Derecho administrativo del estado de Yucatán

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam

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 derecho 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 *stricto sensu*. 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 materia 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 procedimiento 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 *ombudsman* 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 *rule of law* 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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

PRÓLOGO

La presente obra es el reflejo de la fructífera trayectoria académica de más de 60 años del doctor Jorge Fernández Ruiz. El camino dentro de la administración pública, en los diferentes cargos que ha ocupado, tanto en el ámbito nacional como en el local, le han dado un profundo conocimiento del desarrollo de la dinámica estatal, pero también una visión crítica de las funciones y el quehacer de la administración pública. Esta amplia experiencia lo ha llevado a formular importantes propuestas sobre el papel y los límites del poder público y la administración del Estado, así como de la importancia de las decisiones con un fuerte sustento jurídico que hagan posible la construcción de la vida nacional a través del derecho administrativo.

La presente obra juega un papel fundamental en el siglo XXI para reentender la importancia del derecho administrativo como uno de los pilares fundamentales del Estado mexicano moderno. Como menciona el autor, los antecedentes de la disciplina tienen su primer abordaje en la obra de 1814, escrita por el italiano Gian Domenico Romagnosi, hasta la llegada a México de Teodosio Lares, quien elaboró la primera obra publicada en América en 1852. El apogeo del derecho administrativo mexicano tuvo lugar en el segundo tercio del siglo XX con las obras de Gabino Fraga (1934) y Andrés Serra Rojas (1959), y finalmente fue consolidado a través de diferentes acciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas en los albores del siglo XXI, con la finalidad de ampliar su estudio, discusión y profesionalización (pp. XXIV-XXVIII).

En este sentido, a través de la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, de nueva cuenta el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el doctor Fernández Ruiz ponen sobre la mesa la importancia del estudio y conformación de una escuela en torno al derecho administrativo estatal y municipal, retomando la importancia de las entidades federativas en la construcción del Estado. Como bien señala el autor, del siglo XIX a la fecha, se ha mantenido un mismo sistema político federal, en el que existen 32 entidades federativas con sus propios gobiernos, que comparten aspectos

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

con el derecho administrativo federal, pero que al mismo tiempo tienen sus particularidades (pp. XXIII-XXIV).

Esta obra se centra en el estado de Yucatán, partiendo desde el análisis teórico de la construcción del Estado moderno, hasta los datos geográficos e históricos de cómo se ha desarrollado el estado, siempre llevando al lector al importante papel que juega el derecho administrativo y su relación con otras ramas tradicionales del derecho. Se destaca el aporte de la obra al establecer en trece capítulos un robusto análisis; los primeros tres capítulos se centran en el estudio de qué es el Estado, los fines y sus actividades, así como los aspectos generales del derecho administrativo, y cómo se traduce en el caso concreto de la entidad federativa analizada. Se da cuenta de la enorme riqueza en población, su historia, así como un listado de los municipios y los organismos centralizados y descentralizados que lo componen, además de la diferencia entre las funciones públicas y los servicios públicos.

Posteriormente, en la obra se analiza el papel de la administración pública, desde su conceptualización y la construcción de una ciencia de la administración, para luego pasar al estudio concreto en el estado de Yucatán, enfocándose en el Poder Ejecutivo. Aborda su forma de organización y los fundamentos jurídicos en donde se sustenta su composición y funciones. En el capítulo quinto, la discusión se centra en el papel del acto jurídico y el procedimiento administrativo, haciendo un recorrido por sus conceptos, fundamentos, fines, clasificaciones, etcétera. Su sexto apartado hace referencia a los contratos de administración pública, enfocándose en su definición, la división que pueden tener y sus características, cuando son contratos de la administración pública; asimismo, discute las facultades que tiene el Estado para realizar un contrato con particulares, a partir de su función en la satisfacción de una necesidad pública. Destaca también la existencia de padrones de proveedores y contratistas en Yucatán, a diferencia del ámbito federal.

La obra aborda el debate del servicio público, exponiendo los criterios a través de los cuales se podría definir que un servicio sea público. En México, se sigue el criterio orgánico para definir los servicios que son de utilidad pública. El autor señala que el servicio es una actividad técnica que satisface necesidades de carácter general, que es la suma de muchas necesidades individuales similares. Realiza una clarificación de la diversidad de los prestadores del servicio público, así como la división de los mismos. También toca el tema de la huelga en el servicio público, y la discusión sobre si puede o no existir, exponiendo la vía de la requisa. Por otro lado, analiza los diferentes servicios públicos ofrecidos en el estado de Yucatán, así como los fundamen-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

tos jurídicos para la concesión de los mismos, sus costos y la definición de competencia de los mismos entre el ámbito estatal y los municipios.

El octavo capítulo se enfoca en el patrimonio del estado de Yucatán, analizando desde el concepto, la evolución de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Bienes del Estado de Yucatán, cuáles son aquellos bienes que son competencia del estado y de los municipios de tal entidad federativa, así como los procedimientos jurídicos para acrecentar el patrimonio del estado.

El noveno capítulo tiene una especial relevancia, pues se dedica al estudio del ámbito municipal, caracterizándolo como el primer contacto que tienen las personas con el poder y el derecho público del Estado mexicano. Se desarrolla el marco jurídico de los municipios de Yucatán en general, y se analiza en particular el Municipio de Mérida a través de sus organismos centralizados, descentralizados y paramunicipales, sobre su fundamento, sus funciones e integración.

El décimo capítulo se enfoca en los mecanismos internos y externos de control y vigilancia de la administración pública. Señala la importancia que tienen estos mecanismos para evitar posibles actos de corrupción, así como la vigilancia, verificación y evaluación del ejercicio del servicio público. Destaca la importancia de los controles realizados por el Congreso local, la Auditoría Superior del estado y la contraloría local, en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos en el estado.

Los últimos tres capítulos se dedican al tema de la jurisdicción administrativa, el empleo público, y finalmente, de la responsabilidad del Estado y sus servidores públicos. En el primero, se debate sobre la creación y competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos para revisar las decisiones que afecten a los particulares, lo cual se fundamenta en la teoría francesa de la separación de poderes, al buscar que sean organismos autónomos del Poder Judicial y de la administración pública. En este apartado se especifican las facultades del Tribunal Contencioso del estado de Yucatán, así como los procesos que se llevan a cabo.

El penúltimo capítulo describe las condiciones del empleo público a través de los servidores y el empleo del término "burocracia" en nuestros tiempos, asimismo, cómo se desarrolla en el ámbito de la localidad analizada. Y finalmente, en el último capítulo se analiza la relación entre un acto y la respuesta por los efectos de éste, es decir, la obligación de subsanar una falta, ya sea a través de la responsabilidad en el ámbito patrimonial, político, penal, civil o administrativo, a que haya dado lugar el actuar de algún servidor público.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Sin duda alguna, la presente obra será un contribución fundamental para la comprensión y fortalecimiento del Estado constitucional de derecho, a partir del conocimiento detallado del derecho administrativo del estado de Yucatán.

Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ*

Abril de 2024

* Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

INTRODUCCIÓN

En estos primeros años transcurridos del tercer milenio, se han incrementado los indicios de una crisis de Estado que afecta a la administración pública y, por ende, al derecho administrativo: crisis iniciada en el pasado siglo, y en el XXI, lejos de disminuir, ha evolucionado y complicado su situación hasta el punto de que es dable hablar de la crisis del Estado, en razón de los múltiples significados que se han dado a la locución "crisis del Estado", pues lo mismo se empleó sucesivamente para hacer frente a la situación que en el ejercicio del poder público produjo la intromisión de poderosos sindicatos y organizaciones empresariales —cuyo ímpetus pusieron en duda la supremacía del poder estatal—, que para aludir a los organismos internacionales que han venido a sojuzgar a muchos de los Estados que contribuyeron a su creación.

Desde otra perspectiva, la referida crisis predica el fracaso del contrato social, reiterado en numerosos casos, al no lograr alcanzar los objetivos fundamentales del Estado, como la seguridad y el orden público, entre otros. Igualmente, se habla de la crisis del Estado para señalar la reducción de su tamaño, derivada del decrecimiento de sus actividades a raíz de la ola de privatizaciones, producto de la más reciente confrontación de lo público y lo privado.

Hoy en día, la mencionada crisis se pone de manifiesto en nuestro país en la incapacidad y la impotencia del Estado para someter a su imperio a los poderes fácticos de los medios electrónicos de comunicación, ya que no se conforman con ser el cuarto poder, sino que ahora pretenden ser el primero.

Igual incapacidad e impotencia del Estado mexicano se advierte respecto al narcotráfico y el crimen organizado, que ha traído como consecuencia más de setenta mil muertos en lo que va en los últimos siete años, muchos de ellos víctimas inocentes e inermes de una guerra absurda, por la falta de planeación y defectuosa estrategia.

Se produce la actual crisis del Estado en el contexto de un nuevo enfrentamiento entre lo público y lo privado, los cuales se han confrontado desde los inicios del fenómeno estatal, porque las relaciones del Estado con la sociedad y con el individuo se dan en un proceso dialéctico evidenciado por la transformación incesante del ente estatal y en el cambio continuo del

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

conglomerado social que lo genera. Los avatares de este desarrollo dialéctico muestran cómo varía el papel asignado para su representación, tanto al ser humano como al Estado, de acuerdo con la ideología dominante en el mismo.

Lo público se puede interpretar como un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico: administración, bien, cargo, dominio, función, funcionario, hacienda, interés, libertad, obra, orden, poder, seguridad, servicio, servidor, utilidad, son algunos de ellos; lo público es lo notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; vulgar, común y notado por todos. Martín Alonso lo explica como lo

> concerniente a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad; conjunto de las personas que participan de una misma afición o con preferencia concurren a determinado lugar. Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a lo privado.[1]

Por el contrario, lo privado es lo particular y personal de cada cual, lo doméstico, lo familiar, lo que se realiza en presencia de pocos sin ninguna solemnidad ni formalidad. Nicolás María Serrano explica el adjetivo *privado*, en los términos: "Dícese de todo lo que se ejecuta en familia, en el seno del hogar doméstico, a vista de pocos, sin formalidad ni etiqueta, ni cumplimiento, como que no es para que corra la contingencia del juicio u opinión pública, etc. Reservado, ignorado, oculto, secreto, etc. Aplícase a lo que es particular, peculiar y personal de cada uno".[2]

De esta suerte, lo público y lo privado integran una pareja contrapuesta de voces provenientes del latín: *publicus*, *publica*, *publicum* y *privatus*, *privata*, *privatum*, que en el derecho romano ya conformaban un par de palabras antónimas en razón de su respectiva liga con el poder y la propiedad, con lo general y lo individual, con lo plural y lo singular; así el derecho público se refería a la *res pública*, a lo que es de todos, a lo que no es propiedad privada, o sea, el poder; en cambio el derecho privado, era lo relativo a la *singularum utilitatem pertinent*, de cada individuo, a lo propio, o sea, a la propiedad.[3]

---

[1] Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. III, p. 3434.

[2] *Diccionario universal de la lengua castellana, ciencias y artes*, Nicolás María Serrano (editor), Madrid, Astort Hermanos Editores, 1881, p. 1081.

[3] Cabo de Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, 1997, pp. 9 y 10.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En el mundo contemporáneo, desde la perspectiva jurídica, lo privado atañe al derecho privado, lo público, al derecho público, del que desprenden varias ramas. La más robusta es del derecho administrativo, que desde la visión de Prosper Weil es "un arbitraje permanente entre las necesidades de la acción administrativa y las de su limitación. Buscando la forma de garantizar al ciudadano una protección contra el poder".[4] Arbitraje permanente y mutable entre el poder y la libertad, que se traduce en un conjunto de normas y principios destinados a preservar la libertad individual y, simultáneamente, asegurar el ejercicio de la función administrativa y la correcta actuación de la administración pública.

Hoy en día, el Estado es una especie de arena en la que se enfrenta en una lucha dialéctica la libertad individual y el poder público, que mutuamente se frenan y limitan. Cuando una de ambas tendencias avasalla a la otra, la población resulta lastimada, ya que la libertad individual desviste de su poder al Estado, para que unos cuantos individuos sojuzguen a sus semejantes.

Un análisis objetivo del fenómeno estatal nos permite advertir su naturaleza cambiante en el tiempo y en el espacio; algunos de los cambios están relacionados con su forma, o sea, con su estructura, lo que da lugar a distinguir, desde hace miles de años, la forma simple de las formas complejas de Estado; el prototipo de la primera representa el Estado unitario o central, en tanto que la forma compleja registra diversas variedades.

Estado unitario o central, en su forma pura, es el estructurado de manera monolítica, de tal modo, que no admite dividirse en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. La mayoría de los Estados de América ha optado por la forma unitaria, ya que sólo Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela, han optado por la forma compleja de Estado.

El Estado complejo admite diversas formas, pero en todas conlleva descentralización política, dada la pluralidad de centros de toma de decisiones en el ejercicio de las funciones del poder público. Destacan entre las formas complejas de Estado: la unión de Estados, que puede ser personal o material; el Estado federal, el Estado unitario descentralizado y la confederación de Estados. Algunas de estas formas complejas han caído en desuso, pero todas tienen en común el reunir a varios Estados en una misma estructura política, cuyos órganos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial.

---

[4] Weil, Prosper, *El derecho administrativo*, trad. de Luis Rodríguez Zúñiga, Madrid, Taurus, 1966, pp. 29 y 30.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

La unión de Estados, ya sea personal o material, se produce cuando varios de ellos, sin constituir uno nuevo, se vinculan entre sí, por causas determinadas o para efectos específicos. Marcel Prelot define: "Desde el punto de vista del derecho internacional, es una unión de Estados todo grupo de ellos que, pese a no constituir un nuevo Estado, forma un agregado político notoriamente distinto en el seno de la comunidad internacional".[5]

Caída actualmente en desuso, la unión personal de Estados es una forma compleja que permitió a varios de ellos compartir un jefe de Estado común y mantener sus Gobiernos independientes; así ocurrió, a consecuencia del tratado de Viena, celebrado entre el reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo, desde 1815 hasta 1890, año en que se disoció esa unión. Caso semejante fue el de la efímera unión de Colombia, Perú y Venezuela, resultante de compartir como presidente, en 1816, al libertador Simón Bolívar.

La figura de la unión material de Estados también ha pasado a la historia, por haber dejado de aplicarse una vez desaparecido el imperio austro-húngaro en 1918, que permitía a varios Estados compartir no sólo su monarca —en su calidad de jefe de Estado— sino, también, en parte, su Gobierno, especialmente en lo concerniente a ciertos aspectos, como los relativos a relaciones exteriores, defensa y finanzas.

En virtud del Tratado de Paz de Tost, celebrado en 1815, se produjo la unión de Estados entre Suecia y Noruega, que perduró hasta 1905, año en que Noruega recuperó su independencia total, con una dinastía propia. Otro caso de unión material de Estados fue el convenido en 1867 entre Austria y Hungría, refrendado cada diez años, hasta la disolución del imperio austro-húngaro, ocurrido, repito, en 1918.[6]

La confederación de Estados es otra forma compleja de Estado, producto de un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, resultante de la asociación de entes estatales con miras a su defensa y ayuda mutuas, más sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, por lo que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la confederación tener un órgano legislativo y algunos órganos depositarios del poder público, distintos a los de los Estados miembros. A diferencia de la Federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de la misma,

[5] Prelot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1969, p. 271.

[6] Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, p. 174.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

los Estados miembros de la confederación, por lo menos en teoría, pueden retirarse de ella, mediante decisión unilateral.

En Europa se extinguió la forma confederada de Estado en 1848, al convertirse la Confederación Helvética en una Federación; pero luego renace en el siglo XX, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que después se transforma sucesivamente en la Comunidad Económica Europea y en la actual Unión Europea.

Si a la forma del Estado unitario se le injerta una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, se transforma en una forma compleja de Estado, pero híbrida, expresada a través de la existencia de regiones autónomas cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado; Italia y España son sendos ejemplos de esta forma híbrida de Estado.

Actualmente, la moderna forma de Estado federal es producto de un pacto celebrado entre varios estados, contenido en una Constitución, mediante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los órganos federales y de las entidades federativas, depositarios de las funciones del poder público. Al respecto, André Hauriou define: "El Estado federal es una asociación de estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los estados asociados".[7]

En la forma federal de Estado, la Federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la Federación, no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo al derecho interno.

México adoptó por vez primera la forma federal de Estado el 31 de enero de 1824, al ser decretada el Acta Constitutiva de la Federación, que se detalló en la Constitución de 1824, impulsada por quienes pugnaban por la reestructuración de la sociedad desde sus cimientos, con el propósito de borrar fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas y concentración de la riqueza, por considerar que tal forma de Estado, con su intrínseca descentralización política, propiciaría el resquebrajamiento de la monolítica estructura socioeconómica de la época colonial que

[7] *Ibidem*, p. 177.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

permanecía imperturbable en 1823; era pues, la forma federal de Estado un medio, no un fin, para los promotores del cambio.

A partir de 1824, el Estado mexicano adoptó, pues, desde 1824 la forma federal que, con excepción de un paréntesis entre 1836 y 1855, se ha conservado hasta la fecha, circunstancia traducida en un sistema político complejo integrado por treinta y un estados "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", y por el Distrito Federal; unos y otro, al igual que el Estado mexicano, tienen su propio Gobierno; todos tienen su propio y peculiar derecho administrativo; en suma: treinta y tres versiones normativas de la misma rama jurídica, similares en múltiples aspectos por seguir el modelo establecido en el derecho administrativo mexicano federal, pero cada una con ciertas modalidades que, para bien o para mal, les permiten diferenciarse del resto.

Como sabemos, la ciencia del derecho administrativo es de relativa reciente aparición, por cuya razón es aún una disciplina en formación; su gestación se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los derechos humanos.

El primer libro de derecho administrativo de que se tenga noticia, es el escrito por el jurista italiano Gian Domenico Romagnosi, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le instituzione*, publicado en Milán en 1814;[8] mas debemos recordar que, en 1810, se incluyó en el *Repertoire de Jurisprudence*, la voz "acte administratif", cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín.[9]

Mas, sin duda, el gran impulsor de la disciplina jurídica del derecho administrativo es el Consejo de Estado francés, habida cuenta de su gran influencia en el desarrollo de esa ciencia, aun cuando de manera más modesta, contribuyeron también a su conformación los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del referido tribunal administrativo, del siglo XIX, entre otros: Luis Antonio Macarel —quien en 1818 publicara en París, su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, con el que se inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo—, Luis María de Lahaye vizconde de Cormenin, cuyo libro *Cuestiones de derecho ad-*

[8] Mannori, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001, p. 5.

[9] Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I, p. 61.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ministrativo fue publicado también en 1818; Dionisio Serrigny, y Luis Fermín Julián Laferrière.

Mención especial merece Eduardo Julián Laferrière (hijo de Luis Fermín Julián Laferrière), quien fuera presidente de la sección de lo contencioso y, luego, vicepresidente del Consejo de Estado de Francia, gobernador general de Argelia y fiscal general del Tribunal de Apelación, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, publicada en 1886, es, para muchos, el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización. En opinión de Manuel M. Díaz:

> …la ciencia del derecho administrativo comienza con la obra de Eduardo Laferrière intitulada *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, cuya primera edición vio la luz primera el año 1886. Antes de Laferrière, el derecho administrativo estaba compuesto de un conjunto de soluciones incoherentes y prácticas empíricas, por lo que se podría decir que era una rama del derecho obscura, cuyo conocimiento suponía más memoria que inteligencia.

Fue Laferrière quien, analizando la jurisprudencia del Consejo de Estado, estableció tres principios fundamentales del derecho administrativo, principios que fueron combatidos por sus discípulos, quienes los substituyeron por un nuevo concepto: la noción del servicio público. Sobre la base de esta noción se quería construir todo el derecho administrativo, y así lo propugnó la llamada escuela del servicio público.[10]

Apenas un tercio de siglo después de editarse en París los famosos libros de Macarel y de Cormenin, se publican en México las *Lecciones de derecho administrativo*, de Teodosio Lares, primera obra publicada en América acerca de esta nueva disciplina jurídica, en las que recoge el jurista mexicano no sólo las ideas de los citados Macarel y Cormenin, sino también las de Chaveau Adolphe, de Laferrière (el padre) y de Dionisio Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones.

Empero, Lares no se limitó a promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853.

Otro gran impulsor del derecho administrativo mexicano fue el jurista José María del Castillo Velasco, quien publicara en 1874 el primer tomo de

[10] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

dos —el segundo se publicó en 1875— de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, inspirado, según afirma el autor, en el método y las ideas del jurista español Manuel Colmeiro, expuestas en su libro publicado bajo el rótulo *Derecho administrativo*, del que hace citas recurrentes, lo que no le impide citar a otros autores, como el inglés William Blakstone, y los franceses Charles de Secondat Montesquieu y Alexis de Tocqueville.[11]

En 1888 se publica en México el *Curso de derecho constitucional y administrativo,* del jurista michoacano Eduardo Ruiz, al que se suma, en 1895, el libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*.[12] Cabe señalar que en esa época, la naciente doctrina mexicana de derecho administrativo aún no había abordado el estudio e investigación de temas torales de esta disciplina que acaparaban la atención de los iusadministrativistas de otras latitudes, como el servicio público y el acto administrativo.

Con excepción del libro del profesor Trejo Lerdo de Tejada, intitulado *Derecho administrativo mexicano*,[13] durante el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria significativa de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de los principios, fines y avances del derecho administrativo como ciencia.

La circunstancia anterior dio lugar a la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

El derecho administrativo mexicano despertó de su letargo, durante el segundo tercio del siglo XX, con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga: *Derecho administrativo* (1934), y de Andrés Serra Rojas: *Derecho Administrativo* (1959); entre ambas fechas, Antonio Carrillo Flores publicó en 1939 su libro *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Además, en 1955, el profesor de derecho administrativo en la Universidad de Guadalajara, Efraín Urzúa Macías, publicó en 1955 la primera

[11] Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, t. I, p. 9.

[12] Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895.

[13] Lerdo de Tejada, Trejo, *Derecho administrativo mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

edición de su pequeño libro rotulado *Derecho administrativo*. No es mera coincidencia que el marco jurídico de la administración pública mejora sensiblemente en esta época, mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

Al *Derecho administrativo* se sumaron posteriormente dos obras muy importantes en esa disciplina: la del laureado jurista Héctor Fix-Zamudio, intitulada *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano* (1983), y el *Derecho procesal administrativo mexicano*, del eminente profesor español Jesús González Pérez (1988).

La investigación del derecho administrativo, durante largas décadas, despertó en México poco interés entre el grueso de juristas mexicanos, razón por la cual el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México resolvió impulsar y promover su estudio e investigación, por lo cual dio su apoyo para la creación de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo: constituida, la primera, en la Ciudad de México en 2000; la segunda, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en 2005; y la última, en la Ciudad de México en 2006.

Además, el Instituto de Investigaciones Jurídicas realizó un importante esfuerzo para acrecentar no sólo el acervo de esta materia en su Biblioteca "Jorge Carpizo", sino también la bibliografía de derecho administrativo en idioma español, en la que destaca la publicación del *Tratado de derecho administrativo*, del profesor argentino Agustín Gordillo, y el *Curso de derecho administrativo*, del profesor brasileño Celso Antonio Bandeira de Mello, así como la Colección Internacional de Derecho Administrativo, de la que ya se han publicado los siete primeros volúmenes: *Derecho administrativo francés*, *Derecho administrativo colombiano*, *Derecho administrativo guatemalteco*, *Derecho administrativo español*, *Derecho administrativo uruguayo*, *Derecho administrativo argentino* y *Derecho administrativo de Costa Rica*, de la autoría —y en algunos casos, coordinación— de los profesores André Maurin, Libardo Rodríguez Rodríguez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Carlos Delpiazzo, Julio Rodolfo Comadira y Enrique Rojas Franco. Además, está en proceso de publicación el *Derecho administrativo chileno*, de un grupo de profesores encabezados y coordinados por el doctor Rolando Pantoja Bauzá.

Ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México dispuso publicar

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en treinta y dos volúmenes —uno por cada entidad federativa— la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, de la que la presente obra es uno más de ellos.

