

Derecho administrativo del estado de Yucatán

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ



DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE YUCATÁN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1007

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Jaime García Díaz
*Cuidado de la edición
y formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO
ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE YUCATÁN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Fernández Ruiz, Jorge, autor.

Título: Derecho administrativo del estado de Yucatán / Jorge Fernández Ruiz.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1007.

Identificadores: LIBRUNAM 2234923 (libro electrónico) | ISBN 9786073086011 (libro electrónico).

Temas: Derecho administrativo -- Yucatán.

Clasificación: LCC KGF9243 (libro electrónico) | DDC 342.7265—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 17 de junio de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8601-1

Hecho en México

CONTENIDO

Prólogo	XV
Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ	
Introducción	XIX
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO	1
I. Denominación del ente estatal	1
II. Elementos del Estado	2
1. El pueblo	2
2. El territorio	2
3. El Gobierno	3
4. El orden jurídico	3
5. La finalidad	4
III. Definición de Estado	5
IV. La persona	7
1. Clasificación de las personas	8
2. La personalidad jurídica	9
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado	10
1. Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado	10
2. Teoría de la doble personalidad del Estado	11
3. Teoría de la personalidad única del Estado	11
VI. El estado de Yucatán	12
1. Geografía	13
2. Historia	13
3. División territorial	15
4. Población	17

5. Personalidad jurídica	17
6. Estructura política	18
CAPÍTULO SEGUNDO	
LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO . .	27
I. Los fines del Estado	27
II. Teoría jurídica de la función pública	28
III. Teoría del órgano	29
IV. Teoría de la división de poderes	32
1. Función legislativa	34
2. Función jurisdiccional	34
3. Función administrativa	35
4. Funciones emergentes	36
5. Consideración final sobre la función pública	41
6. Servicios públicos	42
7. Obras públicas	42
8. Actividades socioeconómicas residuales del Estado	42
CAPÍTULO TERCERO	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO	45
I. Surgimiento del derecho administrativo	45
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo	46
III. La ciencia del derecho administrativo en México	47
IV. La división del derecho	48
V. Criterios para definir al derecho administrativo	50
1. Criterio legalista	50
2. Criterio subjetivo	51
3. Criterio objetivo	51
4. Criterio mixto	51
VI. La definición del derecho administrativo	51
VII. La ciencia del derecho administrativo	52
VIII. Caracteres del derecho administrativo	53
IX. Autonomía del derecho administrativo	53

X. Sujeción del Estado al derecho	55
XI. Relaciones del derecho administrativo.	55
1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del de- recho	55
2. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas no jurídicas	59
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo	60
XIII. Las fuentes del derecho administrativo	60
1. Fuentes materiales	60
2. Fuentes históricas	61
3. Fuentes formales	61
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo	82
CAPÍTULO CUARTO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	85
I. Concepto de administración	85
II. Clasificación de la administración	86
III. Ciencia de la administración	86
IV. Concepto de administración pública	87
V. Formas de organización administrativa	89
1. La centralización administrativa	89
2. La desconcentración administrativa	95
3. La descentralización administrativa.	95
VI. La administración pública del estado de Yucatán	101
1. La administración pública centralizada del estado de Yucatán . .	101
2. La administración pública paraestatal del estado de Yucatán . .	142
CAPÍTULO QUINTO	
ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS.	145
I. El acto administrativo.	145
Clasificación de los actos administrativos	145
II. Definición de acto administrativo	146
1. El criterio orgánico.	146
2. El criterio material	147

