

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 Yucatán, como uno de los integrantes de la Federación.

El estudio, la investigación y la bibliografía del derecho administrativo local en las treinta y dos entidades federativas de México es muy exigua, problema que se agudiza porque se soslaya y, en consecuencia, no se busca su resolución, tal circunstancia da lugar a la hipótesis de que la carencia de bibliografía jurídica local propia se traduce en deficiente regulación jurídica de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública de la entidad y de sus municipios, y de sus relaciones con los particulares.

La finalidad del Estado se logra mediante la realización de sus actividades, las cuales podríamos agrupar básicamente en las relativas al ejercicio de las funciones públicas, a la prestación de los servicios públicos, a la ejecución de las obras públicas, y la ejecución de las actividades socioeconómicas residuales, las cuales pueden ser de interés público o simples.

La función pública se puede explicar como la actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de la autoridad, la potestad, el imperio y soberanía del Estado, sin cuyo ejercicio el ente estatal tiende a desaparecer, debiendo tenerse presente su diversidad de clases: legislativa, administrativa o ejecutiva, y jurisdiccional.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, puede serla en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”.²⁷⁹

La función legislativa lo será en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo.

La función jurisdiccional, la cual tiene por objeto *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado.

La función administrativa tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, que son las que registran las instituciones públicas del Estado (Federación, entidades federativas, municipios); el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente el bien público, el establecimiento y mantenimiento de la paz y el orden públicos.

En la segunda mitad del siglo XIX empiezan a emerger otras funciones públicas, como la de fiscalización o control, la electoral, y la registral, las cuales ya han adquirido entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno. Y que yo identifico genéricamente como funciones públicas emergentes.

El servicio público, otra de las actividades esenciales del Estado, lo entiendo como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

La obra pública es la actividad que transforma un bien inmueble, del que puede disponer legítimamente un órgano o autoridad del poder público, con fines de interés público.

Las actividades socioeconómicas residuales son aquellas originalmente atribuidas a los particulares, pero que desarrolla el Estado ante el abandono de los particulares.

²⁷⁹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 37.

Se puede entender el derecho administrativo como el conjunto de valores, principios y normas que regulan la relación de la administración pública con los particulares y con otras instancias del poder público.

La administración pública viene a ser el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

Se conforma la administración pública bajo los principios organizacionales de centralización, desconcentración y descentralización, en los cuales se acuñan la administración pública centralizada, la administración pública desconcentrada y la administración pública descentralizada, como ocurre en el estado de Yucatán.

Para desarrollar su actividad, la administración pública emplea el acto administrativo que se puede entender como la manifestación de voluntad de un órgano o autoridad del poder público, en ejercicio de función administrativa con fines de interés público. La concatenación de varios actos administrativos que comparten un fin común integra el procedimiento administrativo.

Se puede explicar el contrato administrativo como *el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.*

No forma parte de la burocracia todo el que trabaja para el Estado o para un ente público, porque debe excluirse de ella a los militares, a los policías y a los obreros, por ejemplo; así, aun cuando milite en un sindicato burócrata, no pertenece a la burocracia el personal de intendencia de las secretarías de Estado. En sentido lato, la burocracia está integrada por el universo de empleados del sector público; pero en sentido estricto se excluye al personal militar, al de la policía, al obrero y al de intendencia.

Se clasifica a los trabajadores del Estado en trabajadores de base, de confianza y temporales, de los cuales sólo los de base —después de tres meses de haber ingresado— tienen estabilidad en el empleo, en tanto que los de confianza carecen de ella, lo que da lugar a que al inicio de cada Gobierno se despida a un gran número de trabajadores, situación que provoca deficiencia en la actividad de la administración pública; consecuentemente, conviene implementar la permanencia del personal de mandos medios que tengan los conocimientos y la experiencia en el desarrollo de sus activida-

des, lo que se ha logrado en diversos países mediante la implementación del llamado servicio civil de carrera.

La finalidad del servicio civil de carrera consiste en profesionalizar a los servidores públicos con el fin de dar continuidad a los programas del sector público, para lo cual se requiere propiciar la permanencia en el empleo de ciertos servidores públicos, a condición de que se capaciten y se mantengan actualizados en el desempeño idóneo de las tareas a su cargo, habida cuenta que se trata de servidores públicos especializados, ubicados en los mandos medios, y en los inmediatos a los mandos superiores del aparato burocrático, respecto de la preparación de tales servidores públicos.

Por tanto, sería conveniente que la administración pública yucateca implantase el servicio civil de carrera en el estado y sus municipios.

En el orden jurídico yucateco, se pueden distinguir, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, diversas categorías de responsabilidad, a saber: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas excluya a las demás.

Se incorporó al orden jurídico mexicano el instituto de la responsabilidad patrimonial del estado, mediante modificación de la denominación del título cuarto de la Constitución y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, del tenor siguiente: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

El artículo único transitorio del Decreto de adición al artículo 113 constitucional, publicado el 14 de junio de 2002, dispuso:

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir dentro de sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Habida cuenta que la publicación del referido decreto de modificación constitucional se publicó el 14 de junio de 2002, entró en vigor el primero de enero de 2003, y ya pasaron más de veinte años de que expiró el periodo con que contaron la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del referido decreto, pese a lo cual, no se ha expedido la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Yucatán, ni se ha efectuado modificación alguna para proveer al debido cumplimiento del decreto de referencia, por lo que es urgente subsanar dicha omisión indebida que incumple un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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