Al estado de Yucatán corresponde el presente volumen de esta Colección Mexicana de Derecho Administrativo, el cual se estructura en trece capítulos, el primero de los cuales se ocupa, desde la perspectiva teórica, de ese fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio al que hoy en día llamamos Estado, en primer término de su denominación, sus elementos, finalidad, definición y personalidad jurídica; y luego, en particular, del estado de Yucatán: de sus aspectos relevantes geográficos e históricos, división territorial, población, personalidad jurídica y estructura política.

En el capítulo segundo analizo los fines y la actividad del Estado, con el ánimo de distinguir en esta última sus diversas modalidades: función pública, servicio público, obra pública, actividad socioeconómica residual de interés público y actividad socioeconómica residual simple, previa exposición de las teorías de la función pública, del órgano y de la división de poderes.

El capítulo tercero lo dedico a los aspectos generales del derecho administrativo: su aparición, división, criterios empleados para definirlo, definición, caracteres y autonomía; también lo dedico a estudiar la sujeción del Estado al derecho, las relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas y no jurídicas, a sus ramas que han cobrado autonomía, de sus fuentes y de su codificación.

El tema del capítulo cuarto es la administración pública, primero, desde su perspectiva teórica: su concepto, su diferencia con la administración privada, sus formas de organización, en especial, la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, para luego pasar al estudio concreto de la administración pública del estado de Yucatán, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

El acto y el procedimiento administrativos son temas torales del derecho administrativo, por cuya razón los estudio en el capítulo quinto de esta obra; en él me refiero a la clasificación del acto administrativo en general, y también al acto administrativo en sentido restringido; también trato de definir al acto administrativo, explicar sus caracteres, elementos y requisitos, así como las causas de su extinción. De igual manera examino, a la luz de la teoría, el procedimiento administrativo, en particular el del estado de Yucatán, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

Trata el capítulo sexto de esta obra de los contratos de la administración pública, del concepto de contrato administrativo, de los criterios para defi-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nirlo, de sus principios rectores, de sus elementos y clasificación; y en particular de los contratos administrativos nominados en la legislación yucateca.

Otro tema fundamental del derecho administrativo es el relativo al servicio público, sobre el cual versa el capítulo séptimo de este libro, en el que abordo los criterios empleados en la doctrina para determinar el carácter público de un servicio dado; los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos, su definición y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo. Asimismo, realizo el análisis doctrinal de la concesión, de la tarifa y de la situación jurídica del usuario del servicio público, para terminar el capítulo con el examen de los servicios públicos municipales en Yucatán.

El capítulo octavo de esta obra lo destino al análisis del patrimonio del Estado, a partir del concepto de patrimonio y a través de la evolución de la Ley General de Bienes Nacionales, desde su primera versión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de julio de 1942, para continuar con las teorías acerca del patrimonio del Estado y concluir con el estudio jurídico específico de los bienes del estado de Yucatán y de sus municipios.

Dada la relevancia de la administración pública municipal se dedica a su estudio todo el capítulo noveno de este libro, con referencia especial al Municipio de Mérida, a su administración centralizada, a la desconcentrada y a la paramunicipal, integrada por organismos públicos descentralizados y por fideicomisos públicos municipales.

El capítulo décimo del presente libro se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos, se explican los mecanismos de control empleados por los órganos jurisdiccionales: controversia constitucional, amparo administrativo y contencioso administrativo; también se examina la forma como ejercen control de la administración pública el Congreso del estado, la Auditoría Superior de Yucatán y el *ombudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública yucateca, se estudia tanto el ejercido por medio del recurso administrativo, como el practicado por la Coordinación de Contraloría, por la Secretaría de Finanzas y Administración y por la contraloría interna de cada dependencia y entidad de la administración pública del estado de Yucatán.

El capítulo decimoprimero de esta obra se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de Yucatán, para lo cual, previamente, hago una reflexión acerca de las ideas, teorías y circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa: la teoría de la separación de poderes, la desconfianza de los revo-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

lucionarios en los tribunales judiciales, la instauración y la evolución del Consejo de Estado francés, para luego analizar la integración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y la regulación del proceso que se sigue ante el mismo, y terminar con una consideración acerca de la perspectiva actual del contencioso administrativo.

Destino el capítulo decimosegundo de este libro al empleo público, por cuya razón analizo el fenómeno burocrático y, desde luego, examino la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores públicos, a la luz de las diversas teorías postuladas sobre el tema en la doctrina; y estudio, también, la situación de los diversos tipos de servidores públicos en el ámbito local del estado de Yucatán.

Por último, en el capítulo decimotercero de este libro me ocupo de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, para lo cual examino las teorías que postulan la sujeción del ente estatal, y en particular de la administración pública, al derecho: la teoría del fisco, el *rule of law* y el régimen de derecho administrativo, para continuar con el estudio de la relación del Estado de derecho con la responsabilidad, y proseguir con el análisis de los distintos aspectos de la responsabilidad pública, tanto de la patrimonial del Estado como de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de los servidores públicos. En este capítulo se observa, también, cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano, evolución que culmina con la reforma realizada en 2002 al título cuarto constitucional, que adicionó un párrafo a su artículo 113 para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y en el único artículo transitorio del decreto respectivo, que impone a los estados y a los municipios de la República la obligación de modificar su normativa jurídica particular, a fin de proveer a su debido cumplimiento, así como incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, obligaciones que están pendientes de cumplirse en el estado de Yucatán, por lo que es urgente subsanar esa omisión, en aras del Estado de derecho, de la justicia y del respeto a los derechos de los particulares, a efecto de que, en Yucatán, como dijera Maurice Hauriou, la administración pública actúe, pero que obedezca a la ley, actúe pero que pague el perjuicio.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo primero

EL ESTADO

En una primera aproximación a la noción del derecho administrativo, diremos que dentro de su objeto figura regular la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, razón por la cual, para la cabal comprensión de dicha rama jurídica, necesitamos descifrar a esa parte de la estructura de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal que integran la administración pública, lo que, a su vez pone de manifiesto la necesidad de conocer al Estado.

I. Denominación del ente estatal

Durante la larga etapa nómada de la humanidad no existió el Estado, porque éste es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la polis griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg* —de evidente connotación territorial— junto con las de *reich*, reino o imperio —de claro sentido de poder— para hacer referencia al fenómeno estatal del medioevo; ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un Gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un Gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo. *Stato*, pues, se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas y de los órganos depositarios de las mismas, que actúan en un territorio determinado.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

II. Elementos del Estado

Siendo el Estado un ente complejo, compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del Estado señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el Gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un substrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes. Estados hay, en la comunidad internacional, con menos de cien mil habitantes; más ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente en un estadio deportivo, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos, se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2. *El territorio*

Se trata de otro elemento tangible y esencial del Estado, pues sin el territorio, un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin: conformar un pueblo, una sociedad, una nación; mas, sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado. El territorio, como dijera Hans Kelsen es el ámbito espacial del Estado.

Como elemento esencial del Estado, el concepto de territorio es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado, por ejemplo, proteger de acuerdo a su propia normativa los derechos humanos dentro de su territorio; al respecto, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Yucatán dispone:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Artículo 1. Objeto

Esta ley es de orden público y observancia general en el territorio del estado de Yucatán, en términos de lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 74 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y tiene por objeto establecer:

I. La competencia, integración y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

II. Las bases y los principios fundamentales para regular el estudio, investigación, promoción y divulgación de los derechos humanos en el estado de Yucatán.

3. *El Gobierno*

Sin duda, un elemento ostensible y esencial del Estado es el Gobierno, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado. Algunos autores, como el profesor argentino Patricio Colombo Murúa, prefieren referirse al poder, en lugar del Gobierno, como elemento esencial del Estado.[14]

Como quiera que sea, Gobierno o poder, como elemento esencial del Estado, se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello su potestad de mando es omnicomprensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: "Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno".[15]

4. *El orden jurídico*

Sin duda, el pueblo, el territorio y el Gobierno son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart Stein: "La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad".[16]

---

[14] Colombo Murúa, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

[15] Sanguinetti, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 401.

[16] Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sainz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Empero, el pueblo, el territorio y el Gobierno no pueden por sí solos, o en conjunto, integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el derecho, sin el cual el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

El Estado, por su parte, tampoco podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte.

Así pues, es indispensable regular la convivencia humana mediante un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, o sea, de un orden jurídico, en cuya cúspide figura la Constitución, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados. En opinión del tratadista Ulises Schmill Ordóñez: "...existe un orden normativo, si en un conjunto de normas valen múltiples relaciones de fundamentación hasta desembocar en una última relación de fundamentación, uno de cuyos términos es la norma fundamental".[17]

5. *La finalidad*

En opinión de prestigiados autores, otro elemento esencial del Estado es su *telos*, su finalidad, que el doctor Héctor González Uribe hace consistir en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana;[18] y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.[19]

En mi opinión existe un elemento teleológico en el Estado; empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible del Estado es deter-

[17] Schmill Ordóñez, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I-O, p. 2699.

[18] González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y 507.

[19] Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

minado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración que conforma el elemento teleológico del Estado, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista, toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos del propio Estado.[20]

La explicación integracionista del elemento teleológico del Estado es, a mi juicio, realista y parcialmente cierta, por cuanto hace consistir la causa final del Estado en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

III. Definición de Estado

En una primera aproximación al concepto de Estado, diré que es una organización humana con vigencia temporal y espacial, o sea, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un fenómeno universal omnicomprensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser

[20] Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Antes de definir al Estado, considero conveniente tener presentes las siguientes ideas:

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante, o clase política, conforme una pequeña pero importante parte política —y en ocasiones también importante parte económica— de la población de un Estado.
- El Estado subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre distintas épocas del mismo Estado.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquéllos, alcanzar el bien común.

Acorde con las ideas anteriores, entiendo al Estado como el sistema integrado por 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 poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.

Con un sentido descriptivo, mi admirado profesor Héctor González Uribe definió al Estado como: "1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".[21]

Obviamente, el cuarto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser; desgraciadamente, en muchos casos, éste no se da en la realidad.

[21] González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

IV. La persona

La voz española persona proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra "persona" se hacía referencia a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, "persona" vino a ser no sólo la máscara o careta sino el actor enmascarado y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Con el correr del tiempo, la palabra "persona" fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la "persona" del acreedor, la "persona" del deudor o la "persona" del decenviro, para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

En la Roma antigua, así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos también podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

De esta suerte, en un proceso gradual evolutivo, la expresión "persona" pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón, en el lenguaje común, se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

Actualmente, en el ámbito jurídico se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por éstas.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explica el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Eduardo García Máynez:

> La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.[22]

La idea de persona moral surge con precisión en el concepto de "persona ficta" desarrollado en la Edad Media, durante la primera mitad del siglo XIII, por el canonista Sinibaldo de Fieschi, posteriormente papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones, pero carente de alma y cuerpo, al que se consideró "persona ficta". A diferencia de la persona física, la ficta no podía quedar sujeta a excomunión ni interdicción: "*Collegium in causa universitatis fingantur una persona*".[23]

En el siglo XVIII, Hugo Grocio hizo notar que aun cuando un hombre no pueda tener sino un solo cuerpo natural, puede convertirse en cabeza de varios cuerpos morales o comunidades; idea recogida por su coetáneo Samuel Pufendorf para referirse a personas morales o compuestas, resultantes de la unión de varios individuos en torno de una sola idea y una voluntad común.[24]

La idea de la existencia de dos tipos de personas, las físicas y las morales, se impuso definitivamente desde el siglo XIX. El Código Civil de Yucatán, en su artículo 15 —al igual que el artículo 25 del Código Civil Federal, ocupándose de cuestiones de derecho público que no le atañen—,

---

[22] García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

[23] Maluquer de Motes, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

[24] *Idem*.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

reconocen como personas morales a la nación, a los estados y a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también consideran como personas morales a las sociedades civiles o mercantiles, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales, y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

Destaca, entre las diversas clasificaciones de las personas jurídicas o morales, la que las agrupa en públicas y privadas. Al referirse a ésta, el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, señala:

> La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.[25]

Es frecuente, en el derecho comparado, catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el estado —en el federal, también, con sus entidades federativas, y en el central con sus provincias y regiones autónomas—, con el municipio, y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

2. *La personalidad jurídica*

Es equiparable la personalidad jurídica a la investidura, configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. En opinión del profesor Jaime Orlando Santofimio:

[25] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.[26]

V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado

Mucho se ha discutido acerca de la personalidad jurídica del Estado, ya para rechazarla, bien para fundamentarla y explicarla mediante diversas teorías, entre las que destacan la que advierte una doble personalidad del Estado y la prevaleciente en la actualidad, que postula la personalidad y voluntad únicas del Estado.

1. *Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado*

Los juristas franceses Henri Berthélemy y León Duguit, ambos de gran prestigio, figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídica del Estado; para el primero de ellos, el Estado no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros, sino un representante de los mismos, colectivamente considerados. Más, Berthélemy no explica cómo el Estado, sin ser persona, puede representar a quienes sí lo son, ya para adquirir y ejercer derechos, bien para asumir y cumplir obligaciones.[27]

También León Duguit negó que el Estado fuese una persona, con el argumento de que sólo el ser humano podía serla, toda vez que para tal efecto se requiere de conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el Estado que no es más que una abstracción, una ficción, y las ficciones deben ser desterradas del ámbito de la ciencia, por lo que en su opinión, la idea de la personalidad moral del Estado resulta redundante, superflua y peligrosa, porque

[26] Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

[27] Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926, p. 33.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en la realidad el poder estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.[28]

Empero, el Estado es mucho más que una colección de personas ligadas entre sí por vínculos de mando y sujeción, por ello, las ideas negativas de Duguit respecto de la personalidad del Estado han sido descartadas porque son incapaces de explicar las razones por las que el ente estatal asuma derechos y obligaciones que, incluso, afectan a generaciones futuras.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

Inspirada en la teoría del fisco, en el siglo XIX surgió con fuerza la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual éste tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; utiliza la segunda personalidad, la de derecho privado, cuando se despoja de su poder para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad perdió su crédito al embate de las reiteradas críticas que, en la segunda mitad del siglo XX, pusieron al descubierto su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, una pública y otra privada, se tendría que admitir que, como persona de derecho público, el Estado, no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con el Estado un contrato administrativo; lo que en ambos casos sería absurdo.

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

La teoría imperante en el siglo XXI sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas y los tratados y contratos suscritos por el Estado, sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta

[28] Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Rolando Tamayo y Salmorán: "Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica".[29]

De conformidad con la teoría de la personalidad única del Estado, éste, como las demás personas de derecho público, puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público sino, también, actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente la personalidad única del Estado, sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque como explicara el profesor Miguel Acosta Romero: "el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia".[30]

Se discute si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública. A este respecto, Andrés Serra Rojas sostiene: "La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte".[31]

En mi opinión, el ente a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otro que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones, como en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

De esta suerte, cuando cualquiera de los tres poderes del Estado contrata con los particulares, por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios; en rigor, es el Estado quien contrata a través de cualquiera de sus órganos, los cuales, hay que enfatizarlo, se benefician de la personalidad jurídica del Estado, por carecer de personalidad jurídica propia.

VI. El estado de Yucatán

Para la cabal comprensión del derecho administrativo yucateco es indispensable conocer los aspectos principales del estado de Yucatán.

---

[29] Tamayo y Salmorán, Rolando, "Estado", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

[30] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 33.

[31] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, t. I, p. 72.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Geografía*

El estado de Yucatán está alojado en la península del mismo nombre, y tiene una extensión territorial de 39,524.4 kilómetros cuadrados equivalente al 2% del territorio nacional y ocupa el vigésimo sexto lugar nacional por este concepto. Se localiza en el sureste del país, sus límites geográficos, en coordenadas geográficas, son 21° 36' norte, 19° 32' sur (de latitud norte); 87° 32' este, 90° 25' oeste (de longitud oeste). Limita al este con el estado de Quintana Roo; al oeste con el estado de Campeche y al norte con el Golfo de México.

La orografía del estado se integra con una llanura que se formó por la aparición de una plataforma marina compuesta por roca calcárea en la que se han formado cenotes.

2. *Historia*

Mayas y toltecas ocuparon la península de Yucatán antes de la llegada de los españoles, de cuyas civilizaciones dan testimonio los vestigios de Chichén Itzá, Uxmal, Ek Balam, Dzibilchaltún y Mayapán.[32]

El primero de marzo de 1517 llegaron a tierras yucatecas, al desembarcar en Cabo Catoche, las huestes de Francisco Hernández de Córdova; años atrás habían llegado a la península Jerónimo de Aguilar y Gonzalo Guerrero.[33]

Francisco de Montejo, a quien el monarca de España, Carlos I, designó el 8 de diciembre de 1526 como adelantado, capitán general y alguacil mayor de Cozumel, Yucatán y Tabasco, emprendería la obra dentro de un año contado desde la fecha de su designación; sería gobernador y capitán general vitalicio; sería adelantado durante su vida, y a su muerte pasaría el oficio a sus herederos y sucesores para siempre; le darían a él, a sus herederos y sus sucesores para siempre diez leguas cuadradas de tierra, y el cuatro por ciento de todos los aprovechamientos que produjesen las tierras conquistadas y pobladas; además, todos los que le acompañasen en la expedición sólo pagarían en los tres primeros años el diezmo del oro de las minas, en

[32] Arroyo, Bárbara, "El posclásico tardío en los altos de Guatemala", en Vela, Enrique, *Arqueología Mexicana*, vol. IX, núm. 50, julio-agosto de 2001, pp. 38-53.

[33] Solís y Rivadeneira, Antonio de, *Historia de la Conquista de México: población y progresos de la América Septentrional conocida por el nombre de la Nueva España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1970, p. 54.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

el cuarto año el noveno, y así sucesivamente hasta llegar a pagar el quinto; asimismo, todos los efectos que llevase consigo quedarían libres del derecho de exportación, con tal que no fuesen para traficar o vender, y a los expedicionarios, se darían porciones de tierras, y, después de vivir sobre ellas cuatro años completos, quedarían en libertad de venderlas o de usarlas como suyas; se reducirían a esclavitud a los indios rebeldes, pudiéndose tomar o comprar los que tuviesen los caciques como tales, bajo las reglas que prescribiese el Consejo de Indias. Los diezmos se concedieron para emplearlos en las iglesias, ornamentos y cosas necesarias para el culto divino; sin que ningún abogado o procurador fuese a aquellas tierras para evitar los litigios y controversias que se seguirían de esto.[34]

El seis de abril de 1825 se proclamó la Constitución del Estado Libre de Yucatán, y el tres de mayo siguiente se publicó la convocatoria para elegir por un periodo de cuatro años al primer gobernador constitucional del estado, celebrándose la elección respectiva el 21 de agosto del mismo año, en la que salió triunfador José Tiburcio López Constante.

A partir del inicio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán de 1918, sus gobernadores han sido:

- Carlos Castro Morales (1918-1919).
- Enrique Recio (1919).
- Francisco Vega y Loyo (1920).
- Tomas Garrido Canabal (1920).
- Enrique Recio (1920).
- Antonio Ancona Albertos (1920).
- Hircano Ayuso y O'Horibe (1920-1921).
- Eladio Domínguez (1921).
- Manuel Berzunza (1921-1922).
- Felipe Carrillo Puerto (1922-1923).
- César Alayola Barrera (1923).
- Juan Ricárdez Broca (1923-1924).
- José María Iturralde Traconis (1924).
- Antonio Gual García (1924).
- José María Iturralde Traconis (1924-1926).
- Álvaro Torre Díaz (1926-1930).
- Bartolomé García Correa (1926).
- Diego Hernández Fajardo (1927).

[34] López de Cogolludo, Diego, *Historia de Yucatán*, Madrid, Linkgua, 2006, pp. 103 y 104.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Bartolomé García Correa (1930-1934).
- César Alayola Barrera (1934-1935).
- Fernando López Cárdenas (1935).
- Florencio Palomo Valencia (1936-1938).
- Humberto Canto Echeverría (1938-1942).
- Laureano Cardoz Ruz (1940).
- Ernesto Novelo Torres (1942-1946).
- José González Baytia (1946-1951).
- Humberto Esquivel Medina (1951-1952).
- Tomas Marentes Miranda (1952-1953).
- Víctor Mena Palomo (1953-1958).
- Agustín Franco Aguilar (1958-1964).
- Luis Torres Mecías (1964-1970).
- Carlos Loret De Mola Médiz (1970-1976).
- Francisco Luna Kan (1976-1982).
- Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984).
- Víctor Cervera Pacheco (1984-1988).
- Víctor Manzanilla Shaffer (1988-1994).
- Dulce María Sauri Riancho De Sierra (1991-1993).
- Federico Granja Ricalde (1994-1995).
- Víctor Cervera Pacheco (1995-2001).
- Patricio José Patrón Laviada (2001-2007).
- Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (2007-2012).
- Rolando Rodrigo Zapata Bello (2012-2018).
- Mauricio Vila Dosal (2018-2024).

3. *División territorial*

La base de la división territorial de los estados de la República, según previene el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Constitución particular del estado, es el municipio libre, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, su territorio se divide en los ciento seis municipios que pueden observarse a partir de la siguiente página.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. Abalá	33. Halachó	65. San Felipe
2. Acanceh	34. Hocabá	66. Santa Elena
3. Akil	35. Hoctún	67. Seyé
4. Baca	36. Homún	68. Sinanché
5. Bokobá	37. Huhí	69. Sotuta
6. Buctzotz	38. Hunucmá	70. Sucilá
7. Cacalchén	39. Ixil	71. Sudzal
8. Calotmul	40. Izamal	72. Suma
9. Cansahcab	41. Kanasín	73.Tahdziú
10. Cantamayec	42. Kantunil	74.Tahmek
11. Celestún	43. Kaua	75.Teabo
12. Cenotillo	44. Kinchil	76.Tecoh
13. Conkal	45. Kopomá	77.Tekal de Venegas
14. Cuncunul	46. Mama	78.Tekantó
15. Cuzamá	47. Maní	79.Tekax
16. Chacsinkín	48. Maxcanú	80.Tekit
17. Chankom	49. Mayapán	81.Tekom
18. Chapab	50. Mérida	82.Telchac Pueblo
19. Chemax	51. Mocochá	83.Telchac Puerto
20. Chicxulub Pueblo	52. Motul	84.Temax
21. Chichimilá	53. Muna	85.Temozón
22. Chikindzonot	54. Muxupip	86.Tepakán
23. Chocholá	55. Opichén	87.Tetiz
24. Chumayel	56. Oxkutzcab	88.Teya
25. Dzan	57. Panabá	89.Ticul
26. Dzemul	58. Peto	90.Timucuy
27. Dzidzantún	59. Progreso	91.Tinum
28. Dzilam de Bravo	60. Quintana Roo	92.Tixcacalcupul
29. Dzilam González	61. Río Lagartos	93.Tixkokob
30. Dzitás	62. Sacalum	94.Tixméhuac
31. Dzoncauich	63. Samahil	95.Tizimín
32. Espita	64. Sanahcat	96.Tixpéual

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

97.Tunkás	101. Umán	105. Yaxkukul
98.Tzucacab	102. Valladolid	106. Yobaín
99. Uayma	103. Xocchel	
100. Ucú	104. Yaxcabá	

4. *Población*

Conforme al Censo General de Población y Vivienda 2020, la población del estado de Yucatán ocupó el lugar 22 de las entidades federativas, ya que ascendía a 2'320,898 habitantes (1'180,619 mujeres y 1'140,279 hombres) equivalentes al 1.8% de la población total del país, asentada el 86% en zonas urbanas y el 14% en zonas rurales del estado, con una esperanza de vida de 74.7 años; veinticuatro de cada cien personas mayores de tres años hablan una lengua indígena (a nivel nacional, seis de cada cien personas hablan una lengua indígena), y el 6% de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir; en cuanto a escolaridad, el grado promedio de la población mayor de 15 años fue de 9.6, lo que equivale a casi el primer año de bachillerato (a nivel nacional, el promedio fue de 9.7).

5. *Personalidad jurídica*

A semejanza del artículo 25 del Código Civil Federal, el Código Civil del Estado de Yucatán reconoce en su artículo 15 como personas morales, también llamadas jurídicas, a:

> I. La nación, los estados, los municipios y las demás instituciones de carácter público reconocidas por la ley.
>
> II. Las sociedades civiles y mercantiles.
>
> III. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la ley federal del trabajo.
>
> IV. Las sociedades cooperativas y mutualistas.
>
> V. Las asociaciones, corporaciones o fundaciones, temporales o perpetuas, constituidas para algún fin o por algún motivo de utilidad pública, o de utilidad pública y particular juntamente.
>
> VI. Las asociaciones distintas de las ya enumeradas, que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro que sea lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
>
> VII. Todas las agrupaciones a las que la ley reconozca este carácter.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

6. *Estructura política*

Constitucionalmente, el estado de Yucatán se estructura mediante los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias: legislativa, ejecutiva y judicial que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; además, la propia Constitución particular del estado previene la existencia de cinco instituciones dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Yucatán, el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán.