3. Acto administrativo en sentido lato	147
4. Acto administrativo en sentido restringido	147
III. Caracteres del acto administrativo	148
1. La presunción de legitimidad.	148
2. La ejecutoriedad.	149
3. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	149
IV. Elementos y requisitos del acto administrativo	150
1. Elementos del acto administrativo	152
2. Requisitos del acto administrativo	154
V. Clasificación del acto administrativo <i>stricto sensu</i>	157
1. Por su esfera de aplicación.	157
2. Por su finalidad.	157
3. Por su contenido y efectos	158
4. Por su relación con la ley	162
VI. Causas de extinción del acto administrativo	162
1. Revocación.	163
2. Anulación.	163
3. Extinción del acto administrativo por renuncia.	164
4. Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad	165
5. Por expiración del plazo.	165
6. Por acaecimiento de una condición resolutoria	165
7. Por imposibilidad material de carácter definitivo para cumplirlo	165
VII. El procedimiento administrativo	166
1. Concepto	166
2. El procedimiento administrativo en Yucatán.	166
3. El silencio administrativo	167
4. El derecho de petición	169
VIII. El proceso administrativo.	170
CAPÍTULO SEXTO	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.	173
I. Convenio, contrato y cuasicontrato	173
II. División de los contratos.	174

III. Los contratos de la administración pública	175
1. Debate sobre la existencia del contrato administrativo	175
2. Criterios para diferenciar el contrato administrativo.	176
IV. Concepto de contrato administrativo.	180
V. Principios rectores del contrato administrativo	181
1. Principio de legalidad.	182
2. Principio de continuidad	182
3. Principio de mutabilidad	182
4. Principio de equilibrio financiero.	183
VI. Elementos del contrato administrativo.	185
1. Los sujetos	187
2. El consentimiento.	187
3. La forma.	188
4. El objeto.	188
5. La causa	189
6. La finalidad	189
VII. Otros presuntos elementos esenciales.	189
1. El régimen jurídico especial.	190
2. La licitación	190
VIII. Clasificación de los contratos administrativos	191
IX. Contratos administrativos yucatecos	192
1. Contrato de adquisición de bienes muebles.	193
2. Contrato de arrendamiento de bienes muebles.	193
3. Contrato de enajenación de bienes muebles	193
4. Contrato de obra pública.	194
X. Aspectos complementarios en la legislación yucateca de la ma- teria	194
CAPÍTULO SÉPTIMO	
SERVICIOS PÚBLICOS	197
I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio.	199
1. Criterio orgánico	199
2. Criterio funcional.	201

3. Criterio jurídico	201
4. Criterio legal	202
5. Criterio mixto.	203
II. Caracteres esenciales del servicio público	203
1. Generalidad	204
2. Igualdad	204
3. Regularidad	204
4. Continuidad	204
III. Elementos indispensables del servicio público	205
1. La necesidad.	205
2. La actividad técnica	205
3. El universo potencial de usuarios.	205
4. La intervención estatal	205
5. El prestador del servicio	206
6. Los recursos	206
7. El régimen jurídico especial	206
IV. Definición del servicio público	206
V. Formas de gestión del servicio público	208
1. Prestación por entes de derecho público	208
2. Prestación de servicios públicos por particulares	211
VI. División del servicio público.	212
1. Servicio público propio	213
2. Servicio público impropio o virtual	213
VII. Clasificación del servicio público	213
1. Por las características de los usuarios	213
2. Por el ejercicio de autoridad.	214
3. Por razón de su aprovechamiento	214
4. Por razón de su importancia	215
5. Por el carácter de la necesidad.	215
6. Por razón de su cobro	216
7. Por razón de la competencia económica	216
8. Por la titularidad del servicio	217

9. Por razón del prestador del servicio	218
VIII. La huelga en el servicio público	219
IX. La requisa del servicio público	220
X. La concesión del servicio público	220
XI. La tarifa del servicio público	226
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público	227
XIII. Servicios públicos municipales	228
XIV. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	228
XV. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	230
XVI. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional	231
XVII. La reforma del 1999 al artículo 115 constitucional	231
XVIII. Los servicios públicos municipales en la Constitución local	234
XIX. Los servicios públicos en el Código de la Administración Pública de Yucatán	235
XX. El servicio público de suministro de agua potable y el de drenaje en el estado de Yucatán	238
1. El servicio público de suministro de agua potable	240
2. El servicio público de drenaje	241
XXI. Otros servicios públicos en el Municipio de Mérida	244
1. El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos	244
2. El servicio público de alumbrado público	244
3. El servicio público de rastro	244
4. El servicio público de panteones	245
XXII. Municipalización de los servicios públicos	245
CAPÍTULO OCTAVO	
EL PATRIMONIO DEL ESTADO	247
I. Concepto de patrimonio	247
II. Las leyes generales de bienes nacionales	248
1. Primera Ley General de Bienes Nacionales	248
2. Segunda Ley General de Bienes Nacionales	249
3. Tercera Ley General de Bienes Nacionales	250
4. Cuarta Ley General de Bienes Nacionales	250

