
- Instituto Municipal de la Vivienda.
- Instituto Municipal de Planeación.³⁰⁶

³⁰⁶ Artículo 71. “Aguas del Municipio de Durango”, el “Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Durango”, el “Instituto Municipal de Planeación de Durango” y el “Instituto Municipal de Vivienda de Durango”, son entidades u organismos descentralizados de la Administración Pública municipal, que funcionan y prestan sus servicios a través de sus programas de administración, su reglamentación interna y su estructura orgánica; están constituidos de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango).

En el estado de Durango, podrá discutirse en su cámara de diputados si cierta actividad es o no servicio público, cuya consecuencia a la luz del criterio legal, será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo con la doctrina, será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo se podrá entender como servicio público impropio o virtual, a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

Lo grave es que una actividad esencial del Estado que conlleve el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos.

La función pública está sujeta a un régimen jurídico de derecho público, en tanto que el servicio público a uno exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena media habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que en principio sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea, la del Estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste, a diferencia del servicio público cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

Indudablemente la seguridad es un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes; es, además, un valor instalado en los cimientos mismos de la organización estatal, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

La seguridad pública se puede explicar como una función pública y, por tanto, como una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; encaminada también a preservar las libertades, la paz y orden públicos.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que, como toda función pública, es una actividad del Estado; mas no una actividad estatal cualquiera, sino una actividad esencial sin cuya realización sobreviene

el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —cuando menos en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública, cuyo ejercicio entraña el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, y pone de manifiesto la soberanía de éste.

La seguridad pública, a cargo de la policía preventiva, incluye también la seguridad vial, entendida como el aspecto de aquella, relativo a proteger la integridad física de la población en la vía pública respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular; temas que son de la competencia municipal al estar incluidos en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, y en el artículo 153 de la Constitución duranguense.

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular.

La ordenación del tránsito compete a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública y no de la prestación de un servicio público, a través de una corporación conocida como “policía de tránsito o vial” que en rigor es un órgano encargado de velar por la seguridad pública, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva.

Por tanto, debe corregirse el error de incluir en su normativa a la seguridad pública dentro de su catálogo de servicios públicos

Las obras públicas de calles, parques y jardines

La obra pública es la transformación de un inmueble, realizada por un órgano del poder público o en su nombre, con un propósito de interés general, ya sea el uso público, el desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Consecuentemente, las calles, parques y jardines municipales son resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder

público o por su cuenta, de los correspondientes inmuebles, por tanto, no son obras públicas sino servicios públicos, por lo que igualmente debe corregirse ese error del legislador duranguense, y también del Poder Legislativo federal.

Abrigo la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de Durango, 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 Durango.