Los artículos 16 y 78 de la Constitución política yucateca coinciden con los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República, al adoptar para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, y como base de su organización política y administrativa el municipio libre.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución federal, el artículo 16 de la Constitución particular de Yucatán dispone que el poder público del estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la realización de los fines del estado, pero nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

A. *El Poder Legislativo*

Los artículos 18 y 20 de la Constitución particular del estado de Yucatán disponen que el Poder Legislativo se deposite en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Yucatán, el cual se integrará con 25 diputadas y diputados, de los cuales 15 son electos según el principio de votación de mayoría relativa, y el resto se elige según el principio de representación proporcional, observando en ambos casos el principio de paridad de género; por cada diputada o diputado propietario de mayoría relativa, se elegirá un suplente.

El artículo 22 de la Constitución yucateca establece como requisitos para ser diputada o diputado, ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco en el ejercicio de sus dere-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

chos; tener edad mínima de veintiún años cumplidos el día de la elección; no ocupar ninguno de los cargos de gobernador del estado, magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios; tampoco los de consejero de la Judicatura, regidor o síndico, durante el año calendario de la elección, a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener el mando de corporación policíaca, cuando menos durante los 90 días anteriores a la fecha de la elección; no haber recibido sentencia con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos; tener residencia en el estado durante los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la elección, en el entendido de que la vecindad no se pierde ni se interrumpe por ausencias durante el desempeño de cargos públicos federales o de elección popular, ni por la ejecución o cumplimiento, fuera de la entidad, de comisiones oficiales otorgadas por el Gobierno del estado o por alguno de los organismos e instituciones de los que forme parte el propio Gobierno; no ser ministro de culto religioso alguno, excepto que se haya separado definitivamente cinco años antes del día de la elección; tampoco ser magistrado o secretario del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, consejero, secretario ejecutivo o sus equivalentes, de los organismos electorales locales o federales, a menos que se separen de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección, y estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente.

B. *El Poder Judicial*

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán dispone que se deposite en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los juzgados de primera instancia, en los tribunales laborales, y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley.

De conformidad con el artículo 65 de la Constitución yucateca, para ser magistrada o magistrado del Poder Judicial del estado se requiere tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco; no tener restricciones para el ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener título profesional de abogado o licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

antigüedad mínima de diez años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; edad mínima de treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco; haber residido en el estado durante los dos años anteriores al día de la designación, y no haber sido titular del Poder Ejecutivo del estado, de alguna de las dependencias o entidades de la administración pública del estado de Yucatán, de un organismo autónomo, senador, diputado federal, diputado local, presidente municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación.

El citado numeral 64 de la Constitución yucateca encomienda al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial la administración, vigilancia y disciplina del mismo, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.

El Tribunal Superior de Justicia se integra con once magistradas y magistrados, y funciona en pleno o en salas, las que pueden ser colegiadas o unitarias.

C. *El Poder Ejecutivo*

En lo concerniente al Poder Ejecutivo, el artículo 44 de la Constitución particular del estado de Yucatán dispone que se deposite en una sola persona que se denominará gobernadora o gobernador del estado, y en su numeral 46 establece como requisitos para ocupar ese cargo: ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos; haber nacido en el estado y tener vecindad en él no menor de un año inmediatamente anterior al día de la elección, sin que se pierda por desempeñar el cargo de diputado federal o senador; en el supuesto de no haber nacido en el estado, tener residencia efectiva en él no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; tener cuando menos treinta años el día de la elección; no ser ministro de culto religioso alguno, salvo que se haya separado definitivamente cinco años antes del día de la elección; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército o corporación similar, cuando menos 90 días antes de la fecha de la elección; no ser titular o encargado del despacho de alguna de las dependencias a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado, a menos que se separe de su puesto 90 días antes de la fecha de la elección; no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

establecidas en el artículo 53 de la Constitución de Yucatán; no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos; no ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, consejero de la Judicatura, diputado local, regidor o síndico, a menos que se separe de su cargo 120 días antes de la fecha de la elección; no ser magistrado o secretario del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, consejero, secretario ejecutivo o sus equivalentes, de los órganos electorales locales o nacionales, a menos que se separen de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente.

El artículo 55 de la Constitución yucateca confiere al gobernador del estado las atribuciones de difundir y hacer cumplir las leyes federales; publicar —previa publicación— las leyes que expida el Congreso y asegurar en su esfera administrativa, su exacta observancia; dar a conocer los bandos y reglamentos que acuerden los ayuntamientos; designar y remover a los titulares de las dependencias que señala el Código de la Administración Pública de Yucatán, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; impugnar los nombramientos de los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hechos por el Congreso del estado, en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes aplicables; mandar a la Guardia Nacional; mandar a las policías municipales, en aquellos casos que considere como causa de fuerza mayor, o alteración grave del orden público; designar uno o más apoderados para asuntos judiciales, dentro o fuera del estado; solicitar a la diputación permanente que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias; proporcionar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; formular observaciones a las leyes y a los decretos, en los términos que establece el artículo 38 de la Constitución yucateca; utilizar el derecho de iniciar leyes que le confiere el artículo 35 de la citada Constitución; rendir en lengua española y lengua maya un informe por escrito, del estado de la administración pública estatal del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año anterior, el cual deberá guardar congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo; convocar a las elecciones ordinarias; enviar al Congreso del estado, a más tardar el 25 de noviembre de cada año, las iniciativas

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

relativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán, que regirán durante el año inmediato siguiente.

Además, está obligado el gobernador del estado a incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, las partidas necesarias para solventar las obligaciones adquiridas en ejercicios fiscales anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, a condición de que sean de deuda pública del estado, o de las entidades paraestatales garantizadas por el Poder Ejecutivo, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, o de contratos relativos a proyectos para la prestación de servicios aprobados por el H. Congreso, conforme a la ley de la materia; aprobar definitivamente las sanciones que las autoridades administrativas apliquen por infracciones a los reglamentos gubernativos, de policía y de los demás recursos que conforme a las leyes competan; realizar visitas oficiales, cuando lo crea conveniente, a los municipios del estado; acudir al Congreso del estado para presentar o sostener alguna iniciativa presentada por él, o autorizar a cualquier funcionario del Poder Ejecutivo para dicho objeto; otorgar licencia a los servidores públicos y empleados de la administración pública estatal en el ejercicio de su cargo, en términos de la ley; solicitar la protección de los poderes de la Unión en caso de sublevación o trastorno interior; pedir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos; otorgar primas y subsidios a los que establezcan en el estado, industrias y cultivos nuevos, necesarios o ampliados; implementar los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Integral y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas sectoriales, especiales, institucionales y operativos; instrumentar lo necesario para garantizar el resultado de los plebiscitos; remitir el Plan Estatal de Desarrollo al Congreso del estado para su conocimiento y consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales, y entregar la cuenta pública con la documentación respectiva, en los términos y las formas que fijen las leyes en la materia.

En los términos del artículo 56 de la Constitución en cita se prohíbe al gobernador renunciar a su cargo, así como ausentarse del territorio del estado o separarse del ejercicio de sus funciones por más de sesenta días sin causa grave calificada por el Congreso; imponer contribuciones; obstaculizar o retrasar la instalación del Congreso; obstaculizar o retrasar las elecciones populares, o intervenir en ellas para que favorezcan a determinadas personas; intervenir en los procesos de plebiscito o referéndum, con el obje-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

to de influir en el resultado de los mismos, y tolerar que se establezcan en el estado casas de juegos ilícitos o espectáculos inmorales.

D. *La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán*

En su artículo 74, la Constitución yucateca prevé la existencia de un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán para la protección, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos, competente para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, y para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, pero sin competencia respecto de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión referida no sean acatadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer públicas su negativa; además, el Congreso del estado podrá llamar, a solicitud de dicha institución, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo para que expliquen su negativa.

Consecuentemente, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán dispone la existencia de dicha Comisión como un órgano autónomo en su gestión y presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio, investigación, promoción y divulgación de los derechos humanos. La Comisión tiene su sede y domicilio legal en la ciudad de Mérida, Yucatán.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo público encargado de promover la cultura del respeto a los derechos humanos en el estado, y de brindar apoyo y asesoría a las personas que se vean afectadas en sus derechos humanos por parte de alguna autoridad estatal o municipal, dando seguimiento a las quejas recibidas hasta su total resolución para lo cual tiene facultad para recibir, conocer e investigar en todo el territorio del estado de Yucatán, de oficio o a petición de parte, quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos y dar seguimiento a las quejas por violación a los derechos humanos, por actos u omisiones de cualquier naturaleza imputables a las autoridades o servidores públicos de los Gobiernos estatal o municipales; y formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

E. *El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Yucatán*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución yucateca, el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales está facultado para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión o a cargo de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ayuntamientos, órganos autónomos, partidos políticos estatales y nacionales con registro en el estado, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal. Las resoluciones del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Se integra el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales con tres comisionadas y comisionados, quienes serán designados por el Congreso del estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta en la que se garantizará la transparencia, independencia y participación de la sociedad. En su integración debe asegurarse la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales y la paridad de género.

En los términos del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, el referido Instituto es competente para corregir cualquier deficiencia a efecto de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; administrar, implementar y poner en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos y las obligaciones establecidas en esta ley, con apego a la normatividad expedida por el sistema nacional; impulsar la publicación de la información en datos abiertos y accesibles; acatar las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; presentar, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, controversias constitucionales en los términos del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y formular y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública estatal, así como del ejercicio de su actuación, y presentarlo ante el Congreso del estado, en marzo, y hacerlo público.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

F. *El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán*

El artículo 75 bis de la Constitución particular del estado, prevé la existencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos y los ciudadanos. Al cual se le encomienda la organización de las elecciones y los procesos de participación ciudadana, en el ejercicio y el desarrollo de esta función estatal.

El organismo público referido es la autoridad en la materia electoral, de carácter profesional en su desempeño, autónomo en sus decisiones y contará con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados.

Como establece el artículo 104 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, al que se encomienda el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, en cuya integración participan los partidos políticos y los ciudadanos, el cual tiene su domicilio en la ciudad de Mérida. El ejercicio de esta función estatal se rige por los principios de: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y profesionalización.

La independencia y autonomía del Instituto se da en cuatro vertientes: política, jurídica, administrativa y financiera, misma que se manifiesta con una estructura orgánica propia, sustentada en la desconcentración de funciones, constituida con órganos centrales, distritales y municipales, normativos y ejecutivos; con atribuciones y facultades para atender y resolver los asuntos de su competencia y asumir las decisiones correspondientes a su ámbito de atribuciones, con libertad, sin interferencia de otros poderes, órganos u organismos, públicos o privados; salvo por lo establecido en la Constitución federal, la propia del estado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la referida ley local y las demás aplicables.

G. *El Tribunal Electoral del Estado de Yucatán*

De acuerdo al artículo 349 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán y del artículo 75 ter de la Constitución particular del estado, su Tribunal Electoral es un organismo público, autó-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nomo e independiente en sus decisiones, máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, competente para conocer y resolver los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, cuyas funciones deben cumplirse bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, objetividad, legalidad, máxima publicidad y probidad.

El Tribunal Electoral del estado funciona en pleno con tres magistrados, que se eligen en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y duran en su cargo siete años.

H. *El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán*

Conforme al artículo 75 *quater* de la Constitución del estado de Yucatán, el Tribunal de Justicia Administrativa es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, competente para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; está facultado para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo segundo

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

Con un enfoque sistémico, me referí en el capítulo anterior al Estado como un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de los integrantes de la parte más fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos fines, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano —no necesariamente la más numerosa—, aun cuando a veces influya otra o las demás partes.[35]

I. Los fines del Estado

Vengo de decirlo, los fines del Estado son básicamente variables y diferentes entre uno y otro, y aun dentro del mismo ente estatal, entre una y otra épocas; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes, a la luz de la tesis contractualista, sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes; la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general y la de atender al interés público.

El *telos*, o sea, la finalidad del Estado, se logra mediante la realización de diversas actividades las cuales podríamos agrupar básicamente en las relativas al ejercicio de las funciones públicas, a la prestación de los servicios pú-

[35] Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982, p. 53.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

blicos, a la ejecución de las obras públicas, y la ejecución de las actividades socioeconómicas residuales, las cuales pueden ser de interés público o simples.

II. Teoría jurídica de la función pública

A efecto de entender a cabalidad la función pública, se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, de contraloría y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes, generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

Se puede entender al poder estatal o público como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —toda la población estatal—, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos".[36]

Establecida la noción del poder estatal, deben identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas —las que por cierto son múltiples—, y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, diversos. Según Raymond Carré de Malberg:

> Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.[37]

---

[36] Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 116.

[37] Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Así pues, hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

Como bien hace notar Manuel María Díez, "el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial".[38]

Es dable entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado —Federación, estados y municipios— cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de R. Carré de Malberg, las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.[39]

En el esquema federal, la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

III. Teoría del órgano

Entre los diversos significados de la palabra órgano, figura el de cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio; es en este sentido en el que se usa este vocablo, para servir de punto de arranque a la teoría jurídica de la organización del Estado y de la administración pública.

El Estado y sus entes auxiliares jurídicamente personificados, son entes abstractos que actúan invariablemente por medio de personas físicas, a quienes se identifica con distintas denominaciones: funcionarios, empleados o servidores públicos, entre otras, cuya relación con el Estado trata de explicar la doctrina jurídica a través de distintas teorías, entre las que destacan la del mandato, la de la representación y la del órgano, que sustituyó a las dos primeras.

---

[38] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

[39] Carré de Malberg, Raymond, *op. cit.*, p. 249.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En efecto, en sustitución de las teorías del mandato y de la representación legal surgió la teoría del órgano, como consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, que conlleva la necesidad de explicar la razón de la actuación de las personas que individual o colegiadamente manifiestan la voluntad del Estado, dada la naturaleza abstracta de éste.

En el concepto de órgano, la idea predominante en la doctrina incluye tanto el conjunto de competencias y facultades, como la persona o personas físicas a quienes corresponde ejercerlas, a lo que algunos añaden el sentido institucional; en este último caso se ubica Guido Zanobini, quien señala: "De esta manera forman parte del órgano las personas físicas que son sus titulares sucesivos, el conjunto de sus competencias, el material de trabajo que necesita su actividad, los actos y documentos en los que aquélla se exterioriza. Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución".[40]

Importa señalar que el órgano carece de personalidad jurídica propia, pues forma con el Estado una sola unidad, lo que explica Georg Jellinek de la siguiente forma:

> El órgano como tal no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen, pues, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que Estado y órgano son más bien una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos. Si se eliminan éstos, no nos queda el Estado como el titular de ellos, sino que sólo nos resta, jurídicamente, la nada.[41]

A este respecto, Hans Kelsen afirma que los seres humanos asumen el carácter de órganos cuando desempeñan funciones del Estado: el Parlamento, al expedir el Código Penal; el juez al dictar la resolución judicial; y el carcelero al hacer cumplir la pena impuesta en la sentencia; precisa el autor de la llamada Escuela de Viena, que:

> Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque, y en cuanto, realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio,

[40] Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, t. I, pp. 177 y 178.

[41] Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editora Continental, 1958, pp. 457 y 458.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico.[42]

Para quien esto escribe, el órgano del Estado es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento, debe realizarse por medio de persona física: el titular del órgano, que hoy es una persona física, mañana puede ser otra distinta, dado el carácter temporal o pasajero de la titularidad, por lo que, el órgano es sustancia: hoy y mañana tiene competencias, atribuciones, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones que desempeñar, ejercer o cumplir; en tanto que el titular es accidente, porque quien hoy tiene ese carácter, mañana puede carecer de él, al haber sido sustituido por otra persona física en la titularidad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta de la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

El Estado, como toda persona jurídica puede tener —y de hecho tiene—, varios órganos, mas éstos carecen de personalidad; en el Estado absolutista sólo había un órgano: el rey; en cambio, en el Estado de derecho debe haber varios órganos; un Estado sin órganos es imposible porque no podría actuar, como tampoco puede actuar un órgano sin titular, aunque sea interino.

La terminología política vulgar de nuestro país mantiene resabios de las obsoletas teorías del mandato y de la representación legal que conviene sepultar para evitar confusiones.

En materia de órganos, la Constitución yucateca vigente prevé la existencia de:

- La Auditoría Superior del estado, órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones (artículo 43 bis).
- La Defensoría Pública del estado, órgano del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica y de gestión (artículo 63).
- El Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, órgano jurisdiccional del Poder Judicial (artículo 64).
- El Consejo de la Judicatura, órgano del Poder Judicial del estado, dotado de autonomía técnica y de gestión (artículo 72).

[42] Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 229.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- El órgano interno de control del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (artículo 75 bis).
- El Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, órgano especializado en materia electoral (artículo 75 ter).
- El ayuntamiento, órgano de gobierno del municipio (artículo 77).

IV. Teoría de la división de poderes

Desde los tiempos de la Grecia antigua se hizo distinción en las funciones del poder público y en los órganos depositarios de las mismas; Aristóteles, por ejemplo, identificó diversas manifestaciones de la potestad estatal en la que descollaban tres operaciones principales: la deliberación, el mando y la justicia, cuya realización se atribuía a destacar la importancia de guardar el equilibrio entre las tres esferas distintas de poder del Estado: la autoridad consultiva, o sea, la asamblea general a cuyo cargo estaba la deliberación de los asuntos más importantes, como las normas jurídicas; las autoridades ejecutivas, es decir, los magistrados, investidos del poder de mandar y obligar; y las autoridades judiciales, que eran los tribunales, encargados de interpretar la ley en las controversias, y afirmaba: "En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a todo régimen... de estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas; y el tercer elemento es el Poder Judicial".[43]

Dos milenios después, en Inglaterra, John Locke retoma estas ideas en el capítulo XII de su *Ensayo sobre el gobierno civil*, al identificar en el Estado tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo, y enfatiza la necesidad de que los dos primeros no se encomienden al mismo sujeto, al observar: "Tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas".[44]

Empero, el autor de la teoría moderna de la separación de poderes fue principalmente Charles de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu,

[43] Aristóteles, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1963, p. 124.

[44] Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Lázaro Ros, México, Aguilar, 1983, p. 110.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

expuesta principalmente en el capítulo VI del libro XII de su célebre obra *El espíritu de las leyes*.

Supuestamente a la luz de la Constitución de Inglaterra, Montesquieu parte del principio de que en todo Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y con gran claridad plantea el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes del Estado se reúnen en manos de un solo depositario, sin importar que sea un individuo o una asamblea, pues uno u otra asumen todos los poderes, de suerte que adquieren una potestad sin límites, por no tener el contrapeso de otra potestad que limite la suya, circunstancia que puede traducirse en la opresión de la población que, de esta suerte, queda a merced de la arbitrariedad, porque, arguye: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares".[45]

Para impedir que se traduzca en realidad tan grande riesgo, y lograr que el poder detenga al poder, Montesquieu propone multiplicar los depositarios, a efecto de que no haya un detentador único, pues al repartir entre ellos los atributos de la soberanía, se logrará limitar mutuamente la potestad de todos y cada uno de ellos, de suerte que ninguno alcance una potestad excesiva.

Inspirada en la teoría de la separación de poderes, la Constitución Política del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 16. El Poder Público del Estado de Yucatán se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Congreso formado por menos diputados que los señalados en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen, en los siglos XIX y XX, otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día, entre ellas figuran la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la electoral y la registral, entre otras que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

---

[45] Montesquieu, Charles Louis de Secondat señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Función legislativa*

La potestad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

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".[46]

La función materialmente legislativa será, en cambio, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son, en el estado de Yucatán, no sólo las leyes emitidas por el Congreso del estado, sino también los reglamentos expedidos por el gobernador en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 55 de la Constitución particular del estado; así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal y 79 de la Constitución particular del estado.

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.

2. *Función jurisdiccional*

Dentro de la numeración primaria de las funciones del Estado aparece la 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, mediante la resolución respectiva contenida

[46] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: "La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos".[47]

También se hace la distinción entre la función formalmente jurisdiccional y la materialmente constitucional; en el estado de Yucatán, la primera viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 64 de la Constitución yucateca, a saber: Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, juzgados de primera instancia y tribunales laborales.

En su sentido material, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Congreso del Estado de Yucatán asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional cuando se erige en Jurado de Sentencia en los procedimientos relativos a ilícitos oficiales en contra de los diputados locales en funciones; los magistrados y los consejeros de la judicatura del Poder Judicial del estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública estatal y los directores generales o sus equivalentes de la administración pública paraestatal; y los presidentes municipales, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

3. *Función administrativa*

En contraste con la legislativa y la jurisdiccional, que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones y los órganos judiciales actúan dentro de ciertos horarios de determinados días de la semana en ejercicio de sus funciones, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente, así las corporaciones policiales,

[47] Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 497.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas de los 365 o 366 días del año.[48]

Por lo difícil de acotar y de precisar la función administrativa, algunos autores han optado por definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial;[49] lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica, aunado a lo cual, la aparición de funciones administrativas emergentes, como la de control, la electoral y la registral, hacen actualmente inaceptable ese procedimiento definitorio.

La función administrativa, como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, que son las que registran las instituciones públicas del Estado (Federación, entidades federativas y municipios); distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, que son las que registran los individuos, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: "Defínase la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura".[50]

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurre cuando el Congreso del estado nombra o remueve de su cargo al secretario general del Poder Legislativo, con base en la fracción XVIII del artículo 30 de la Constitución particular del estado de Yucatán

4. *Funciones emergentes*

Desde la segunda mitad del siglo XIX empiezan a emerger funciones públicas de nuevo cuño, que cobran identidad propia y se instauran como independientes; entre ellas destacan la de fiscalización o control, la electoral

[48] *Ibidem*, p. 498.

[49] En este sentido, Jellinek sostiene que "puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional". *Ibidem*, p. 499.

[50] Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y la registral, las cuales ya han adquirido entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

A. *Función fiscalizadora o de control*

A mediados del siglo XIX, el artífice de la unidad italiana, Camilo Benso, conde de Cavour, hacía notar que los actos más importantes del gobierno: "son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos".[51]

Uno de los peligros latentes en todo Estado, históricamente comprobado, es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas:

> se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos.[52]

Sin duda, toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidos.

La fiscalización, vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo

[51] Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853, citado por Granoni, Raúl A., *El control de los gastos públicos*, Buenos Aires, Argentina de Finanzas y Administración, p. 12.

[52] Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, tienen por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente, y puede efectuarse desde el interior de las instituciones públicas encargadas de dicho manejo o desde el exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

En el estado de Yucatán, tanto las secretarías de estado, como la Fiscalía General de Justicia, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, cuentan, en un primer nivel de vigilancia, con órganos internos de control que, en ejercicio de la función de fiscalización o control, tratan de descubrir sus fallas y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

Además, el gobernador del estado cuenta, en un segundo nivel de vigilancia, con la Secretaría de la Contraloría, dependencia del titular del Ejecutivo, al que se atribuye en gran medida la función de control y vigilancia, para supervisar la actuación de todas las dependencias y entidades de la administración pública, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que considera convenientes.

En un tercer nivel, existe en el estado de Yucatán un organismo autónomo que desde el exterior del Poder Ejecutivo del estado revisa su actuación, dicho órgano es la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán, prevista en el artículo 75 *quinquies* de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

De igual manera, los organismos constitucionales: el Tribunal de Justicia Administrativa, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán y el Tribunal Electoral del estado tienen, cada uno, su propio órgano investido de la facultad de ejercitar la función de control.

B. *Función electoral*

Admite la función electoral varias interpretaciones, en una de las cuales predica la teoría del sufragio como función; en consonancia con ella la doctrina de la democracia popular pretendió erigir al electorado en un órgano del Estado,[53] al que se encomienda la función electoral en cuyo ejercicio el cuerpo electoral designa a los ocupantes de los cargos electivos del Estado.