III. La Ley de Bienes del Estado de Yucatán	252
IV. Teorías acerca del patrimonio.	253
1. Las teorías personalistas.	253
2. Las teorías finalistas	254
V. Del dominio eminente	255
VI. Los bienes del estado de Yucatán	256
VII. Incremento de los bienes pertenecientes al Estado por procedi- miento de derecho público	257
1. Expropiación forzosa	257
2. Extinción de dominio.	260
3. Decomiso	261
VIII. El patrimonio y la hacienda de los municipios	263
CAPÍTULO NOVENO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.	265
La administración pública de los municipios de Yucatán	266
1. La administración centralizada del Municipio de Mérida	267
2. La administración desconcentrada del Municipio de Mérida. .	293
3. La administración descentralizada del Municipio de Mérida. .	295
CAPÍTULO DÉCIMO	
EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . . .	297
I. El control externo de la administración pública yucateca	298
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales	299
2. Por medio del Congreso del estado	313
3. Por medio de la Auditoría Superior de Yucatán	313
4. Por medio del <i>ombudsman</i>	316
II. El control interno de la administración pública yucateca	318
1. Por medio del recurso administrativo	318
2. Por medio de la Secretaría de Contraloría General del estado .	319
3. Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad. . .	321

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA YUCATECA	323
I. La teoría de la separación de poderes	324
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales	325
III. Evolución del Consejo de Estado francés.	327
IV. El Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán.	328
V. El proceso ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán	329
1. Las partes	330
2. Causas de improcedencia.	331
3. La demanda	331
4. La suspensión del acto reclamado	333
5. La contestación de la demanda	333
6. El tercero perjudicado	335
7. La improcedencia y el sobreseimiento	335
8. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento	336
9. Las pruebas	337
10. La sentencia	337
11. Los recursos	338
12. Perspectiva actual del contencioso administrativo	339

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

EL EMPLEO PÚBLICO	341
I. La burocracia	341
1. El surgimiento de la burocracia	343
2. La burocracia moderna	344
3. La burocracia en Yucatán	346
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público	347
1. Teorías contractuales de derecho civil	348
2. Teoría del acto administrativo unilateral	349
3. Teoría del contrato administrativo.	351
4. Teoría del contrato laboral.	351
5. Teoría del acto-condición.	352

6. Teoría legalista	353
7. Teoría del acto mixto	354
III. El empleo público en el orden jurídico yucateco	354
1. Los servidores públicos de confianza	354
2. Los servidores públicos del servicio profesional de carrera	355
3. Los servidores públicos de base	358
4. Los trabajadores temporales	359
CAPÍTULO DECIMOTERCERO	
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	361
I. La sujeción del Estado al derecho	361
1. La teoría del fisco	362
2. El <i>rule of law</i>	363
3. El régimen de derecho administrativo	364
II. Estado de derecho y responsabilidad	365
1. Responsabilidad moral.	366
2. Responsabilidad jurídica	366
3. Clasificación de la responsabilidad jurídica	366
III. La responsabilidad pública.	369
1. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.	369
2. Responsabilidad de los servidores públicos	371
3. Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano	378
4. La reforma constitucional de 2002	380
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de Yucatán	381
Epílogo	383
Bibliohemerografía	389
Acerca del autor	399

Derecho administrativo del estado de Yucatán, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 17 de junio de 2024. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.