[53] Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1, pp. 424-426.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Contrapuesta a la teoría del sufragio como función, aparece la que lo considera como un derecho; en esta corriente doctrinal Carlos S. Fayt opina que el sufragio "consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder".[54]

Se agrega al repudio del sufragio como función el rechazo del cuerpo electoral como órgano del Estado; en este sentido, Germán J. Bidart Campos enfatiza que dicho cuerpo ni siquiera es una colectividad dotada de personalidad, sino sólo un conjunto de individuos con capacidad electoral activa, a cuyo cargo queda una función electoral que no puede entenderse como una función estatal.[55]

Con igual criterio, Paolo Biscaretti di Ruffìa niega que el cuerpo electoral integre un órgano estatal, y a pesar de considerar a la función electoral como pública, no la acepta como función estatal, habida cuenta que los electores no actúan en nombre del Estado sino en nombre propio.[56]

Para quien esto escribe, la función pública es propia de las personas de derecho público: el Estado —Federación, entidades federativas, municipios— órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados, por lo que la acción de elegir al ocupante de un cargo público sólo implicará ejercicio de función pública, cuando la realice un órgano del Estado, mas no cuando los sufragantes son los individuos integrantes del electorado, por no ser éste un órgano del Estado.

El Congreso del estado ejercita materialmente la función electoral, entendida como mecanismo de designación de los ocupantes de los cargos públicos, en los casos previstos en el artículo 30, fracción XXI, de la Constitución particular del estado, en cuyo cumplimiento se establece que debe nombrar gobernador interino o sustituto, en los casos de falta temporal o absoluta, erigiéndose en Colegio Electoral.

La locución *función electoral* alude también, en otra acepción, a la función estatal emergente atribuida a órganos del estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, la Constitución

[54] Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 7.

[55] Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, p. 143.

[56] Biscaretti di Ruffìa, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

yucateca considera a la función electoral como función pública estatal, al disponer en su artículo 18 que:

> La organización de las elecciones y de los procesos de participación ciudadana es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la ley. La certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio y desarrollo de esta función estatal.

C. *Función registral*

Consiste la función pública registral en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque, como hace notar Andrés Serra Rojas: "La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa",[57] es decir, se concreta a través de actos administrativos.

Por tanto, todo registro público debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública registral a través de la ejecución sistemática del acto administrativo que, en la definición de Miguel Acosta Romero: "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, y en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".[58]

De conformidad con estas ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar que tales actos registrales realizados en ejercicio de la potestad del Estado, implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad administrativa, cual es la del titular del Registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligacio-

[57] Serra Rojas, Andrés, *Derecho…*, *cit.*, p. 237.
[58] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 139.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nes, e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

Se desarrolla la función pública registral en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

De acuerdo con las anteriores ideas y principios, el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de septiembre de 1987, dispuso:

> Artículo 1o. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto autorizar e inscribir los actos del estado civil de las personas.
>
> Artículo 2o. El Registro Civil tiene a su cargo, por conducto de los Jueces del Registro Civil, el desempeño de la función registral del estado civil de las personas, en los términos de lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, este Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Por su parte, la Ley del Registro Civil del Estado de Yucatán establece en su artículo 2o. que el "Registro Civil es la institución de buena fe que tiene a su cargo la función de conocer, autorizar, registrar, certificar, inscribir, modificar, resguardar, dar solemnidad, publicidad, así como constancia de los actos y hechos constitutivos o modificativos del estado civil de las personas".

5. *Consideración final sobre la función pública*

Importa distinguir las funciones públicas de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, pues como sostiene José Antonio García-Trevijano Fos: "están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente".[59]

[59] García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

6. *Servicios públicos*

Los servicios públicos, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, mismas que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

En su esencia, el servicio público entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, como veremos en capítulo posterior.

7. *Obras públicas*

Puede entenderse por obra pública, la realizada o producida por el ente estatal —Federación, entidad federativa, municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

Consecuentemente, toda obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o particular; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos —aéreos y marítimos—, canales —de riego y de navegación—, pozos —de agua y petroleros—, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.

8. *Actividades socioeconómicas residuales del Estado*

Aparte de las actividades relativas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las obras públicas, el Estado puede realizar otras que

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

pueden agruparse bajo la común denominación de actividades económicas residuales, a sabiendas de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de obra pública, el Estado realiza actividades inscritas también en el ámbito de la economía, de ahí la calificación de actividades económicas residuales, para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público, y las simples.

A. *Actividades de interés publico*

De las actividades del Estado, agrupo bajo la denominación de actividades económicas de interés público a las que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público, ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos por ser desarrolladas en las áreas estratégicas del país; a este respecto el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional reserva al Estado el desempeño de las actividades a desarrollar en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, como pueden ser, por ejemplo, las realizadas en materia de protección ambiental.

B. *Actividades socioeconómicas simples*

Considero actividades económicas simples del Estado, a las que ordinariamente desempeñan los particulares, pero que el ente estatal llega a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.

I. SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, para la existencia de un derecho administrativo específico se requiere que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto a los que regulan la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o de los órganos jurisdiccionales, así como diferente también al que rige las relaciones entre particulares, habida cuenta que el derecho administrativo cobra identidad cuando deviene sistema normativo distinto en lo fundamental al que rija las relaciones entre particulares; en tanto ello no ocurrió, la regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares, continuó bajo las reglas del derecho común, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación de la regla general; cuando las excepciones se multiplicaron y su materia versó sobre aspectos sustanciales, se hubo de reconocer que se trataba de un sistema normativo especial, diferente al del derecho común.

El derecho administrativo nace en Francia como nueva rama jurídica, resultante en cierta medida de la Revolución francesa, aun cuando desde antes existieron la Corte de Monedas y las Cámaras de Cuentas, que si bien pueden considerarse como antecedentes históricos de los tribunales administrativos franceses, de ninguna manera hacen suponer la existencia en esa

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

época de un derecho administrativo que más tarde sería forjado fundamentalmente en la jurisprudencia de ese país.

Con el tiempo, el derecho administrativo se consolida al grado de que se le considera el derecho común de la administración pública. "Sin embargo [afirma Georges Vedel], sólo existe derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares".[60]

II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo

La ciencia del derecho administrativo también es de relativa reciente aparición, su gestación se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Hicieron aportación importante a la conformación de la ciencia del derecho administrativo, los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del referido tribunal administrativo del siglo XIX, como Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, que inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo; Luis María de Lahaye vizconde de Cormenin, pues su libro *Cuestiones de derecho administrativo* se publicó también en 1818; Dionisio Serrigny, Luis Fermín Julián Laferrière, y, el hijo de este último, Eduardo Julián Laferrière, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux,* publicada en 1886, es para muchos el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización.[61]

Mas sería injusto olvidar que fue el jurista italiano Gian Domenico Romagnosi quien escribió el primer libro de derecho administrativo, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le instituzione*, publicado en Milán en 1814, cuatro años antes que el libro de Macarel;[62] sin embargo, debemos recordar que en 1810 se incluyó en el *Repertoire de*

[60] Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

[61] Díez, Manuel María, *Derecho…*, *cit.*, p. 3.

[62] Mannori, Luca, *op. cit.*, p. 5.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Jurisprudence la voz *acte administratif*, cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín.[63]

III. La ciencia del derecho administrativo en México

Teodosio Lares,[64] el destacado jurista aguascalentense, publicó en 1852 sus —previamente impartidas en el Ateneo Mexicano— *Lecciones de derecho administrativo*, en la primera de las cuales —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo— definía a esta disciplina como "la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado".[65]

Las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares —primera obra publicada en México acerca de esta nueva disciplina jurídica— aparecen apenas tres décadas después de editarse en París el famoso libro de Antoine Macarel, cuyas ideas recoge el jurista mexicano, junto con las de Cormenin, de Laferrière (el padre) y de Serrigny, entre otros autores mencionados en dichas *Lecciones*. Empero, Lares no se limitó a promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley Lares, en honor de su autor, el eminente jurista hidrocálido.

Cuatro lustros después, el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco publica en 1874 el primer tomo de dos —el segundo se publicó en 1875—, de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*.

La bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta al inicio del siglo XX, estaba reducida a las dos obras citadas de Lares y de Castillo Velasco, y al libro de Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

---

63 Giannini, Massimo Severo, *op. cit.*, p. 61.

64 El niño José Teodosio de Jesús, español, hijo legítimo de don Vicente Lares Aguilar y de doña María de Jesús Macías Valadez, nació en el ahora municipio de Asientos del actual Estado de Aguascalientes, el 26 de mayo de 1806, y fue bautizado el 29 del mismo mes y año, según consta en un documento que obra en poder del autor de esta obra, expedido por el titular de la parroquia de Nuestra Señora de Belén, del municipio de Asientos, Aguascalientes, el 27 de julio de 2005.

65 Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Conviene señalar que, lamentablemente, en el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de los principios, fines y avances del derecho administrativo como ciencia. Consecuencia de lo anterior es, por ejemplo, la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

Afortunadamente, dicha situación se corrigió en el segundo tercio del siglo XX, durante el cual se registró un auge del derecho administrativo mexicano con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga: *Derecho administrativo*, 1934; y de Andrés Serra Rojas: *Derecho administrativo*, 1959; a las que se sumaron otras dos importantes, la de Alfonso Nava Negrete: *Derecho procesal administrativo*, 1959, y la de Jorge Olivera Toro: *Manual de derecho administrativo*, 1963. No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración pública mejora sensiblemente mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

En el último tercio del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, a las nuevas y numerosas ediciones —corregidas, aumentadas y actualizadas— de las obras clásicas del derecho administrativo, referidas en el párrafo anterior, se agrega la publicación de una veintena de obras importantes que han venido a enriquecer la bibliografía de esta disciplina jurídica, pero lamentablemente ninguna estuvo especialmente referida al derecho administrativo de alguna entidad federativa mexicana, por lo que la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, a la que pertenece este volumen, trata de llenar ese hueco bibliográfico.

IV. La división del derecho

Desde el tiempo de los romanos, la división del derecho es un tema fundamental de la ciencia jurídica, como se puede comprobar en el *Digesto*, cuyo libro primero, tras explicar de dónde deriva el término *ius* y citar la definición de Celso: "el derecho es la técnica de lo bueno y de lo justo", pasa a distinguir

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

al derecho público del privado, utilizando la fórmula de Ulpiano: *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinente*: "Es derecho público el que respecta al Estado de la República; privado, el que respecta a la utilidad de los particulares".[66]

Es de hacerse notar que la división del derecho no está libre de impugnaciones; Hans Kelsen, por ejemplo, objetó tal distinción, dada la ausencia de una frontera precisa entre el derecho público y el privado, situación que da lugar a la imprecisión técnica de la división, lo que se comprueba fácilmente porque, según Kelsen, ninguna norma es exclusivamente pública o privada, pues todas afectan en mayor o menor medida tanto a la colectividad como a los particulares. Además, la pretendida división rompe la unidad del orden jurídico sin otro propósito que propiciar la creación autocrática de la norma jurídica, en lugar de su generación democrática por el órgano de representación popular.

> Esta tendencia a romper la unidad del derecho positivo acudiendo a una "teoría" del derecho público, y a establecer la esfera de la administración, es decir, del derecho administrativo, como una esfera separada de la legislación, del derecho legal, dotada de autonomía, cuyo contenido constituiría un dominio jurídico determinado por la libre voluntad de las autoridades administrativas superiores... Toda esta doctrina no se explica sino en virtud de su tendencia política. Nacida en el hogar de la teoría constitucionalista, es su fin —consciente o inconsciente—privar al monarca y a las autoridades administrativas a él sometidas del papel subalterno de mero ejecutor de las leyes votadas por la representación popular, elevando a uno y a otras al rango de creadores autócratas del derecho, con independencia de la legislación democrática.[67]

Pierde su principal argumento la objeción kelseniana a la división del derecho, en razón de que por haberse formulado en el contexto político alemán de su época, con el claro propósito de combatir a la "razón de Estado", sustento de la omnipotencia y de la irresponsabilidad del Estado autocrático, no tiene cabida en el Estado de derecho que asume su responsabilidad y suprime la falacia de la "razón de Estado".

La doctrina clásica romana de la división del derecho, denominada de los intereses en juego, se funda en la citada fórmula de Ulpiano, conforme a la cual, derecho público es el que atañe a la cosa pública, derecho privado

---

[66] Justiniano, *El* Digesto *de Justiniano*, trad. de Álvaro d'Ors *et al.*, Pamplona, Aranzadi, 1968, t. I, p. 45.

[67] Kelsen, Hans, *Teoría general...*, *cit.*, p. 117.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

es el que se refiere a la utilidad de los particulares; dicho de otra manera: el derecho público concierne a la res publica, al poder público; el derecho privado atañe al interés particular, a la propiedad privada.

Pese a las impugnaciones formuladas acerca de la división del derecho y a la falta de consenso para emplear un criterio para definir la distinción entre derecho público y derecho privado, porque ninguna de ellas resuelve satisfactoriamente la cuestión, el grueso de la doctrina acepta la referida distinción, cuando menos, para efectos didácticos.[68]

En la división bipartita del derecho, figura el derecho administrativo dentro de la rama del derecho público, junto con el constitucional, el penal, el procesal y el internacional público; en tanto que el derecho privado incluye al civil, al mercantil y al internacional privado.

V. Criterios para definir al derecho administrativo

A partir de la aparición del derecho administrativo se han empleado diferentes criterios para tratar de definirlo o explicarlo, de los cuales revisamos a continuación los que han cobrado mayor relevancia.

1. *Criterio legalista*

En un principio, el derecho administrativo fue explicado —con un criterio legalista— como un conjunto de leyes administrativas. En esta corriente, Alejandro Francisco Augusto Vivien, en el prefacio de su obra *Etudes administratives* (p. 5), lo entendió como el conjunto de leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.[69]

Se objeta al criterio legalista por definir al derecho administrativo como el conjunto de leyes administrativas, porque viola la regla elemental de la definición al incluir en ella lo definido, con lo que incurre en la falacia de la definición circular y, por tanto, requiere aclarar qué son leyes administrativas para poder entender lo que es el derecho administrativo conforme a este criterio legalista, además de circunscribir el derecho administrativo a la norma jurídica, a la ley vigente, cuando, en rigor, es mucho más que eso, habida cuenta que incluye principios fundamentales y la sistematización de sus categorías jurídicas e institucionales. Como bien hiciera notar Benjamín

[68] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 15.

[69] Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, t. I, p. 26.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Villegas Basavilbaso: "Un conjunto de leyes administrativas sobre las más variadas y heterogéneas materias no puede constituir el derecho administrativo. Este criterio es explicable; corresponde a los orígenes del derecho administrativo y tiene un simple valor histórico".[70]

2. *Criterio subjetivo*

El derecho administrativo, conforme a este criterio, es el relativo a un sujeto específico, que para unos es el Estado, para otros el Poder Ejecutivo y, para algunos más, la administración pública.

3. *Criterio objetivo*

De acuerdo con el criterio objetivo, el derecho administrativo se define no por el sujeto sino por su objeto, acerca del cual algunos autores se pronuncian por la función administrativa, otros, por los servicios públicos, y otros más, por las relaciones jurídicas, lo que evita se unifique en la doctrina este criterio para definir al derecho administrativo.

4. *Criterio mixto*

Del análisis de los principales criterios usados para definir al derecho administrativo, se infiere que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición cabal y exacta de esa rama del derecho; así lo han entendido diversos autores que, por tal razón recurren a varios de estos criterios para elaborar su definición. En este caso se encuentra el profesor italiano Guido Zanobini, quien emplea simultáneamente los criterios subjetivo y objetivo para definir al derecho administrativo como "la parte del derecho público que tiene por objeto, la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos".[71]

VI. La definición del derecho administrativo

Guarda el derecho administrativo una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta el área más grande de

[70] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, pp. 48 y 49.
[71] Zanobini, Guido, *op. cit.*, p. 39.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

la administración pública, lo que le da un notorio matiz político, empero, con afán de precisar el concepto de derecho administrativo, conviene hacer las dos consideraciones siguientes:

- No se ocupa el derecho administrativo de toda la estructura, organización y funcionamiento, ni de la actividad total, del sector público del Estado, sino sólo de una de sus partes: la administración pública, cuyo universo rebasa los límites del Poder Ejecutivo, habida cuenta de la existencia de sendas áreas de administración pública en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, aun cuando el área mayor de la misma se inserte en el Poder Ejecutivo.
- También atañe el derecho administrativo a las relaciones de las dependencias y entidades de la administración pública entre sí y de ellas con otras instituciones del Estado y con los particulares.

Consecuentemente, se puede afirmar que *el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares*.

VII. La ciencia del derecho administrativo

Ya me referí en páginas anteriores al derecho administrativo como rama jurídica o sector del derecho, ahora me voy a referir a él, considerándolo como ciencia cuyo objeto consiste en interpretar, construir, sistematizar y evaluar el contenido de los principios, instituciones y normas jurídicas que rigen la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades; de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares. En opinión de Alfonso Nava Negrete: "Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas... Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados".[72]

[72] Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 13 y 14.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Por su parte, según Manuel Ballbé:

> La ciencia del derecho administrativo es aquella que, inspirada en las esencias permanentes del derecho, se propone la interpretación, construcción, sistematización y valoración del contenido administrativo de un ordenamiento jurídico dado; o en otras palabras, la que tiene por objeto el conocimiento objetivo de un ordenamiento jurídico administrativo en sus normas, instituciones y principios, constituyendo un sistema unitario, coherente y total y, sin negar ni desconocer su validez, la estimación del mismo.[73]

VIII. Caracteres del derecho administrativo

Se distingue el derecho administrativo de las otras disciplinas del derecho, por un conjunto de características que, en conjunto, le dan entidad e identidad, entre las que destacan su reciente creación, pues es un *ius novum*, su mutabilidad, dado que debe adaptarse permanentemente al cambiante interés público, su constante crecimiento, derivado del vertiginoso avance científico y tecnológico cuyos productos deben regularse jurídicamente, y su autonomía, de la que nos ocupamos a continuación.

IX. Autonomía del derecho administrativo

La autonomía del derecho administrativo se evidencia con la existencia de su propio sistema normativo, cuyas fuentes específicas evitan usar las del derecho ordinario y las de las otras ramas del derecho público (lo que no impide reconocer que no son solamente éstas las normas aplicables a la actividad administrativa del sector público, ya que una parte de ella puede estar regida por el derecho ordinario); se comprueba, también, con su *telos*, o sea, su finalidad —circunscrita a la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los otros órganos del poder público y con los particulares—, expresada en principios legales y normas jurídicas propias, interpretadas en su vasta jurisprudencia y prolijamente comentadas en su amplia bibliografía; así como con el gigantesco continente normativo de los ordenamientos jurídicos específicos que regulan la esfera de su competencia, con reglas y principios técnicos exclusivos. Además, su inclusión como una

[73] Ballbé, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix editor, 1950, t. I, p. 65.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

asignatura especial dentro de los planes de estudio de las escuelas de derecho demuestra su autonomía didáctica.

El derecho administrativo es considerado por la mayoría de la doctrina como una rama jurídica de marcados perfiles que la identifican con precisión, con sus problemas peculiares y su metodología propia, situación que motiva al jurista español Eduardo García de Enterría a calificar el derecho administrativo de derecho estamental, a semejanza del derecho mercantil y del agrario, habida cuenta que se trata de un derecho reservado a una específica clase y calidad de personas, o sea, a un estamento, dada la condición característica de las mismas.[74]

En la actualidad, nadie niega su perfil propio al derecho administrativo, dados sus numerosos y peculiares rasgos característicos, entre los cuales Rafael Entrena Cuesta destaca:

> 1o. En caso de lagunas, no se aplicarán directamente ni por vía analógica las normas del derecho privado, sino otras normas pertenecientes al ordenamiento administrativo, o los principios generales del derecho y sólo subsidiariamente cuando falle la técnica indicada, se acudirá al derecho privado.
>
> 2o. Los principios generales aludidos serán, a su vez, en primer grado, los del ordenamiento jurídico-administrativo.
>
> 3o. La interpretación de las normas que integran este ordenamiento no deberá estar necesariamente ligada a los principios que rigen el derecho privado, sino que podrá estar regida por principios peculiares del derecho administrativo.[75]

Conviene tener presente que la autonomía del derecho administrativo respecto del derecho ordinario surgió en Francia a partir del *arret* Blanco dictado por el Tribunal de Conflictos, el 6 de febrero de 1873, donde se estableció que la responsabilidad atribuible al Estado por los daños causados a los particulares debidos a hechos del personal que aquel emplea en el servicio público, no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.[76]

Por otra parte, el desarrollo y consolidación del derecho administrativo da lugar a que algunas de sus materias revistan tal especialización que

---

[74] García de Enterría, Eduardo, "Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núms. 2-3, 1960, pp. 331 y 332.

[75] Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, vol. I/1, p. 73.

[76] Long, Marceau *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

genera una rama que, en algunos casos, llega a cobrar autonomía, dada su específica finalidad de conocimiento y la independencia de su sistematización; así en algunos países han logrado autonomía, entre otros: el derecho aduanero, el derecho agrario, el derecho ambiental, el derecho financiero, el derecho forestal, el derecho de la seguridad social, el derecho militar, el derecho minero, el derecho notarial, el derecho postal, el derecho registral y el derecho del turismo.

X. Sujeción del Estado al derecho

Relativamente reciente es la sujeción del Estado al derecho, prueba de ello fue la existencia secular del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas, mas el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de su llamada gran revolución (1688), y en Francia, desde su célebre revolución (1789), sometimiento de los actos del Estado al derecho, que se produjo a través de tres sistemas diferentes, de los que nos ocuparemos en el capítulo decimotercero de este libro: el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad del Estado a la ley común (*Common Law*), o sea, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *rule of law*; y el de la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado, instrumentado a través del régimen de derecho administrativo.

XI. Relaciones del derecho administrativo

El derecho administrativo se ocupa de una gran diversidad de materias, circunstancia que explica su relación establecida no sólo con numerosas ramas del derecho sino también con otras disciplinas.

1. *Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho*

Entre las ramas del derecho con las cuales mantiene una estrecha relación el derecho administrativo, figuran: el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho electoral, el derecho mercantil, el derecho municipal, el derecho parlamentario, el derecho penal, el derecho penitenciario, el derecho del trabajo y el derecho procesal.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Relación del derecho administrativo con el derecho constitucional*

En su sentido amplio, el derecho constitucional es el tronco del que se desprenden las demás ramas del derecho, habida cuenta que establece la base y los principios generales de las mismas y determina los procedimientos para la creación, modificación y supresión de toda norma del orden jurídico, por lo que su vinculación con el derecho administrativo es evidente, toda vez que el constitucional estructura al Estado contemporáneo, caracterizado como Estado de derecho, y en especial a la administración pública, amén de fijar los lineamientos generales para la actuación de la misma.

B. *Relación del derecho administrativo con el derecho civil*

El derecho administrativo, en razón de sus orígenes, tiene una fuerte relación con el derecho civil, dado que el primero surgió como resultado de la proliferación de las excepciones a las normas del segundo, y su desarrollo lo convirtió en el derecho común de la administración, con la consiguiente reducción de la aplicación del derecho civil a las actividades de las áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la función administrativa, a pesar de lo cual muchos aspectos de dicha actividad y de ese ejercicio, continúan rigiéndose por el derecho civil, razón por la cual uno de los mayores puntos de contacto entre ambas ramas del derecho consiste en determinar bajo qué condiciones admite en su materia el derecho administrativo los preceptos del derecho civil.

Además, el derecho administrativo regula la actuación de diversas instituciones públicas previstas en el Código Civil, como son el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad.

C. *Relación del derecho administrativo con el derecho electoral*

Se comprueba la relación del derecho administrativo con el derecho electoral por el hecho de que el primero regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento y selección de su personal y de su servicio civil de carrera, que en el caso del Instituto Nacional Electoral, en los términos del artículo 39 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se denomina servicio profesional electoral, regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

D. *Relación del derecho administrativo con el derecho mercantil*

Se pone de manifiesto la relación permanente del derecho administrativo con el derecho mercantil, al través de la historia económica del siglo XX que acusa un movimiento pendular, derivado, por una parte, de una marcada tendencia intervencionista del Estado en materia económica, acentuada al término de la Segunda Guerra Mundial, manifestada mediante una ola de nacionalizaciones a nivel planetario; y, por otra parte, ocasionada por una tendencia reprivatizadora del Estado que se impone a nivel mundial a partir de la década de los ochenta de la pasada centuria.

Producto del movimiento pendular de la economía, de flujo y reflujo, de estatización y privatización del siglo XX, es el crecimiento y contracción del derecho administrativo a expensas del derecho mercantil, al convertir normas del segundo en preceptos del primero, como ocurre cuando se restringe la libertad de comercio para establecer los monopolios de Estado, o se condicionan las actividades mercantiles relativas al aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio del Estado o a la prestación de servicios públicos, a la obtención de concesiones, permisos o autorizaciones; y en sentido contrario, a través de los procesos de reprivatización económica y de desregulación y simplificación administrativas.

E. *Relación del derecho administrativo con el derecho municipal*

Algunos autores niegan la autonomía del derecho municipal por considerarlo apenas una sección del derecho administrativo que rige el ámbito comunal. Sin embargo, una parte de cualquier disciplina jurídica puede registrar un desarrollo tal que le permita convertirse en una nueva rama del derecho y alcanzar autonomía, como ha ocurrido en México y otros países de América y Europa, con el derecho municipal,[77] cuya relación con el derecho administrativo deriva de la existencia de una administración municipal cuya estructura, organización y funcionamiento es regulada por ambas disciplinas, sin que hasta ahora se haya deslindado con precisión absoluta los alcances de cada una de ellas.

F. *Relación del derecho administrativo con el derecho parlamentario*

Regula el derecho parlamentario, la organización y funcionamiento de los órganos legislativos; Fernando Santaolalla López lo define "como el con-

[77] Quintana, Roldán, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

junto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".[78]

Habida cuenta que el derecho administrativo se ocupa de la organización administrativa de los órganos legislativos, o sea, de la organización y funcionamiento de sus áreas administrativas, resulta que ambas disciplinas versan sobre los órganos legislativos, aun cuando en lo que atañe a actividades diferentes, dicha circunstancia da lugar a imbricaciones entre sus respectivos preceptos.

G. *Relación del derecho administrativo con el derecho penal*

El derecho administrativo regula la actuación de los órganos de la administración pública y de los depositarios de las funciones que se les encomiendan, empero, es el derecho penal el que determina y precisa las figuras delictivas en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades y previene la imposición de penas para tales ilícitos. En México, el título décimo del libro segundo del Código Penal Federal se ocupa de los delitos cometidos por los servidores públicos, entre los que destacan los de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de atribuciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Otra convergencia entre el derecho administrativo y el derecho penal se da en lo tocante a la ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos, cuya regulación compete al derecho penitenciario que algunos autores identifican con el derecho de ejecución penal, y otros lo ubican como una rama o sección de este último. Esa relación con el derecho administrativo se manifiesta a través de la regulación que esta última disciplina jurídica realiza respecto de la administración de los centros de reclusión, desde la etapa de su construcción, por medio de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, hasta su cotidiana operación, mediante la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la

[78] Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos jurídicos insertos en el derecho administrativo.

H. *Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo*

La relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo se da por múltiples motivos, entre los que destacan la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo y, en el caso de las relaciones laborales regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional, de las condiciones generales de trabajo.

I. *Relación del derecho administrativo con el derecho procesal*

El derecho administrativo se relaciona con el derecho procesal, porque en el desarrollo del proceso, particularmente en el de carácter laboral administrativo y en el relativo a infracciones administrativas, participan autoridades administrativas; además, la administración tiene atribuidas diversas funciones jurisdiccionales, en cuyo ejercicio debe aplicar principios y normas de naturaleza procesal; por ello, como bien explica Hugo Alsina:

> el Estado, en su función de poder administrador, ejerce también ciertas facultades jurisdiccionales en cuanto resuelve las pretensiones de sus súbditos, fundadas en relaciones de derecho público comprendidas en aquella actividad, y las cuales se resuelven con normas de actuación que unas veces son propias (procedimiento contencioso-administrativo) y otras corresponden al derecho procesal, aplicado supletoriamente.[79]

2. *Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas no jurídicas*

Más, como mencioné en párrafos anteriores, el derecho administrativo no sólo se relaciona con otras ramas del derecho sino también con otras disciplinas no jurídicas, como son la moral, la ciencia política, la ciencia

[79] Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I, p. 45.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

administrativa, la sociología, la economía, la historia, la geografía y la estadística, entre otras.

XII. Ramas autónomas del derecho administrativo

Por diversas causas, algunas ramas del derecho administrativo alcanzan un desarrollo importante; incluso, de algunas de ellas han surgido nuevas ramas, lo que ha dado lugar a que algunas de ellas hayan cobrado autonomía en mayor o menor grado; entre otras, el derecho aduanero, el agrario, el ambiental, el financiero, el forestal, el de la seguridad social, el militar, el minero, el postal, el del turismo y el derecho urbanístico.

XIII. Las fuentes del derecho administrativo

Proviene la voz española "fuente", del vocablo latino *fons, fontis,* traducible en estricto sentido como fuente o manantial, y en sentido figurado, como principio, fundamento, origen, causa; o como apunta Martín Alonso en su *Enciclopedia del idioma*: origen y principio de donde proviene una cosa.[80]

Como se ve, la locución "fuentes del derecho" es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra fuente, con el sentido de la palabra derecho, para aludir a la causa del derecho o al origen y principio de donde proviene, lo que explica Claude Du Pasquier de la siguiente manera: "El término fuente crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho".[81]

La doctrina distingue varios tipos de fuentes del derecho, entre otras, las materiales, las formales y las históricas.

1. *Fuentes materiales*

Se hace referencia a las fuentes materiales o reales del derecho administrativo, para hacer alusión a los hechos y acontecimientos, incluidos los avances tecnológicos, que determinan la expedición, el sentido, la modifica-

[80] Alonso, Martín, *op. cit.*, p. 2679.

[81] Pasquier, Claude du, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Neuchâtel, Suiza, Editions Ides et Calendes, 1937, p. 34.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ción y derogación de las normas jurídicas. La aparición y proliferación de conductas indeseables por nocivas, como el lavado de dinero, el narcotráfico y la prostitución infantil, por ejemplo, generan la actividad legislativa encaminada a identificar tales actividades como delitos, para cuya comisión se previenen penas específicas. Otro tanto ocurre con el avance científico y tecnológico, por ejemplo, el relativo a los trasplantes de órganos o a la clonación, al internet y a la firma electrónica, que mueven al legislador a normar las actividades respectivas, por lo que tales avances son, sin duda, fuentes materiales del derecho administrativo.

2. *Fuentes históricas*

Se habla de fuentes históricas del derecho administrativo para referirse a los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no están vigentes; por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, de 10 de marzo de 1988, que antecedió al Código de la Ley de Administración Pública de Yucatán publicado el 9 de enero de 2008, en vigor, constituye una fuente histórica del derecho yucateco, toda vez que sus preceptos fueron retomados, en muchos casos por el legislador, para la elaboración del derecho vigente.

3. *Fuentes formales*

En fin, por fuentes formales del derecho administrativo, se pueden entender las actividades realizadas para la creación, expedición, modificación y derogación de dichas normas, en cuyo caso hablamos de actividades legislativas, sociales y jurisdiccionales. Conviene aclarar que el derecho administrativo carece de fuentes de tipo exclusivo o diferente a las fuentes generales del derecho, por cuya razón sólo profundizaremos en lo relativo a las fuentes formales específicas del derecho administrativo, que a semejanza de las generales del derecho pueden ser: la legislación en el sentido de actividad legislativa, la actividad social que deviene costumbre, la actividad jurisdiccional y la doctrina.

A. *La actividad legislativa*

Como bien observa el eminente jusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez, es la actividad legislativa y no la ley, la fuente del derecho, así se

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

trate del administrativo, porque, "así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa".[82]

Como productos de la actividad formalmente legislativa y de la materialmente legislativa —una y otra, fuentes formales del derecho administrativo mexicano—, podemos distinguir: la Constitución, la ley, el reglamento y la circular o similar disposición administrativa de carácter general, caracterizados como ordenamientos que contienen las normas del derecho administrativo.

a. La Constitución

De acuerdo a la doctrina jurídica, la Constitución formal de un Estado es el conjunto de normas regulatorias de la estructura, el poder y sus funciones, la competencia y las atribuciones del Estado, así como los derechos que los particulares pueden hacer valer frente a él.

Riccardo Guastini identifica cuatro conceptos diferentes de Constitución, a saber: el acuñado a la luz de la filosofía política con un sentido liberal, para explicar a la Constitución como límite al poder político; el elaborado en el campo de la teoría general del derecho, que entiende a la Constitución como conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico; el redactado en el lenguaje común, que interpreta a la Constitución como código que monopoliza en cada Estado tal denominación por tratarse de un singular documento normativo, de ahí que en cada sistema político no exista una pluralidad de Constituciones, sino una sola Constitución; y el concepto que entiende a la Constitución como fuente del derecho.[83]

Como producto de la actividad materialmente legislativa y formalmente constitutiva desarrollada por el Constituyente de Yucatán, la Constitución yucateca vigente contiene en sus artículos 57 al 61, los preceptos jurídicos fundamentales que regulan la organización de la administración pública del Estado y dan la pauta para su funcionamiento y para la regulación de sus relaciones con los particulares; por tanto, dicha actividad que produce los preceptos normativos contenidos en los referidos artículos constitucionales, viene a ser fuente formal del derecho administrativo mexicano.

---

[82] García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 52.

[83] Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 30-39.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

b. La ley

El vocablo español *ley* tiene múltiples acepciones, entre otras, destacan las de: modo de ser y obrar de los seres; regla establecida sobre un acontecer u obrar, nacida de la causa primera o de sus propias cualidades; propiedades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia; precepto dictado por autoridad competente en que, con carácter general, se manda, prohíbe o permite algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; norma positiva del derecho; lealtad, fidelidad, amor; calidad, peso o medida que deben tener los géneros; calidad de oro o plata finos en las ligas de barras, alhajas o monedas de oro o plata; estatuto o condición establecida para un acto particular; cada una de las relaciones existentes entre las diferentes magnitudes que intervienen en un fenómeno.[84]

Dichas acepciones evidencian que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta que también hay ley moral, ley religiosa, ley económica y ley física. En el ámbito jurídico, se puede explicar la ley como la norma de conducta externa humana, general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva; en sentido formal, una norma de tales características será ley si, y sólo si, es expedida por el órgano legislativo competente; en sentido material, no importa quien emita la norma, por lo que será ley todo ordenamiento jurídico expedido por órgano competente que regule la conducta externa humana con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad.

En sentido formal, ley jurídica será la emitida por órgano legislativo competente, de acuerdo con un procedimiento específico preestablecido; en cambio, en sentido material será ley, no sólo la emitida bajo esa denominación por el órgano legislativo sino, también, la Constitución expedida por el órgano constituyente, así como el reglamento formulado por el órgano administrativo.

El derecho administrativo yucateco también está contenido en las leyes, producto de la actividad formal y materialmente legislativa realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, y que a continuación se listan:

- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán.
- Ley de Desarrollo Económico y Fomento al Empleo del Estado de Yucatán.
- Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán.

[84] Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1250.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad del Estado de Yucatán.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Fraccionamientos del Estado de Yucatán.
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.
- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán (abrogada parcialmente).
- Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.
- Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán.
- Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.
- Ley de Pensiones para los Exgobernadores del Estado de Yucatán.
- Ley de Planificación del Estado de Yucatán.
- Ley de Prevención y Combate de Incendios Agropecuarios y Forestales del Estado de Yucatán.
- Ley de Profesiones del Estado de Yucatán.
- Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán.
- Ley de Protección y Fomento Apícola del Estado de Yucatán.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.
- Ley de Salud del Estado de Yucatán.
- Ley de Transporte del Estado de Yucatán.
- Ley del Catastro del Estado de Yucatán.
- Ley del Colegio de Bachilleres.
- Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán.
- Ley del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán.
- Ley del Instituto del Deporte del Estado de Yucatán.
- Ley Ganadera del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica de Asistencia Social del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- Ley de Imprenta.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley para la Prestación de Servicios de Seguridad Privada en el Estado de Yucatán.
- Ley para el Estudio de la Profesión de Ingeniero y Establecimiento de la Escuela de Ingeniería.
- Ley que Crea el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Yucatán.
- Ley que Crea el Comité Estatal de Sanidad Animal en el Estado de Yucatán.
- Ley que Crea el Cuerpo de Bomberos del Municipio de Mérida.
- Ley que Crea el Organismo Descentralizado denominado Comité Permanente del Carnaval de Mérida.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Valladolid, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Seyé, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Motul, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Progreso, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Tixkokob, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado que se denominara Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ticul, Estado de Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Kanasín, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Kantunil, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Dzemul, Yucatán.
- Ley que Crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en el Estado de Yucatán.
- Ley que Crea un Organismo Municipal Descentralizado del Ayuntamiento de Mérida, denominado Servi-Limpia.
- Ley que Crea un Organismo Municipal Descentralizado del Ayuntamiento de Mérida bajo la denominación de Abastos de Mérida.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley Reglamentaria para la Contabilidad de las Tesorerías Municipales del Estado y para la Formación, Comprobación y Presentación de sus Cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Reglamentaria para la Fijación de Anuncios en las Carreteras y Caminos del Estado.
- Ley sobre Abastecimiento de Agua Potable en el Medio Rural del Estado de Yucatán.
- Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social de Yucatán.
- Ley de Juventud del Estado de Yucatán.
- Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Estado de Yucatán.
- Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán.
- Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán.
- Ley de Pesca y Acuacultura Sustentables del Estado de Yucatán.
- Ley de la Fiscalía General del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.
- Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán.
- Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán.
- Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán.
- Ley de Fomento al Desarrollo Científico, Tecnológico y a la Innovación del Estado de Yucatán.
- Ley de Vivienda del Estado de Yucatán.
- Ley para la Gestión Integral de los Residuos en el Estado de Yucatán.
- Ley para la Protección de la Fauna del Estado de Yucatán.
- Ley que crea el Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán.
- Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo en Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Calotmul, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Izamal, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Mayapán, Yucatán.
- Ley de Hacienda para el Municipio de Sacalum, Yucatán.
- Ley de Hacienda para el Municipio de Suma de Hidalgo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tecoh, Yucatán.
- Ley de Hacienda para el Municipio de Temax, Yucatán.
- Ley de Hacienda para el Municipio de Ticul, Yucatán.
- Ley de Hacienda para el Municipio de Uayma, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Timucuy, Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Hacienda del Municipio de Tixméhuac, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tizimín, Yucatán.
- Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Buctzotz, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Cansahcab, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Espita, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Halachó, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Oxkutzcab, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de San Felipe, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tahdziu, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tinum, Yucatán.
- Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Chemax, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Oxkutzcab, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Timucuy, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Uman, Yucatán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Sucila, Yucatán.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán (abrogadas parcialmente).
- Ley de Hacienda del Municipio de Akil, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Chicxulub Pueblo, Yucatán.
- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Yucatán.
- Ley del Patronato de las Unidades de Servicios Culturales y Turísticos del Estado de Yucatán.
- Ley de Bienes del Estado de Yucatán.
- Ley de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Mérida.
- Ley que Crea el Órgano Descentralizado Central de Abasto de Mérida.
- Ley para la Prevención y Control del Virus de Inmunodeficiencia Humana, Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida y Otras Infecciones de Transmisión Sexual del Estado de Yucatán.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán.
- Ley del Registro Civil del Estado de Yucatán.
- Ley que Regula la Prestación del Servicio de Guardería Infantil en el Estado de Yucatán.
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.
- Ley de Vías Terrestres del Estado de Yucatán.
- Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores en el Estado de Yucatán.
- Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán.
- Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Yucatán.
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.
- Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán.
- Ley de Coordinación de Zonas Económicas Especiales del Estado de Yucatán.
- Ley de Videovigilancia del Estado de Yucatán.
- Ley de Salud Mental del Estado de Yucatán.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Yucatán.
- Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Acanceh, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Cuncunul, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Maxcanú, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Baca, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Bokobá, Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Hacienda del Municipio de Cacalchén, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Celestún, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Dzemul, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Dzilám de Bravo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Dzilam González, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Hunucmá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Huhí, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Kinchil, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Kopomá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Muxupip, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Peto, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Panabá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Quintana Roo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Río Lagartos, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Santa Elena, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Sinanché, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Sucilá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Sudzal, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tahmek, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Teabo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tekal de Venegas, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Telchac Puerto, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Yobaín, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tepakán, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Temozón, Yucatán.
- Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.
- Ley de Edificios y Espacios Cardioprotegidos del Estado de Yucatán.
- Ley de Ingresos del Municipio de Teya, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tixpehual, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán.
- Ley de Educación del Estado de Yucatán.
- Ley de Archivos del Estado de Yucatán.
- Ley de Seguridad Vial del Estado de Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Valladolid, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Dzidzantún, Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Hacienda del Municipio de Motul, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tekax, Yucatán.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tixmehuac, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Ingresos del Municipio de Hunucmá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Ingresos del Municipio de Ixil, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Ingresos del Municipio de Suma de Hidalgo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Hacienda del Municipio de Kaua, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Muna, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Sotuta, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Kantunil, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Maní, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tunkás, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Telchac pueblo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Homún, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Opichén, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Seyé, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Umán, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio Tekantó, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tixpéual, Yucatán.
- Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2022
- Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Yucatán.
- Ley de Ingresos del Municipio de Abalá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Yobaín, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Akil, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Buctzotz, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchen, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkin, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chichimila, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chicxulub Pueblo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chikindzonot, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chocholá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Conkal, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cuncunul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam González, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzemul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzidzantún, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam de Bravo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauich, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Espita, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Halachó, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Hocabá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Hoctún, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Homún, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Huhí, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Hunucmá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Kanasín, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Kaua, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Kinchil, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Kopomá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Mama, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Maní, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Maxcanú, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Mocochá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Motul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Muna, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Oxkutzcab, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Peto, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Río Lagartos, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sacalum, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Santa Elena, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Seyé, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sotuta, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sucilá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Sudzal, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Suma de Hidalgo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tahdziú, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tecoh, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tekal de Venegas, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tekantó, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tekax, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tekom, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Pueblo, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Puerto, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Temax, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tepakán, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Teya, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Timucuy, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Hacienda del Municipio de Cenotillo, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Conkal, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Chemax, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Chichimila, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio Chocholá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Hocabá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Ixil, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Kanasín, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Mocochá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tetiz, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Tzucacab, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Yaxcabá, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Yaxkukul, Yucatán.
- Ley de Hacienda del Municipio de Progreso, Yucatán.
- Ley de Ingresos del Municipio de Baca, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Bokobá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Calotmul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Celestún, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tinum, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tizimín, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tzucacab, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tixpéual, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Uayma, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Valladolid, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Umán, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
- Ley de Ingresos del Municipio de Xocchel, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

c. El reglamento

A semejanza de la ley, el reglamento es un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley, en razón de su órgano emisor, toda vez que ordinariamente es dictado por el Poder Ejecutivo, de ahí que resulte ser más fácilmente modificable que la ley, lo que no es óbice para la expedición de reglamentos interiores de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos, sin ninguna intervención del Ejecutivo. En la práctica, los reglamentos pueden clasificarse como emitidos de acuerdo con la ley, en ausencia de la ley y en contra de la ley.

El llamado reglamento heterónomo es el reglamento emitido de acuerdo con la ley, así denominado por estar sometido a los dictados de la ley

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

expedida por otro poder, cual es el Legislativo, circunstancia que impide su libre desarrollo; en cambio, el reglamento emitido en ausencia de la ley, es el conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en la ley, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional, que no requiere de una ley qué reglamentar; distinto es el caso del reglamento emitido en contra de la ley —y por tanto ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse en infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal sino anticonstitucional.

El doctor Gabino Fraga definió al reglamento como "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".[85]

La anterior definición no es aplicable a todo tipo de reglamento, ya que como acabo de mencionar, algunos, los llamados reglamentos autónomos, derivan directamente de la Constitución; es por ello que la doctrina distingue entre reglamento heterónomo y autónomo.

Toda vez que la facultad reglamentaria, que la fracción II del artículo 55 de la Constitución particular de Yucatán confiere al gobernador del estado, es intransferible e indelegable, ni el secretario de gobierno, ni ningún otro funcionario de la administración pública yucateca pueden expedir reglamentos de leyes, ni disposiciones de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, obligatorio y coercitivo, que sustituyan a aquéllos.

Por ser un ordenamiento normativo de índole general, el reglamento debe ser abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante procedimiento diferente al de la ley expedida por el órgano legislativo, derivado de un acto unilateral de autoridad competente, en ejercicio de función materialmente legislativa que le atribuye el orden jurídico vigente; su generalidad contrasta con los actos de autoridad que producen efectos concretos o individuales.

De igual modo, conviene hacer hincapié en que la facultad reglamentaria del gobernador del estado se reduce a las leyes emitidas por el Congreso local; en tanto que la de los ayuntamientos queda acotada por las leyes en materia municipal que expida dicho Congreso.

---

[85] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 104.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

d. La disposición administrativa de carácter general

Se ubican en el primer escalón de la normativa jurídica, las disposiciones administrativas de carácter general, tales como circulares, manuales, reglas, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales y demás ordenamientos que contienen disposiciones generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la administración pública.

La obligatoriedad de dichas disposiciones se circunscribe a quien la emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que éstos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan, en su perjuicio, la Constitución, la ley o el reglamento. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia sentó la siguiente jurisprudencia: "Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales".[86]

B. *La actividad social que deviene costumbre*

En determinadas condiciones y circunstancias, la actividad social llega a ser costumbre, entendida en sentido amplio como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie, en tanto que, con un sentido jurídico, se interpreta como la práctica establecida con fuerza de precepto, lo que la erige como una fuente del derecho en general, ya que la repetición de actos de la misma especie puede generar una norma jurídica, llamada por Justiniano: derecho no escrito, es decir, derecho consuetudinario, que por cierto puede ser recopilado por escrito sin perder por ello su carácter consuetudinario.

En el ámbito de la doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del derecho administrativo. En México, el artículo 2o. constitucional define como comunidad integrante de un pueblo indígena a la que, asentada en un territorio y con reconocimiento de autoridades propias y formas propias de gobierno interno, acordes con sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, forma una unidad social, económica y cultural, lo que significa que la regulación de la estructura y organización de la administración pública específica de una comunidad integrante de un pueblo indígena —materia del derecho administrativo— puede ser determinada por

[86] Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1975, tercera parte, segunda sala, tesis 352, p. 584.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

sus usos, costumbres y prácticas tradicionales. Específicamente en Yucatán, se prevé en el artículo 7o. bis constitucional:

> Artículo 7 Bis. Se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, conforme a las siguientes prerrogativas y atribuciones:
>
> I. Decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural;
>
> II. Preservar y enriquecer el idioma maya peninsular, los conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad del pueblo maya yucateco; para tal efecto, el Estado garantizará, la promoción, difusión, preservación y desarrollo de la lengua maya, por lo que a través de los Poderes públicos y órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá su preservación, uso y desarrollo, en los términos de ley.
>
> III. Acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestre de los lugares y sitios que habiten o en los que se encuentren ubicadas las comunidades; la libre asociación, y los derechos adquiridos por terceros o integrantes de su comunidad, en los términos y formas que para la propiedad y tenencia de la tierra establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes relativas de la materia; salvo los casos que correspondan a las áreas estratégicas que se encuentran determinadas por las leyes.
>
> IV. Elegir a sus autoridades y demás representantes que integran su forma de gobierno interno, con arreglo a los procedimientos y prácticas tradicionales; procurando en todo caso, la participación efectiva de las mujeres en igualdad de condiciones respecto a los varones.
>
> V. Los integrantes del pueblo maya serán considerados como sujetos de derecho público, tendrán acceso pleno a la jurisdicción del estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, por lo que se deberán tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución; con derecho a ser asistidos por intérprete y defensor, en su propio idioma y cultura.
>
> Asimismo, compurgarán las penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad, como mecanismo esencial de rehabilitación social.

C. *La actividad jurisdiccional*

Con el mismo argumento por el que reconozco a la actividad legislativa, y no a la ley, como fuente del derecho, estimo que es la actividad jurisdiccional, y no su producto, la jurisprudencia, la que genera el derecho.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, la actividad jurisdiccional que básicamente consiste en *juris diccio,* en dictar el derecho en caso de controversia; el criterio igual empleado respecto de un problema jurídico, a través de un grupo sucesivo e ininterrumpido de sentencias concordes, es lo que se entiende por jurisprudencia, en la tercera de las acepciones registradas en el *Diccionario de la lengua española*: "criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes".[87]

El prestigiado jurista argentino Agustín Gordillo, con toda razón hace notar que "La jurisprudencia no es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, sino las interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechas por órganos jurisdiccionales (*auctoritas rerum similiter judicatorum*)".[88]

En México, la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho administrativo es muy modesta, por cuanto sólo puede influir indirectamente en su generación en la medida en que la jurisprudencia administrativa sea tomada en cuenta por el legislador, para la actualización de la norma jurídica, toda vez que dicha jurisprudencia, en los términos de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, sólo obliga a los órganos jurisdiccionales a acatarla, mas no es obligatoria para las autoridades administrativas y los particulares.[89]

El artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán versa sobre los precedentes obligatorios, que viene a ser el equivalente a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de sus Salas, y al respecto previene: "El Pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia podrán establecer precedentes obligatorios, sobre la interpretación de la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales o municipales, sin contravenir la jurisprudencia de los Tribunales de la Federación".

D. *La doctrina*

El derecho romano entendía la doctrina como el conjunto de opiniones de los jurisconsultos, concediéndole gran relevancia como fuente del derecho, por ello, de conformidad con una disposición (la Constitución) del emperador romano de Oriente, Teodosio II (año 426), los jueces tenían la

[87] Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1215.
[88] Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 228.
[89] Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 59.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

obligación de atenerse, en la elaboración de sus sentencias, a la opinión de los difuntos Papiniano, Gayo, Ulpiano, Paulo y Modestino, lo que dio lugar a la ficción conocida como el "tribunal de muertos", cuyo presidente resultó ser Papiniano, porque en caso de registrarse empate de opiniones, se debía dar preferencia a la de dicho personaje, por considerarlo el más grande de los jurisconsultos romanos.

Si bien la doctrina no puede considerarse actualmente como fuente formal y directa del derecho administrativo mexicano, sí debe tenerse como fuente mediata e indirecta del mismo, en la medida en que el legislador se inspira en las opiniones doctrinarias para la elaboración de la ley, de ahí la importancia de promover el desarrollo de una doctrina yucateca de derecho administrativo.

E. *Los principios generales del derecho*

En el derecho comparado contemporáneo es usual recurrir, a falta de ley, a los principios generales del derecho, cuyo concepto es uno de los puntos muy controvertidos en la doctrina jurídica; pese a lo cual, tales principios se convierten en fuente del derecho mediante varios procedimientos, el principal consiste en el empleo que de ellos se hace en el desarrollo de la actividad legislativa para la elaboración de la norma jurídica, a través de la cual quedan incorporados al derecho positivo; empero, tales principios también pueden ser utilizados como fuente del derecho, mediante otros procedimientos, por ejemplo, el de usarlos para llenar las lagunas o subsanar las indebidas omisiones de dicha norma jurídica, cuando ésta no contiene precepto aplicable al punto en controversia

Son numerosas las interpretaciones de la locución "principios generales de derecho"; destacan las que los explican como: los axiomas contenidos en las antiguas compilaciones; los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento de sus preceptos; las máximas universales, generales por su naturaleza y subsidiarias por su función, aplicables subsidiariamente a las lagunas del derecho: los contenidos en el derecho positivo de cada país que se pueden inferir de los preceptos de su propio orden jurídico.

Entendidos como máximas universales, los principios generales de derecho son el andamiaje del derecho porque entrañan su esencia misma, son generales por su naturaleza y subsidiarios por su función, de aplicación supletoria a las lagunas del derecho positivo; entre ellos, descuellan en el derecho administrativo, los de:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Buena fe: predica la concordancia entre el acto y la conciencia, entre la acción y la intención, en cuya virtud se adquieren derechos o beneficios como en el caso de la prescripción, o se liberan responsabilidades o cancelan deberes.
- Debido proceso: prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertas condiciones y requisitos que incluyen el respeto de la garantía de audiencia, la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas, y la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales dictadas por autoridad competente.
- Legalidad: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite";[90] en tanto que los particulares, por sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.
- Moralidad administrativa: en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, y orientarse por criterios de legalidad, lealtad, justicia, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, tanto en sus relaciones con los administrados, como con sus compañeros, sus jefes y sus subordinados.
- Seguridad jurídica: el Estado debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, bienes y derechos contra todo acto indebido, ya sea de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos.
- Supremacía del interés público sobre el interés privado: en materia administrativa atañe especialmente al instituto de la expropiación y a la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio del Estado.

XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo

Mediante dos actividades diferentes puede efectuarse la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema: la compilación y la codificación; la primera es producto de una labor editorial, fre-

[90] Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del *Semanario Judicial de la Federación*, sexta parte, núm. 47, p. 108.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cuentemente a cargo de un particular; la segunda es resultado de una labor legislativa o reglamentaria a cargo del poder público, ambas tienen el común propósito de facilitar el conocimiento de la normativa jurídica vigente, respecto de una materia dada, a través de una colección ordenada de los preceptos respectivos.

La codificación consiste en la integración lógica, ordenada y sistematizada de preceptos jurídicos reunidos con sentido de unidad para formar un cuerpo normativo coherente y congruente, para regulación de los temas de una parcela del derecho; porque codificar es, como bien dijera el jurista español Demófilo de Buen, "reducir una rama del derecho a una ordenación sistemática de reglas legales".[91]

En cambio, la compilación o acción de compilar es una actividad editorial que pueden realizar, y de hecho realizan, empresas editoriales, cuando publican en un mismo volumen ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema o sobre temas afines.

La codificación del derecho administrativo ha encontrado una fuerte oposición, tanto en los órganos del poder público a cuyo cargo estaría su instrumentación, como en la doctrina; se argumenta en su contra la multiplicidad y mutabilidad de las disposiciones administrativas, así como la índole tan diversa de los asuntos que regulan. Por ello, es poco frecuente la existencia de códigos administrativos en el sentido estricto de colecciones metódicas y sistematizadas de preceptos jurídicos, producto de la actividad legislativa o reglamentaria del poder público.

En México podemos citar, en el ámbito de los estados de la República, los códigos administrativos de los estados de Chihuahua y de México, expedidos por sus respectivas legislaturas; el estado de Michoacán, como la mayoría de los estados de la República, carece de código administrativo, en cambio, el Ayuntamiento del Municipio de Morelia, en uso de su facultad reglamentaria, expidió en 2002 su Bando de Gobierno Municipal, reformado en el 2013, equivalente al ordenamiento jurídico que en otros municipios se denomina Bando de Policía y Buen Gobierno, o Reglamento Orgánico del Municipio, como le denominó el Ayuntamiento de Guadalajara.

[91] Buen, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, 1932, p. 167.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo cuarto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se puede entender la administración pública en dos sentidos, uno dinámico y otro estático; conforme al primero, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público. En su sentido estático, la administración pública es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

En rigor, la estructura de la administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; empero, tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es, con mucho, la mayor, lo que no impide la existencia de un área de administración pública, tanto en el Poder Legislativo, como en el Poder Judicial y en los organismos y órganos a los que la ley confiere autonomía; sin embargo, en el presente capítulo, sólo me ocuparé de la administración pública inserta en el Poder Ejecutivo.

I. Concepto de administración

En el idioma español, el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer), por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Administración, según Isaac Guzmán Valdivia: "Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados".[92]

[92] Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 14.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles. Lourdes Münch Galindo y José García Martínez proponen la siguiente definición integral de la administración: "Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad".[93]

También se puede considerar la administración como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; también se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; y desde luego, también, es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal, es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

II. Clasificación de la administración

El ámbito de aplicación de la administración es múltiple, pues incluye la iniciativa privada, las Iglesias, el Estado y la comunidad internacional, lo que da lugar a la existencia de la administración privada, la administración eclesiástica, la administración pública y la administración internacional, por cuya razón se genera una diversidad de burocracias, a saber: una burocracia privada, que en ocasiones adquiere gran dimensión, como lo acreditan las grandes empresas trasnacionales; una burocracia eclesiástica, que tiene a su cargo el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de las Iglesias; una burocracia del Estado, que es la más conocida y estudiada; y una burocracia internacional, inserta en los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Educativa Científica y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y muchos más.

III. Ciencia de la administración

Ubicada en el grupo de las ciencias prácticas, la administración es una ciencia normativa, pues alude al deber ser; es, además, una ciencia formal, porque atañe a las formas de eficacia, en fin, es una ciencia referida a la dirección de

[93] Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995, pp. 23 y 24.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

los grupos humanos en su ordenación y en su actuación, que tiene por objeto el estudio de los principios racionales que atañen a la organización y a la actividad administrativas.

Thomas Woodrow Wilson, quien posteriormente sería el décimo octavo presidente estadounidense, en su famoso artículo publicado en 1887 postuló la necesidad de una ciencia de la administración pública, al sostener: "Debe existir una ciencia de la administración que se proponga enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad".[94]

Henry Fayol, Frederick Winslow Taylor, Harrington Emerson y Henry Ford hicieron aportaciones a la ciencia de la administración en general; Roberto Jacobo Turgot, Carlos Juan Bautista Bonnin, Guillermo von Humboldt, Juan Gaspar Bluntschli, Thomas Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Teodosio Lares sentaron las bases para el surgimiento de la ciencia de la administración pública, acerca de la cual el doctor Omar Guerrero observa:

> La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con títulos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.[95]

IV. Concepto de administración pública

Es moneda corriente afirmar que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió, por ejemplo, don Teodosio Lares, quien en su *Derecho administrativo*, siguiendo a Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe, dividía al Poder Ejecutivo en puro o propiamente dicho, y poder administrativo o administración activa:

> La palabra *gobernar* —decía en 1852 el precursor del Derecho administrativo en México— revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la Administración activa (como llamaba a la pública)... La a*dministración*

[94] Wilson, Thomas Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887, p. 196.

[95] Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 2.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> *activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra.[96]

En España, Vicente Santamaría de Paredes explicaba en 1885: "La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo*".[97]

También Thomas Woodrow Wilson encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: "La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno".[98]

Fernando Garrido Falla, uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XX, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo; y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el Poder Ejecutivo; además hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo.[99]

Por su parte, Ramón Parada, con el mismo criterio, observa: "De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el Derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública".[100]

Muchos de los autores que han intentado definir la administración pública comparten la idea de que se trata de una —*no de toda*— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él; en este sentido, el profesor italiano Massimo Severo Giannini señala: "La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un «poder» del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo".[101]

---

96 Lares, Teodosio, *op. cit.*, p. 16.

97 Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885, p. 56.

98 Wilson, Thomas Woodrow, *op. cit.*, p. 198.

99 Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I, p. 58.

100 Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, p. 13.

101 Giannini, Massimo Severo, *op. cit.*, p. 198.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Sin duda, la administración pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo; así lo reconoce, por ejemplo, Marshall Dimock, al afirmar: "Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".[102]

Para quien esto escribe, la administración pública es 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.

En el estado de Yucatán, aun cuando hay estructura y actividad de la administración pública estatal en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no significa que sólo ahí se encuentre, puesto que también está presente, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos a los que la Constitución particular del estado confiere autonomía, como lo demuestran, por ejemplo, la existencia de la Unidad de Administración del Poder Judicial, prevista en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

V. Formas de organización administrativa

Una herramienta indispensable del derecho administrativo, para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública constituye el objeto común de las cuatro.

La centralización y la descentralización, al igual que la concentración y la desconcentración, constituyen sendas formas de organización o tendencias organizativas, aprovechables tanto en el ámbito político como en el administrativo, en el económico y en el social.

1. *La centralización administrativa*

En el área administrativa, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios,

[102] Dimock, Marshall, "The Meaning of Scope in Public Administration", en Gous, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967, p. 12.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

A. *Concepto de centralización administrativa*

Como forma o tendencia organizacional, la centralización se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público. La centralización puede ser política o administrativa.

La centralización administrativa produce la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios; en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Habida cuenta que, en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

Es pertinente diferenciar la centralización administrativa de la concentración administrativa, porque en esta última los órganos inferiores o periféricos carecen de facultad de decisión; los asuntos administrativos, salvo escasas excepciones, los resuelven los órganos superiores o centrales, y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, dada su superioridad, está facultado para revocar tal resolución. En cambio, en la desconcentración administrativa, como veremos en páginas posteriores, ciertas competencias decisorias se atribuyen a órganos inferiores de la administración centralizada.

Entre las ventajas de la centralización administrativa, figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para Serra Rojas: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".[103]

B. *Características de la centralización administrativa*

La base de la centralización administrativa es su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

De acuerdo con la doctrina, en la centralización administrativa la facultad decisoria está atribuida a los diversos niveles de una organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión, y de resolución de conflictos de competencia, así como del poder para delegar en los subordinados algunas de las facultades de que está investido.

a. Poder de nombramiento

Es la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la

[103] Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 497.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del Ejecutivo Federal; en su caso, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra subordinación, entre el gobernador del estado y el personal de la administración pública; el poder de nombramiento puede ser delegable a favor de órganos inferiores.

b. Poder de remoción

En ejercicio del poder de remoción, el gobernador del estado puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo del estado, en los términos de la fracción III del artículo 55 de la Constitución de Yucatán, puede nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

c. Poder de mando

Se entiende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

d. Poder de decisión

El superior, en ejercicio del poder de decisión, puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "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".[104]

e. Poder de vigilancia

Los poderes de mando y de decisión, para tener cabal efectividad, requieren del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

En virtud del poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

f. Poder disciplinario

El titular del órgano superior, con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario. Se pueden imponer diversas sanciones, que van desde la amonesta-

[104] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ción privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

g. Poder de revisión

Se explica el poder de revisión como la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Huelga señalar que el poder de revisión, conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

h. Poder para resolver conflictos de competencia

El titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La normativa yucateca no establece ninguna manera de resolver los conflictos de competencia entre dos o más de sus secretarías de estado, lo cual puede llegar a provocar la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo, por lo que resulta necesario hacer la reforma que obligue al gobernador a resolver los conflictos competenciales que surjan entre sus dependencias.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

2. *La desconcentración administrativa*

El verbo concentrar quiere decir reunir en un centro lo que está disperso o separado; así, la concentración administrativa aglutina y reúne en los órganos superiores las facultades decisorias; por tanto, como bien observa Juan Carlos Cassagne: "Existirá concentración siempre que las facultades decisorias se encuentren reunidas en los órganos superiores de la Administración Central, o bien, cuando esa agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada Administración indirecta".[105]

A contrario *sensu*, la desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica, de un órgano superior a otro inferior —ambos de la misma persona jurídica—, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa, que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

Se puede entender como desconcentración administrativa el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado.

En opinión de Miguel Acosta Romero: "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".[106]

3. *La descentralización administrativa*

Propende la descentralización a transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, activida-

[105] Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo-Perrot, 2003, t. I, p. 295.

[106] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 87.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

des y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía.

En el Estado contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización, como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición, como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.

Según el profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco:

> no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.[107]

Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

La descentralización política concierne tanto a la forma de Estado como a la forma de gobierno; así, el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, como la multiplicación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

La doctrina explica a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

Para la instrumentación de la descentralización administrativa se crean personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. León Duguit contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,[108] admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por servicio, por región, y por colaboración.

---

[107] *Diccionario de política*, dir. por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

[108] Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, Bruselas, Jarcié, 1966, p. 103.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Por servicio*

La descentralización administrativa por servicio surgió en Francia como una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.[109]

La personificación de los servicios públicos en Francia da origen a la descentralización administrativa por servicio, lo cual significa que la prestación de algunos servicios públicos se lleva a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público: el establecimiento público francés, que en el derecho comparado recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, en España; ente autárquico, en Argentina; u organismo descentralizado, en Michoacán; entre otras, caracterizado por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

B. *Por región*

La descentralización administrativa por región consiste, en opinión de Gabino Fraga, en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio. "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".[110]

Otros autores consideran que la descentralización administrativa por región es una manera distinta de llamar a la descentralización administrativa territorial, que André Buttgenbach hace consistir en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reco-

[109] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

[110] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 219.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nociéndoles el derecho de crear a este respecto, los servicios que juzguen necesarios.[111]

La descentralización administrativa por región, o territorial, lejos de lograr un consenso generalizado en la doctrina, es motivo de gran controversia. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más, como Manuel María Díez, ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; para este último:

> El ejemplo típico de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades.[112]

A mi juicio, la opinión de Buttenbach, Díez y Fraga, a que me acabo de referir, son válidas en el contexto de un Estado centralista, mas no en el de un Estado federal, toda vez que, en el Estado central o unitario, el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero, en el esquema federal de México es inadmisible considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincido con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, "de donde negamos [según Acosta Romero] que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región".[113]

C. *Por colaboración*

En ocasiones, la administración pública adolece de insuficiencia financiera, técnica u organizacional para realizar algunas de las actividades que

[111] Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 104.
[112] Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p. 137.
[113] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 94.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

tiene atribuidas, como la prestación de algunos servicios públicos, por cuya razón recurre a la descentralización administrativa por colaboración, en cuya virtud transfiere la facultad de su prestación a los particulares, mediante el régimen de concesión, por ejemplo.

Se diferencia la descentralización por colaboración con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.[114]

La concesión

En el derecho romano encontramos un antecedente remoto de la concesión, en la figura del *precarium*, gratuito en sus orígenes, en cuya virtud el propietario de un predio otorgaba en préstamo su ocupación, mas no su dominio ni su posesión; el propietario podía revocarlo en todo momento y, a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, puesto que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos.

Los *beneficia*, *privilegia Principis* y demás regalías medievales fueron otras formas arcaicas de la concesión que, según Alfonso el Sabio (Ley 8, título I, de la 2a. Partida) se concedían "por servicio que le óbviese fecho, o que le prometiesse de fazer por ello al Emperador".

En el derecho contemporáneo, se puede entender la concesión como el mecanismo jurídico por medio del cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero, y está prevista, tanto en el derecho privado, a través de la concesión mercantil, también llamada franquicia, como en el derecho público, mediante la concesión administrativa, la cual puede ser de tres clases: la demanial, o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; la de obra pública y la concesión de servicio público; esta última es producto de la descentralización administrativa por colaboración. El artículo 28 de la Constitución federal, en su penúltimo párrafo, previene:

[114] Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avers l'administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

De acuerdo a la legislación mexicana, el concesionario podrá ser una persona física o una persona moral, y en este último caso su creación puede realizarse tanto en los moldes del derecho privado como en los del derecho social: hablamos pues de asociaciones y sociedades civiles, mercantiles, cooperativas y rurales.

Respecto de la concesión, el artículo 31 de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 31. Las concesiones para prestar el servicio público de transporte se otorgarán, previa convocatoria que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado, de acuerdo con lo que establezcan esta Ley, su reglamento, la respectiva convocatoria y las demás disposiciones legales aplicables, a personas físicas mexicanas o a personas jurídicas colectivas constituidas conforme a las leyes mexicanas.

En México, el instrumento usado con mayor frecuencia para poner en práctica la descentralización por colaboración es la concesión de servicio público, en cuya virtud, el servicio público no sale del ámbito de las atribuciones de la administración pública, quien, en consecuencia, no pierde su titularidad; razón por la cual prestará el servicio indirectamente por medio de un colaborador que viene a ser el concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, habida cuenta que la concesión de servicio público es un negocio jurídico en virtud del cual el Estado cede a un particular la facultad de prestar durante un periodo determinado, a su riesgo y ventura, un servicio público atribuido a la administración pública, mediante la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, control y vigilancia del servicio.[115]

En algunos países, como Argentina y España, la legislación asigna carácter contractual a la concesión, en cambio, en México, la legislación federal no le da ese tratamiento, por lo que la doctrina considera a la concesión

[115] Hauriou, Maurice, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943, p. 427.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

como un acto mixto, en parte reglamentario, en parte administrativo y en parte contractual.[116]

VI. La administración pública del estado de Yucatán

La Constitución particular de Yucatán no diseña la estructura de la administración pública yucateca, tarea de la que se encargan básicamente el Código de la Administración Pública de Yucatán y su reglamento.

En el Código de la Administración Pública de Yucatán se establece en su artículo 2o., que la administración pública estatal se organice en administración centralizada y administración paraestatal.

1. *La administración pública centralizada del estado de Yucatán*

A la luz de la doctrina jurídica y de los artículos 3o. y 22 del Código, la citada Ley Orgánica afirmó que la administración pública centralizada de dicha entidad federativa está integrada, bajo la jefatura del titular del Poder Ejecutivo, por el Despacho del gobernador, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Fomento Económico y Trabajo, la Secretaría de Fomento Turístico, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Planeación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General; la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior, la Secretaría de la Cultura y las Artes, la Secretaría de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Secretaría de las Mujeres, la Consejería Jurídica del Ejecutivo del estado y la Fiscalía General del estado.

A. *La Secretaría General de Gobierno*

En los términos del artículo 30 del Código de la Administración Pública de Yucatán corresponde cuidar que se cumplan las órdenes, circulares y demás disposiciones que emita el gobernador del estado, así como atender los asuntos que le encomiende; atender las comisiones y representaciones que

[116] Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa, 1995, pp. 253 y 254.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

el gobernador del estado le confiera para su ejercicio y trámite personal; respaldar con su firma, para su validez y observancia, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes emitidos por el gobernador del estado, en los términos de las disposiciones aplicables; suscribir junto con el gobernador del estado la sanción de los decretos del honorable Congreso del estado en los casos que corresponda; firmar junto con el gobernador del estado los nombramientos que éste expida de los titulares de la administración pública del estado, con excepción del propio; desarrollar las funciones del gobernador del estado en sus ausencias temporales del Despacho, que no excedan de sesenta días, con las particularidades establecidas al respecto en el presente Código; atender la debida observancia de los lineamientos del gobernador en materia de política interior del estado; desarrollar las funciones y cumplir las obligaciones que le asigna el Código de la Administración Pública de Yucatán; brindar asesoría a las autoridades municipales que lo soliciten; dirigir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Gobierno del estado, de la Federación y con otras entidades federativas; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con las autoridades de los municipios del estado; implementar programas y acciones para el desarrollo integral del municipio; dentro de un marco que propicie la modernización y el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación social; dar cumplimiento, en el ámbito de su competencia, a las disposiciones legales y convenios en materia electoral.

Asimismo, dirigir las relaciones del Poder Ejecutivo con los organismos autónomos contemplados en la Constitución Política del estado, así como con los creados por alguna otra ley o decreto, siempre que por su naturaleza o funciones no corresponda conducirlas a otra de las dependencias del Poder Ejecutivo; suscribir, junto con el gobernador del estado, las iniciativas de ley y de decreto y hacerlas llegar al honorable Congreso del estado, y comparecer ante el Congreso del estado durante la glosa del informe del gobernador y contestar las preguntas que formulen los miembros del Congreso del estado; participar, en auxilio o coordinación con las autoridades federales y en los términos de las leyes y convenios relativos, en materia de migración, política poblacional, cultos religiosos, detonantes y pirotecnia, portación de armas, juegos y sorteos regulados, piratería, prevención y combate de catástrofes públicas, y campañas contra el narcotráfico; dirigir las relaciones y ejercer las atribuciones que al Ejecutivo del estado le corresponda, con las distintas Iglesias y agrupaciones religiosas; diseñar las políticas y programas relativos y administrar a los centros de reinserción social del estado, así como al Centro Especializado en la Aplicación de Medidas

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

para Adolescentes; suscribir el apostillamiento de los documentos públicos estatales, de conformidad con la Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, adoptada en la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado; dar cumplimiento, en el ámbito de su respectiva competencia, a la Ley Nacional de Ejecución Penal; dar seguimiento, en materia de derechos humanos, a las recomendaciones, y procurar la colaboración con las comisiones nacional y estatal de la materia; vigilar el debido funcionamiento del Consejo Estatal de Población; atender las solicitudes presentadas al Ejecutivo del estado, que no estén reservadas a otras dependencias, sobre otorgamiento de autorizaciones, concesiones, permisos y licencias gubernamentales, así como a la terminación, suspensión o revocación de las ya otorgadas; cumplimentar los acuerdos del gobernador, relativos a expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio, en los casos de utilidad pública y de acuerdo con la legislación vigente; supervisar el desempeño y la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública; supervisar al Archivo General del estado; implementar la coordinación con el Gobierno federal y los municipios en materia de seguridad pública y vigilar el cumplimiento de los convenios que celebre el estado con los otros dos órdenes de Gobierno; hacer uso de las funciones de prevención, planeación, programación y las demás que le confiere la Ley de Protección Civil del estado; cumplimentar las medidas políticas y administrativas que el titular del Poder Ejecutivo estime convenientes, para la mejor organización y funcionamiento del Gobierno del estado; coordinar a las procuradurías locales de la Defensa del Trabajo del estado y de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, así como vigilar su correcto funcionamiento, y dirigir las relaciones del Poder Ejecutivo del estado con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Yucatán, con miras a la eficacia en su funcionamiento, y proporcionarle el apoyo administrativo que requiera.

De conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán para el desempeño de sus atribuciones, la Secretaría General de Gobierno cuenta con el apoyo de la Subsecretaría de Prevención y Reinserción Social, la Dirección del Despacho del subsecretario, la Dirección de Ejecución, la Dirección del Centro de Reinserción Social de Mérida, la Dirección del Centro de Reinserción Social de Tekax, la Dirección del Centro de Reinserción Social de Valladolid, la Dirección del Centro de Reinserción Social Femenil, la Dirección de Servicios Postpenales, la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político, la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, la Subsecretaría de Desarrollo Social y Asuntos Reli-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

giosos, la Dirección de Asuntos Religiosos, la Dirección del Consejo Estatal de Población, la Dirección del Archivo General del Estado, la Dirección de Fomento y Desarrollo Político, la Dirección de Administración, la Dirección General Jurídica y de Gobierno, la Dirección de Enlace Institucional, la Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios.

B. *La Secretaría de Administración y Finanzas*

De conformidad con el artículo 31 del reglamento en cita, compete a la Secretaría de Administración y Finanzas suplir al secretario general de Gobierno, en materia de refrendo, cuando aquél esté a cargo de las funciones del titular del Ejecutivo; difundir las normas, políticas, lineamientos, programas y manuales para la óptima administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como con la formulación presupuestal, y el ejercicio del gasto público; los relacionados con los servicios de la administración pública estatal, así como vigilar su cumplimiento; autorizar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública del estado y sus modificaciones, así como llevar su registro; programar, en coordinación con los titulares de las dependencias, la selección, contratación, capacitación y registro del personal del Poder Ejecutivo del estado; colaborar con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Yucatán, para el eficaz otorgamiento de servicios y prestaciones a que tienen derecho los servidores públicos del Gobierno del estado; conducir la prestación del servicio social en las dependencias y entidades de la administración pública; establecer las políticas, normas, criterios, sistemas de control, manuales y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública del estado; participar en los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; fijar las bases, lineamientos y procedimientos para la asignación, utilización, conservación, uso, concesión, enajenación y destino final de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio del estado; difundir el Sistema de Control de Almacenes Generales, de Inventarios y Avalúos de los Bienes Muebles e Inmuebles del Patrimonio del Estado y participar en los procedimientos para enajenarlos, darlos de baja y asignarlos a usos y destinos determinados; mantener actualizado el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Estatal y el Inventario General correspondiente; valorar la ejecución

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y resultados de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, relacionados con recursos humanos, adquisiciones, inventarios y el patrimonio del estado, así como en los demás asuntos normados por esta dependencia; conducir el sistema y los servicios de tecnología de la información de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, en materia de adquisiciones, capacitación, compatibilidad de recursos, la creación y extinción de centros de procesamiento electrónico de información, así como darles apoyo en los casos que lo requieran; diseñar las acciones tendientes a proteger el patrimonio del estado, incluso contra riesgos provenientes de siniestros naturales o provocados; establecer el sistema de servicio civil de carrera en la administración pública del estado; satisfacer los requerimientos del Despacho del gobernador del estado, en materia de servicios generales, transporte, comunicaciones, adquisiciones, servicios y recursos humanos; mantener actualizado el padrón de proveedores de bienes y servicios del Gobierno del estado y, en su caso, suspender o dar de baja de dicho registro a las personas físicas o morales, cuando fuere procedente, conforme a las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; elaborar el calendario oficial de días inhábiles del Gobierno del estado; establecer las políticas públicas que deberán observar las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo en las materias de Modernización de la Gestión Pública, Sistemas de Gestión de Calidad, Prestación de Servicios Públicos y de Innovación Gubernamental.

También, proporcionar los apoyos logísticos y operativos de los actos cívicos y los eventos a los que asista el gobernador del estado, dentro o fuera de la entidad; conjuntamente con el Despacho del gobernador, las dependencias y entidades de la administración pública del estado y los sectores social y privado; presentar al titular del Poder Ejecutivo el anteproyecto de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado, de conformidad con los requerimientos establecidos en la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás legislación y normativa aplicable; supervisar el cumplimiento de la política fiscal por parte de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán, encargada de recaudar los ingresos de carácter fiscal que establezcan las leyes del estado y aquellos otros ingresos cuyo cobro le corresponda al Gobierno estatal en virtud de los convenios fiscales o por delegación de facultades; resolver los recursos administrativos en la esfera de su competencia y representar al estado en los juicios que se tramiten ante

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cualquier tribunal cuando tenga interés la Hacienda Pública del estado y no corresponda al ámbito de competencia de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán; participar en los actos, contratos y convenios de coordinación fiscal con la Federación, en términos de las leyes respectivas; encargarse de la contabilidad de la Hacienda Pública del estado y elaborar y publicar la información financiera resultante; realizar las erogaciones conforme a las ministraciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos, ejercer el control presupuestal, regular el gasto público y evaluar el ejercicio de los egresos; conducir la negociación, administrar, establecer y llevar el registro de la deuda pública directa del Poder Ejecutivo del estado; llevar el registro de la deuda indirecta de las entidades paraestatales y de los municipios, conforme las disposiciones legales aplicables; organizar y realizar estudios de planeación financiera para las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como también, aquellos que tengan como propósito incrementar los ingresos y mejorar los sistemas de control fiscal; cumplimentar las disposiciones legales, y establecer los lineamientos para el manejo de ingresos, egresos, fondos y valores a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, y en general, de todos aquellos organismos que administren recursos públicos; así como custodiar los documentos que integran los valores, acciones y otros que pertenezcan al patrimonio del estado; cumplimentar las disposiciones legales y dictar medidas para llevar el control, supervisión, vigilancia y evaluación del desempeño de la Agencia de Administración Fiscal del estado; formular la cuenta pública anual del Gobierno del estado, garantizando el cumplimiento de los criterios y lineamientos de la armonización contable, así como los requerimientos establecidos en la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y demás legislación y normativa aplicable.

Igualmente, dar opinión respecto a los montos globales de los subsidios y estímulos fiscales que otorgue el estado; administrar los ingresos y egresos provenientes de las contribuciones locales, las participaciones en los ingresos federales que le correspondan al estado, las aportaciones federales, transferencias, reasignaciones presupuestales y apoyos extraordinarios que otorgue la Federación, en los términos de las normas aplicables y los convenios relativos; valorar el análisis socioeconómico, conforme a los requisitos que, en su caso, se determinen para tales efectos, para el ejercicio o contratación de cualquier programa o proyecto de inversión pública productiva, de conformidad con los requerimientos establecidos en la Ley del Presu-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

puesto y Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás legislación y normativa aplicable; dar asesoría a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a los municipios, en la interpretación y aplicación de las leyes tributarias, así como realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal; implementar medidas para racionalizar el gasto corriente en términos de lo dispuesto por la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás legislación y normativa aplicable, así como vigilar su aplicación por parte de las dependencias y entidades; expedir dictamen sobre la creación o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; fijar la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; aprobar las erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos con cargo a los ingresos excedentes que se obtengan; establecer un sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales; difundir, a través del sitio web de esta secretaría, la información en materia de subsidios, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; devolver a la Tesorería de la Federación las transferencias etiquetadas que no hayan sido devengadas, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; hacer uso de las atribuciones que le correspondan de conformidad con lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y establecer las políticas y los lineamientos del Poder Ejecutivo, así como coordinar el desempeño de las dependencias y entidades en materia de comunicación social, de conformidad con la legislación aplicable.

Como dispone el artículo 58 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Administración y Finanzas cuenta con el apoyo de la Tesorería General del estado, la Dirección de Ingresos, la Dirección de Egresos, la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público, la Dirección General de Tecnologías de la Información, la Dirección de Desarrollo de Sistemas, la Dirección de Soporte y Servicios Informáticos, la Unidad de Informática, la Coordinación General de Actividades Protocolarias, la Dirección de Logística, la Dirección de Protocolo, la Dirección de Administración, la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Procesos Transversales, la Dirección de Contabilidad, la Di-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

rección de Innovación y Desarrollo Institucional, la Dirección Jurídica, y la Unidad de Asesores.

C. *La Consejería Jurídica*

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 32 del Código invocado. A la Consejería Jurídica le corresponde dar asistencia jurídica al gobernador del estado en los actos propios de su investidura que así lo requieran; proporcionar apoyo jurídico al gobernador del estado, en la elaboración de sus iniciativas de ley y de decreto que deban ser enviadas al Congreso del estado, así como de los decretos, acuerdos, convenios y demás instrumentos que el gobernador considere necesarios; revisar los proyectos de normas que se remitan al gobernador del estado, elaborados por los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública; supervisar los instrumentos jurídicos, previo a la firma del gobernador, relativos a la administración pública o por actos jurídicos que celebre el estado con la intervención del titular del Ejecutivo; emitir opinión sobre los proyectos de convenios a celebrar por el Ejecutivo del estado con la Federación, con los estados y los municipios, y respecto de otros asuntos relativos a dichas autoridades; elaborar criterios de aplicación de normas que sean competencia del Poder Ejecutivo del estado en los casos que se requiera; conducir las acciones en materia jurídica que se implementen en la administración pública estatal, estableciendo los criterios jurídicos que aplicarán las dependencias y las entidades; designar y remover, previo acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo del estado, a los titulares o funcionarios análogos, responsables de las áreas jurídicas de las dependencias referidas en el artículo 22 del Código de la Administración Pública de Yucatán y en las entidades de la administración pública paraestatal, serán designados conforme a la normatividad que las regula, previa evaluación y opinión del consejero jurídico; recabar de las áreas jurídicas de las dependencias y entidades, los informes sucintos que deberán rendirle sobre los asuntos que conozcan y de considerarse necesario requerirles la ampliación de los mismos; fungir como conducto del Ejecutivo del estado para prestar apoyo en materia jurídica a los municipios con los que así se acuerde, sin perjuicio de la competencia que corresponda a otras dependencias; fungir como apoderado legal del Poder Ejecutivo del Gobierno del estado, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Por supuesto, en los casos de ausencia del gobernador del estado, firmar promociones, informes e interponer recursos de impugnación en los asuntos en que sea parte, tenga interés jurídico o sea requerido para ello el titular del mismo, y en el citado caso de ausencia suscribir los informes previos y justificados y demás promociones que por juicios de amparo u otros medios de control constitucional establecidos en las leyes federales y locales deba realizar el gobernador; actuar como órgano de consulta obligatoria para los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, respecto de los procedimientos litigiosos en los que tengan interés jurídico, pudiendo asumir el patrocinio legal de tales asuntos por orden escrita del gobernador del estado; a su vez, conferir mandatos respecto de la representación legal que le confiere el Código en cita; compilar y difundir la legislación del estado en coordinación con los órganos e instancias correspondientes; substanciar los procedimientos relativos a los recursos administrativos que deba resolver el gobernador del estado, dejándolos en estado previo a la resolución y proponerle el proyecto de la misma; hacerse cargo de las funciones del Ejecutivo del estado en materia de la función pública del Notariado, incluyendo la organización, vigilancia, autorización y sanción de las actividades de los notarios y escribanos públicos; así como del archivo notarial; vigilar las acciones correspondientes a la organización y funcionamiento de las direcciones de la dependencia a su cargo y de los demás organismos que le señalen otras leyes y disposiciones aplicables; manejar y controlar el archivo de los convenios que celebre el Ejecutivo del estado con la administración pública federal, otros estados y los ayuntamientos; hacerse cargo de las funciones del Ejecutivo del estado, en materia del catastro, así como proporcionar a los municipios con los que se convenga, los servicios de apoyo en materia catastral, y vigilar el cumplimiento de los convenios relativos que celebre el estado con los ayuntamientos.

Asimismo, someter a consideración del gobernador del estado en materia jurídica, los temas, la problemática y propuesta de solución que considere deban ser atendidos por el Ejecutivo, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública; ordenar se efectúen las notificaciones dispuestas en el trámite de los asuntos que conozca en el desempeño de sus funciones, así como las que sean ordenadas por el gobernador, las que se harán con sujeción a lo dispuesto, en lo conducente, en el Código de Procedimientos Civiles del estado; formular para la firma del secretario general de Gobierno, el apostillamiento de los documentos, de conformidad con la Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, adoptada en la Con-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado; vigilar y coordinar el cumplimiento de las disposiciones en materia de legalizaciones de firmas y exhortos judiciales; atender lo relacionado con los dictámenes conforme a los cuales el titular del Poder Ejecutivo del estado debe otorgar las pensiones y jubilaciones a los empleados del Gobierno del estado, así como de las pensiones a que tengan derecho los dependientes económicos de éstos; cumplir el registro y control de las plicas testamentarias de los trabajadores jubilados y pensionados del Gobierno del estado; conducir, a través de la Dirección del *Diario Oficial*, la edición, publicación y distribución del *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, en los términos que establezca la ley de la materia; evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del Instituto de Defensa Pública del Estado de Yucatán; llevar a cabo investigaciones y análisis jurídicos, estudios de derecho comparado y elaborar propuestas al gobernador del estado, para sustentar y actualizar permanentemente el marco jurídico estatal; manejar el registro de firmas autógrafas de los funcionarios estatales y legalizar las firmas de éstos, y proporcionar apoyo a las dependencias y entidades de la administración pública estatal en la aplicación de las leyes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como en la implementación de las políticas públicas relacionadas con estas materias.

Conforme a lo ordenado en el artículo 70 del Reglamento del Código de Administración Pública de Yucatán, la Consejería tiene el respaldo de la Secretaría Técnica, la Subconsejería de Legislación y Normatividad, la Dirección de Proyectos y Estudios Normativos, la Dirección del *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, la Subconsejería de Servicios Legales y Vinculación Institucional, la Dirección de Contratos, Licitaciones y Procedimientos, la Dirección de Vinculación Institucional, la Dirección del Registro Civil, la Dirección del Archivo Notarial, la Coordinación General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Secretariado Ejecutivo, y la Dirección de Administración y Finanzas.

D. *La Secretaría de Salud*

En los términos del artículo 35 del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Salud está facultada para hacer uso de las atribuciones otorgadas al estado por la Ley General de Salud, por la local de la materia, así como las estipuladas por convenio; implementar en el estado operativa y normativamente las políticas, los programas y las acciones de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

salud pública establecidos por la Federación en términos de la legislación aplicable y los convenios que para su efecto suscriba con el Gobierno federal; normar y controlar los servicios de salud en el estado, en sus vertientes de atención médica y asistencia social y la de salud pública, regulación sanitaria y operación administrativa general; actuar como representante del Gobierno del estado ante toda clase de organismos asistenciales y de salubridad; administrar servicios sanitarios generales en todo el estado, vigilando que se cumpla la regulación legal vigente; establecer la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias, entidades e instituciones de salud del estado, con sujeción a las disposiciones generales aplicables; impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud; proporcionar asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia, así como vigilar la que brinden instituciones públicas o privadas; supervisar el funcionamiento de guarderías infantiles, casas de cuna, albergues, asilos, centros de salud, casas de estancia para personas en edad senescente, y las demás instituciones de asistencia pública, así como fomentar su establecimiento; supervisar el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada en los términos de las leyes respectivas; revisar las medidas de higiene para lograr un efectivo control sobre la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; coordinar y fomentar los programas de salud pública e higiene, así como coordinar sus acciones con las autoridades federales y municipales para la realización de programas conjuntos; verificar las medidas de control para la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, exceptuando los de uso veterinario; normar la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana; adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, plagas que afecten la salud, epidemias, alcoholismo, toxicomanía, drogadicción y otros vicios; combatir la drogadicción, alcoholismo, toxicomanía y otros vicios que afecten la salud, en coordinación con las autoridades federales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil; establecer políticas en materia de salud mental, especialmente para el tratamiento y prevención de la depresión y el suicidio, sumando en esta tarea a organizaciones de la sociedad civil; instrumentar las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores, a excepción de lo contemplado en materia de previsión social en la Ley Federal de Trabajo; manejar los bienes y fondos que el Gobierno del estado y la Federación destinen para la atención de los servicios de asistencia pública; colaborar con las dependencias federales competentes

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en lo relativo a la transferencia de tecnología en el área de la salud; elaborar programas de capacitación para el personal del sector salud; diseñar mecanismos para que la sociedad civil especializada en la materia participe para la definición de las políticas de salud pública a aplicarse en el estado, y promover en la población del estado, mediante programas o acciones, una alimentación sana, adecuada y suficiente.

Previene el artículo 119 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán que la Secretaría de Salud tenga dentro de su estructura a la Dirección de Control y Normatividad, la Dirección de Atención Médica, Salud Pública y Asistencia Social, la. Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Administración, y la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Yucatán, con carácter de organismo desconcentrado.

E. *La Secretaría de Educación*

El artículo 36 del Código mencionado atribuye a la Secretaría de Educación la coordinación de las actividades de la administración pública relativas al fomento y servicios de educación, básica y media superior, y deporte; sugerir al gobernador del estado las políticas y programas generales relativos a la educación pública, de los tipos básica y media superior, y la promoción del deporte y la vinculación entre estos tipos educativos y los diversos sectores productivos de la economía estatal; impulsar el cumplimiento de la Ley de Educación Pública del estado y en lo que le competa, la Ley General de Educación, así como las relativas en materia de cultura, deporte y demás disposiciones legales aplicables; orientar la educación básica y media superior que se imparte en las escuelas estatales, vigilando el funcionamiento de los establecimientos respectivos y el desarrollo de los planes pedagógicos, fundados en los valores de la ciencia, de la historia nacional y del estado y en los principios rectores de la educación cívica; poner a consideración del gobernador del estado, la documentación de los maestros y empleados de su dependencia para la expedición de los nombramientos o bajas respectivas; conferir becas en términos de la reglamentación correspondiente; supervisar el funcionamiento de la Comisión Estatal de Escalafón, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; impulsar la realización de congresos, asambleas, reuniones, competencias y concursos de carácter educativo para los tipos de educación básica y media superior; promover las relaciones en materia educativa de los tipos básico y media superior con otras entidades de la República; establecer, por acuerdo del Ejecutivo, las escuelas oficiales;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

conducir a través de los directores de cada ramo: la educación preescolar, la enseñanza audiovisual y la orientación vocacional.

También, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas, hemerotecas, pinacotecas y filmotecas integradas al sistema educativo estatal; formular los programas relativos a la educación básica y media superior, y la recreación con base en la normatividad; desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e instituciones oficiales e incorporadas para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares, en el ámbito de su competencia; proporcionar la educación física de conformidad con los métodos modernos en los medios escolares y extraescolares; efectuar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural, en el ámbito de su competencia; participar en la celebración de actividades artísticas y culturales, en el ámbito de su competencia; cumplimentar los convenios que celebre el Ejecutivo del estado con la administración pública federal, referentes a la educación básica y media superior; organizar sistemas de enseñanza especial, incorporándolos al sistema educativo; colaborar en la planeación, normatividad y programación de la capacitación, y el adiestramiento para el trabajo mediante los diversos sistemas educativos, y por dependencias y entidades de la administración pública; comprobar que en las escuelas incorporadas a esta dependencia se lleve el historial académico de los alumnos y autorizar los certificados de los mismos que serán expedidos por los directores de las instituciones correspondientes; poner al día los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos de enseñanza-aprendizaje, con elementos enfocados a impulsar las habilidades, conocimientos y competencias del educando, así como favorecer su incursión en el sector productivo.

Sin duda, impulsar la alfabetización de adultos y los programas de enseñanza básica abierta y a distancia para abatir el rezago educativo; impulsar la vinculación del sistema educativo básico y medio superior con el sector productivo para mejorar la calidad de la educación y elevar los índices de productividad en el ámbito laboral; diseñar mecanismos sistemáticos de evaluación que permitan conocer los niveles de aprovechamiento de los alumnos de educación básica y media superior, del desempeño magisterial, y de los diversos niveles de dirección, supervisión y demás funciones que se desarrollan en el sistema educativo estatal; proporcionar a los planteles del sistema educativo estatal básico y medio superior plataformas tecnológicas y equipos informáticos para facilitar el proceso educativo, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la Secretaría; respaldar la educación artística

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

profesional y la promoción de todas las modalidades de las bellas artes y de las artes populares, incluyendo la cultura nacional e internacional, lo anterior por medio de talleres públicos gratuitos de apreciación y enseñanza, enfocándose principalmente a la población con menor acceso a estas manifestaciones educativas, en el ámbito de su competencia y de conformidad con las políticas y criterios que establezca la Secretaría de la Cultura y las Artes; infundir el hábito de la lectura entre los educandos, mediante concursos, eventos culturales, conferencias y otros medios; constatar que los servicios educativos de educación básica y media superior impartidos por las instituciones privadas, cumplan con los programas y con las disposiciones aplicables; desarrollar programas educativos en comunidades indígenas en coordinación con otras instancias competentes; impulsar el establecimiento de escuelas bilingües que fortalezcan las tradiciones y cultura de las comunidades indígenas.

Igualmente, impulsar la realización de actos cívicos en las instituciones públicas y privadas en las fechas señaladas por el calendario oficial; colaborar con las autoridades competentes a la realización de campañas para prevenir y atacar la farmacodependencia y el alcoholismo; promover la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado para la formulación y ejecución de los programas educativos y recreativos; formular el programa anual de construcción de obra pública destinada a la educación y la recreación, así como el de mantenimiento y conservación de estos inmuebles e instalaciones, en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas; implementar los mecanismos necesarios para que los ciudadanos en general, padres de familia y maestros participen en la definición de las políticas educativas para la educación básica y media superior que deban aplicarse en el estado, y llevar a cabo todo tipo de actividades relativas a la promoción de la lectura para el mejoramiento del logro educativo de los estudiantes, conforme al Programa Nacional de Lectura y Biblioteca Básica de Yucatán.

Acorde con el artículo 125 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Educación tiene las siguientes dependencias: Dirección General de Educación Básica, Dirección de Educación Inicial y Preescolar, Dirección de Educación Especial, Dirección de Educación Primaria, Dirección de Educación Secundaria, Dirección de Educación Indígena, Dirección General de Desarrollo Educativo y Gestión Regional, Dirección de Desarrollo Educativo, Dirección de Servicios Regionales, Dirección de Desarrollo Personal y Social, Dirección de Educación

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Media Superior, Dirección de Planeación, Dirección de Administración y Finanzas, y Dirección Jurídica.

F. *La Secretaría de Desarrollo Social*

En los términos del artículo 37 del Código de la Administración Pública de Yucatán, a la Secretaría de Desarrollo Social compete dirigir la política social del estado e integrar los acuerdos de coordinación a nivel sectorial en materia de desarrollo social, conjuntamente con los niveles del Gobierno federal y municipal, así como promover y acordar las acciones y programas de desarrollo social en el estado en materia de salud, educación, vivienda, infraestructura social básica, juventud, atención a grupos vulnerables, entre otros aspectos relacionados con la superación del rezago social; coordinar, conducir y evaluar las políticas de desarrollo comunitario y sociales, encaminadas a combatir la pobreza, otorgar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo, promover la formación de capital humano y crear mejores condiciones generales de vida para los habitantes del estado; evaluar los programas de política social encaminados a atender a los grupos más vulnerables de la sociedad, con prioridad en la atención de problemáticas relacionadas con niñas, niños, adolescentes, jóvenes, madres solteras, adultos mayores, migrantes y sus familias, así como personas con discapacidad; coordinar las acciones de organización social de la población en los ámbitos rural y urbano para facilitar su participación en la toma de decisiones con respecto a su propio desarrollo; así como promover la contraloría social de las acciones que se realicen en su localidad; evaluar y en su caso instrumentar las propuestas de desarrollo comunitario y social, resultantes de la participación de las diferentes organizaciones sociales y civiles favoreciendo el equilibrio en el desarrollo regional; promover la prestación del servicio social y prácticas profesionales obligatorias de los estudiantes de las instituciones educativas públicas y privadas; vincular los programas comunitarios y de política social del Gobierno del estado con la ciudadanía; coordinar una amplia participación social en las acciones, programas y proyectos de su competencia; coordinar, con la participación que corresponda a los niveles del Gobierno federal y municipal, la planeación regional en materia de desarrollo social; normar las acciones que deriven de los convenios suscritos con el Gobierno federal y con los municipios, cuyo objeto sea el desarrollo comunitario y social de las diversas regiones del estado.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Asimismo, impulsar la inversión pública y privada que mejore el perfil productivo de las comunidades marginadas, como instrumento de política social de largo plazo; colaborar con los ayuntamientos en materia de inversión para el desarrollo integral de las comunidades, por medio de los programas de obra, servicios e infraestructura; fomentar el abastecimiento de productos de consumo básico entre la población de escasos recursos, así como su adecuada distribución y comercialización para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida; dar asesoría y capacitación en materia de desarrollo comunitario y política social a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a los municipios, así como a los sectores y grupos sociales y privados que lo requieran; coordinar y evaluar estudios e investigaciones para identificar zonas marginadas y diseñar programas y estrategias para su desarrollo; controlar y evaluar los programas y acciones de desarrollo social, verificando los resultados e impactos obtenidos; gestionar que los recursos públicos destinados a los programas sociales se apliquen prioritariamente a los grupos sociales y de población con mayor rezago y vulnerabilidad; formular el Programa Estatal de la Juventud con los objetivos, estrategias y líneas de acción necesarios para promover el desarrollo integral de los jóvenes; colaborar con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como con las autoridades municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para que, entre las acciones, programas y mecanismos que apliquen, se considere mejorar el nivel de vida de la juventud y sus expectativas en los ámbitos de desarrollo económico, educativo, cultural y político; manejar el Sistema Estatal de Información sobre la Juventud, para conocer sus necesidades y aspiraciones, a efecto de definir las políticas de atención en su entorno social que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de la juventud.

Como establece el artículo 144 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Código y el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la Subsecretaría de Bienestar Social, la Dirección de Promoción y Participación Social; la Dirección de Vinculación y Estrategia Territorial, la Dirección de Fortalecimiento Social, la Subsecretaría de Planeación, Economía e Infraestructura Social, la Dirección de Impulso Económico Familiar, la Dirección de Infraestructura Social, la Subsecretaría de la Juventud, la Dirección de Enlace Regional, la Dirección de Desarrollo Integral, la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección de Gestión Ciudadana, la Dirección Jurídica, y la Dirección de Ciudadanía Digital

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

G. *La Secretaría de Obras Públicas*

De conformidad con el artículo 38 del Código en cita, corresponde a la Secretaría de Obras Públicas regular, instrumentar, conducir y evaluar las políticas y programas de la ejecución de obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública; entregar a la Secretaría de Administración y Finanzas los requerimientos de presupuesto para obra pública que le remitan los sujetos obligados señalados en la ley de la materia; emitir las bases, procedimientos y criterios a que se deban sujetar los concursos para la ejecución de obras públicas en el estado; establecer el registro de contratistas en materia de obra pública y hacer del conocimiento de los sujetos obligados por las disposiciones legales aplicables y del público en general, el nombre de las personas inscritas en dicho registro; cancelar la inscripción de personas físicas o morales en el registro de contratistas, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia; revisar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de realización de obra pública en el estado que efectúen los sujetos obligados por la ley; crear un banco de proyectos estatales y, en su caso, regionales con otras entidades federativas, que involucren obras de infraestructura física de carácter público; regular el Sistema Estatal de Inversión de Obra Pública para la Infraestructura Física; colaborar con la Secretaría de Administración y Finanzas para proponer la actualización de los montos mínimos y máximos que deberán observarse en la adjudicación de los contratos de obra pública, cuando fuere necesario y en los términos de la ley reglamentaria; formular el programa anual de inversión en materia de infraestructura carretera, de acuerdo con las necesidades del estado; implementar el derecho de vía, autorizar la ejecución de obras dentro de la franja comprendida por éste, regular y administrar su aprovechamiento; otorgar, modificar, suspender y revocar permisos para la construcción de accesos a la franja, así como vigilar que se respeten todas las disposiciones legales al respecto; intervenir en la realización de los estudios encaminados a determinar los tipos de medios de transporte y las características de los vehículos que deban transitar en la red carretera de jurisdicción estatal; verificar que las obras públicas se ejecuten conforme a las normas técnicas, especificaciones, proyectos, programas correspondientes y, en su caso, a lo establecido en los contratos de obra, y dar cumplimiento a las normas y lineamientos para la preservación y conservación del medio ambiente en las obras públicas que realice o supervise.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 157 del Reglamento del Código de la Administración Pública, para el desarrollo de sus atribuciones,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

la Secretaría de Obras Públicas cuenta con la Dirección Técnica, la Dirección de Administración, la Dirección de Enlace y Vinculación, y la Dirección Jurídica.

H. *La Secretaría de Seguridad Pública*

Como dispone el artículo 40 del Código multicitado, corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública instrumentar políticas, acciones y medidas eficaces que velen y den certidumbre a la ciudadanía en materia de prevención de delitos y de infracciones; aplicar las políticas de la administración pública, en lo referente al orden, seguridad pública, tránsito y vialidad en el estado; poner al día el sistema de seguridad, implementando acciones tendientes a determinar y prevenir los diversos tipos, factores y causas de comportamiento criminal; supervisar la aplicación de las disposiciones legales establecidas para la regulación de la vialidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública en el estado; coordinar las políticas para el establecimiento de planes, programas y otros dispositivos para el mantenimiento del orden, seguridad pública, auxilio a damnificados en caso de siniestro o desastre, así como establecer las medidas tendientes a prevenir la delincuencia; presentar al titular del Ejecutivo estatal el Programa Estatal de Seguridad Pública; notificar a las asociaciones e instituciones de beneficencia, cuyo fin se relacione con el tratamiento a problemas de drogadicción y alcoholismo, respecto de los ingresos a las cárceles públicas; impulsar el desarrollo de programas y actividades con las dependencias afines del Gobierno federal, las de otras entidades, así como las de los municipales en materia de seguridad, orden público, tránsito y vialidad; colaborar con el Consejo Estatal y con el Nacional de Seguridad Pública, dentro del ámbito de su competencia; promover la reciprocidad, la procuración y la sistematización de información con sus homólogas de otras entidades del país y del Gobierno federal, a efecto de combatir la delincuencia; promover a nivel estatal la participación ciudadana en la formulación, desarrollo y operación de programas de prevención del delito y mantenimiento de la seguridad pública en las comunidades.

También, participar en la definición de la política penitenciaria en los delitos del fuero común, así como en el desarrollo del procedimiento de ejecución de sanciones penales; diseñar un método integral de investigación, con el objeto de analizar, procesar e interpretar técnica y científicamente la información para la prevención de delitos e infracciones; colaborar con la Secretaría General de Gobierno en el adecuado funcionamiento de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

las cárceles y establecimientos penitenciarios, así como del Centro Especializado en la Aplicación de Medidas para Adolescentes, los centros de rehabilitación o de mejoramiento y demás instituciones similares; intervenir, conforme a los convenios respectivos, en el traslado de internos de los centros de reclusión en el estado; constatar el cumplimiento de las leyes y reglamentos con relación a las funciones de tránsito y protección civil; participar, junto con las demás dependencias del Ejecutivo, en la generación de la infraestructura necesaria para la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; llevar a cabo, bajo la coordinación de la Fiscalía General del estado, la investigación de los hechos que la ley señale como delito, de manera objetiva, técnica, científica y sin dilaciones; y elaborar los registros de las diligencias efectuadas, para la integración de la carpeta de investigación; efectuar las detenciones en flagrancia así como las ordenadas por la Fiscalía General del estado por casos urgentes, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley procesal; así como elaborar el registro de las detenciones, y proporcionar el servicio de escolta pública en los términos del ordenamiento que regule el sistema de seguridad pública del estado.

De acuerdo con el artículo 186 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría cuenta con la siguiente estructura: Secretaría Particular, Central de Mando, Coordinación de Asuntos Internos e Información Policial, Unidad de Asuntos Internos, Unidad de Información Policial, Departamento de Atención Ciudadana, Departamento de Comunicación Social; Coordinación de Vigilancia General, Unidad de Hangares y Servicios Aéreos, Ayudantía, Subsecretaría de la Policía Estatal de Caminos Peninsular, Dirección de Operación de los Centros Integrales de Seguridad Pública, Centros Tácticos Operativos, Unidades Mixtas de Fronteras, Dirección de Siniestros y Rescates, Unidad Metropolitana, Unidad Estatal, Unidad Marítima, Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, Direcciones de Operación de los Sectores (Norte, Sur, Oriente y Poniente), Dirección Operativa, Coordinación de Grupos Especiales, Unidad de la Policía Vecinal, Subsecretaría de Servicios Viales, Dirección de Servicios Viales, Escuadrón de Motociclistas, Unidad de Policía Escolar, Unidad de Ambulancias, Unidad de Auxilio Vial, Departamento de Educación Vial, Dirección de Operativos Viales, Unidad de Patrullas Viales; Unidad de Policía Turística, Unidad de Servicios Extraordinarios, Unidad de Salvamento y Arrastres, Departamento de Peritos de Tránsito, y Departamento de Ingeniería de Tránsito, Jueces de Vialidad, Subsecretaría de la Policía Estatal de Investigación, Dirección de la Policía Estatal de Investigación, Departa-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

mento de Investigaciones y Mandamientos, Departamento de Investigación de Delitos de Alto Impacto, Departamento de Investigación de Sectores y Foráneas, Dirección de la Policía Estatal de Investigación Especializada en la Escena del Crimen, Dirección General de Administración, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Depósito de Vehículos, Departamento de Mantenimiento Vehicular; Departamento de Servicios Generales, Departamento de Sistemas y Procedimientos de Control, Departamento Administrativo, Departamento de Control Presupuestal; Departamento de Compras, Departamento de Almacén, Departamento del Registro de Control Vehicular, Departamento de Servicios Médicos, Departamento de Eventos Especiales, Dirección Jurídica, Departamento de Asuntos Contenciosos, Departamento de Trámites Jurídicos y Seguimientos, y los órganos desconcentrados: Instituto de Capacitación de las Corporaciones de Seguridad Pública y Patronato Pro-Hijo del Policía.

I. *La Secretaría de Fomento Económico y Trabajo*

Según el artículo 42 del multicitado Código, a la Secretaría de Fomento Económico y Trabajo le corresponde llevar a cabo las políticas y programas relativos al fomento y desarrollo de las actividades económicas, industriales, de comercio, de servicios, artesanales, de importación y exportación, de abasto y todas aquellas relacionadas con la creación y conservación de los empleos; apoyar la ejecución de proyectos de inversión en materia económica para la creación de nuevas unidades productivas e impulsar el crecimiento de las ya existentes; procurando establecer mecanismos de consulta ciudadana para dicho proceso; impulsar la realización de ferias, exposiciones y congresos, de carácter local, nacional e internacional, vinculadas a la promoción de actividades industriales, comerciales, de abasto y de aprovechamiento forestal; apoyar la ejecución de los proyectos de inversión mediante la realización y difusión de estudios que permitan disponer de información confiable en materia industrial, comercial, logística, tecnológica, de comercialización, y sobre disponibilidad de infraestructura, así como sobre las ventajas de capital que ofrezca el estado; suscribir convenios con los ayuntamientos para la realización de actividades relacionadas con la Secretaría; desarrollar las atribuciones y funciones que deriven de los convenios firmados entre el Gobierno del estado y la administración pública federal respecto de las actividades de la Secretaría, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la vigilancia y aplicación en el estado de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; apoyar la realización de programas y obras de infraestructura en áreas que competen a la propia Secretaría;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

fungir como órgano de consulta para la administración pública y para la ciudadanía en las actividades de competencia de esta Secretaría.

Por supuesto, normar los servicios regionales del sector, de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo bajo criterios de eficiencia, productividad y optimización en el gasto público para brindar una mayor calidad de servicios a la población; apoyar a las organizaciones industriales y comerciales en sus procesos de modernización tecnológica y administrativa, así como de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, con el fin de impulsar el desarrollo del estado; vigilar el funcionamiento de los módulos de ventanilla universal y realizar las acciones necesarias para impulsar y apoyar el establecimiento de nuevas empresas en el estado; participar en la constitución o modificación de los fideicomisos o empresas en el área de competencia de la misma, para su promoción e impulso, en los términos de la legislación correspondiente; dar a conocer técnicas, sistemas y procedimientos eficaces que permitan el mejoramiento de la producción y la productividad, en un contexto de competitividad y adecuado desarrollo económico y social; proponiendo en ese sentido al gobernador del estado los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva; impulsar el potencial productivo de los recursos naturales no renovables en un marco de racionalidad, y cuidando su preservación; fomentar la organización de las sociedades productivas, proporcionando el apoyo especializado necesario para tal objeto; establecer la adecuada vigilancia, control y demás acciones en coordinación con las dependencias concurrentes en materia de desarrollo económico; cumplimentar lo pactado en los convenios que en la materia celebre el estado con la Federación y con los municipios; llevar a cabo los actos administrativos necesarios para crear, disolver, modificar y administrar fondos y fideicomisos, con autorización del titular del Poder Ejecutivo del estado, y afectarlos por causas de interés social, destinados a brindar créditos, préstamos o apoyos dirigidos a comerciantes e industriales, los cuales tendrán que estar acompañados de la firma del fideicomitente único del Gobierno del estado.

Igualmente, fomentar el equilibrio de los factores de la producción, para lo cual será eje rector el impulso de la cultura laboral basada en el diálogo y la concertación; coordinar el Servicio Nacional de Empleo en Yucatán, así como las bolsas de trabajo de índole pública, y vigilar su funcionamiento en el estado; dirigir, ordenar y supervisar, en el ámbito de su competencia, las visitas de verificación y de inspección que sean necesarias, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que correspondan; vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la segu-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ridad, higiene y medio ambiente en el trabajo; supervisar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, así como elaborar y ejecutar programas de capacitación laboral en el estado; supervisar el contenido de los contratos colectivos de trabajo; ejecutar programas en materia de trabajo, de conformidad con la normativa aplicable; sugerir políticas en materia laboral con visión regional y local que impulsen estrategias y líneas de acción que contribuyan a mejorar la productividad, la ocupación, el empleo, la capacitación, el adiestramiento, la salud e higiene, así como todas las medidas institucionales que persigan el fortalecimiento de la productividad en el estado; implementar acciones y políticas públicas con perspectiva de género que mejoren las condiciones laborales de las mujeres y de los grupos en situación de vulnerabilidad en el estado, y que incentiven la equidad laboral; desarrollar las políticas públicas para combatir la explotación del trabajo infantil en el ámbito de su competencia; fomentar la intervención de los sectores productivos para la inclusión laboral de las personas adultas mayores, personas con discapacidad y demás grupos en situación de vulnerabilidad en el estado; procurar la capacitación y la integración laboral de las personas que se encuentren en los centros penitenciarios y de internamiento del estado; dar a conocer a través de los medios de comunicación social las modificaciones que se den en las normas laborales y llevar las estadísticas en materia de trabajo y previsión social a nivel estatal; aplicar los convenios y acuerdos que en materia de trabajo suscriba el Poder Ejecutivo del estado con la Federación y coadyuvar con la dependencia federal correspondiente en la solución de los conflictos suscitados con motivo de contratos-ley de empresas asentadas en la entidad; implementar programas en materia de previsión social, así como organizar conferencias, exposiciones, reuniones, cursos y demás actividades que contribuyan a elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias; proporcionar a las autoridades federales del trabajo la información que soliciten para el cumplimiento de sus funciones; conciliar, a solicitud de la parte interesada o cuando la situación lo amerite, en los conflictos que surjan de presuntas violaciones a las leyes laborales, contratos colectivos de trabajo o a las condiciones generales de trabajo, y apoyar la organización social para el trabajo y autoempleo.

J. *La Secretaría de Fomento Turístico*

En los términos del artículo 43 del Código de la Administración Pública de Yucatán, corresponde a la Secretaría de Fomento Turístico sugerir

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

al titular del Ejecutivo la instrumentación de políticas, programas y acciones encaminadas a promover, incentivar y estimular las actividades turísticas de la entidad; impulsar la calidad en los servicios turísticos, a través de programas de capacitación y adiestramiento de los prestadores de servicio; emplear los recursos turísticos de manera adecuada, apoyando en la preservación del equilibrio ecológico e integrando a las organizaciones sociales y privadas a las actividades del sector; efectuar acciones dirigidas a acrecentar la actividad turística, acordes a una adecuada planeación y organización; estimular la oferta turística del estado, motivando la inversión en infraestructura de las zonas, destinos y sitios de interés en el estado; gestionar ante las autoridades correspondientes la conservación, reconstrucción o restauración de edificios, preservación de monumentos en sitios de valor histórico, arquitectónico o turístico; pedir al Instituto Nacional de Antropología e Historia la delimitación de zonas arqueológicas en el estado, así como la investigación, estudio, restauración y aprovechamiento turístico de estas riquezas; tramitar ante las entidades correspondientes del Gobierno federal, las declaratorias de zonas de desarrollo turístico en el estado, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Turismo; preparar proyectos sustentables para los distintos sectores interesados en el desarrollo del turismo, procurando establecer mecanismos de consulta ciudadana para dicho proceso; apoyar y promover la creación de nuevos centros eco-turísticos y consolidar los ya existentes; dar a conocer los atractivos turísticos del estado a nivel local, nacional e internacional: promover el intercambio de información turística con otras entidades y países, divulgando nuestras bellezas naturales, nuestro acervo arqueológico y cultural, así como las costumbres y tradiciones; promover la inversión y la creación de empleos en la actividad turística; propiciar la cultura turística entre la población; implementar mecanismos de coordinación con la Federación, con las demás entidades federativas del país y los ayuntamientos del estado, en materia turística; determinar con los prestadores de servicios turísticos la oferta de los costos y tarifas de conformidad con la calidad de los servicios que ofrecen; implementar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos del estado, aplicando criterios de sustentabilidad ambiental, social y económica, y apoyar y fomentar actividades artísticas y culturales, enfocándolas a la actividad turística.

De conformidad con el artículo 490 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Fomento Turístico cuenta con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico Sustentable,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

la Dirección de Innovación Turística, la Dirección de Infraestructura y Proyectos Turísticos, la Dirección de Atención a Nuevas Inversiones Turísticas, la Dirección de Calidad y Competitividad Empresarial, la Subsecretaría de Inteligencia de Mercados, la Dirección de Relaciones Públicas; la Dirección de Mercadotecnia, la Dirección de Promoción y Ferias Especializadas, la Dirección Jurídica, la Dirección de Administración y Finanzas, y la Secretaría Técnica.

K. *La Secretaría de Desarrollo Rural*

De conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Código de Administración Pública de Yucatán, a la Secretaría de Desarrollo Rural le corresponde instrumentar la planeación del sector agropecuario en el estado, así como fomentar y organizar actividades agropecuarias, forestales y agroindustriales, procurando la coordinación de acciones y programas con los Gobiernos federal y municipales, y la concertación con los sectores social y privado; implementar y supervisar el programa de asistencia técnica y de acompañamiento a productores agropecuarios, así como ejecutar las acciones de asesoría especializada dirigida a éstos, en los procedimientos del manejo de insumos, maquinaria, técnicas de producción, administración, innovaciones tecnológicas, financiamiento, seguros, promoción y comercialización; llevar a cabo estudios de evaluación de los suelos para lograr su aprovechamiento racional, su conservación, mejoramiento y debida explotación, en una perspectiva de desarrollo económico sustentable; evaluar las acciones para elevar el nivel de vida de los productores del sector y sus familias, en coordinación con las instituciones educativas, de investigación, organismos públicos y privados; dar seguimiento y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción del desarrollo agropecuario, forestal y agroindustrial, así como promover la creación de empleos en el medio rural y el incremento de la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas del campo; instrumentar y operar los servicios y apoyos a los productores agropecuarios, en materia de financiamiento, asistencia técnica, organización y capacitación, así como los servicios de distribución de semillas, fertilizantes, árboles frutales y centrales de maquinaria agrícola, entre otros; estableciendo, en su caso, unidades regionales de desarrollo rural para la atención de los usuarios en la gestión del financiamiento, la prestación de apoyos, y el enlace de las distintas ventanillas de atención de las instancias federales vinculadas al sector agropecuario.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Asimismo, conducir las acciones en materia de sanidad agropecuaria, así como instrumentar y evaluar conjuntamente con los Gobiernos federal y municipal, y con las asociaciones de productores, campañas de prevención con el fin de evitar, combatir y erradicar siniestros, plagas, enfermedades y epidemias; establecer las medidas de control para la movilización de productos agropecuarios que garanticen la protección sanitaria del sector; gestionar el financiamiento para el desarrollo agropecuario, bajo esquemas de coordinación y mezcla de recursos que potencien los resultados e impulsen la participación de los sectores público, social y privado en proyectos para el desarrollo agropecuario, forestal, agroindustrial, y permitan la creación de empresas que vinculen a los inversionistas con los productores; hacer uso de las atribuciones derivadas de los convenios celebrados con la administración pública federal, los municipios y asociaciones en materia agropecuaria, forestal, y agroindustrial, verificar su debido cumplimiento, así como enlazar las acciones de las diferentes ventanillas de financiamiento del sector, para evitar la duplicidad de acciones; obtener, procesar y difundir la información estadística y geográfica de las actividades del sector agropecuario, así como diseñar, instrumentar y operar el sistema estatal de estadística agropecuaria y un sistema de información de mercados que apoye la toma de decisiones de inversión de los productores, en coordinación con los diferentes órdenes del gobierno; apoyar la organización económica de los productores agropecuarios y de las agrupaciones organizadas existentes para que tengan acceso a financiamientos, seguros, innovaciones tecnológicas, canales de comercialización adecuados y mejores sistemas de administración; conservar los cultivos tradicionales con potencial productivo y orientar la explotación agrícola hacia la productividad y competitividad, de manera que atienda las demandas local, nacional e internacional; respaldar los procesos de comercialización de productos agropecuarios y forestales, con énfasis en la integración de las cadenas productivas y el impulso a inversiones estratégicas en los procesos agroindustriales que generen valor agregado y mejores condiciones de venta para los productores agropecuarios del estado, así como apoyar y operar los componentes y servicios de apoyo a la comercialización que se establezcan, en coordinación con el Gobierno federal.

También, apoyar las investigaciones científicas en materia agropecuaria y forestal, en colaboración con las instituciones de investigación y educación superior, así como promover nuevos proyectos de investigación sobre temas y/o productos estratégicos en el estado y la transferencia de nuevas tecnologías productivas a los productores; apoyar, realizar, conservar, operar y mejorar las obras de infraestructura para impulsar el desarrollo

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

agropecuario; impulsar la participación organizada de los productores y la conservación, operación y mejoramiento de las obras de infraestructura agropecuaria; promover la asociación y la organización de productores agropecuarios para realizar actividades que propicien el desarrollo del estado; llevar y actualizar los diversos directorios, padrones de productores, registros ganaderos de marcas, fierros y señales, así como de laboratorios, rastros y empacadoras; impulsar el establecimiento de un sistema de certificación de origen y calidad de los productos agropecuarios de la entidad; supervisar las acciones de fomento e inversión, mediante proyectos que promuevan la capitalización, el desarrollo tecnológico, el aumento de la producción, la productividad, la organización y la gestión de los productores agropecuarios; apoyar los congresos, ferias y concursos que se desarrollen en el medio, para promocionar los productos agropecuarios que se producen en el estado; impartir capacitación a los productores rurales, a efecto de propiciar la transferencia tecnológica, la implementación de sistemas administrativos y de esquemas de organización educativos adecuados para una mejor producción y su vinculación efectiva con los procesos de comercialización; coordinar con la participación de las dependencias correspondientes, los programas de promoción de las exportaciones y la inversión en los sectores agropecuario y forestal.

Sin duda, instrumentar y operar el Registro Único de Usuarios y Obras del Sector Agropecuario, en coordinación con los tres niveles de Gobierno, así como con los sectores social y privado; integrar programas técnicos y de inversión agrícola, adecuados a las necesidades estatales y a la correcta programación de las inversiones rurales y el desarrollo de sistemas-producto, así como apoyar la formulación y evaluación técnico-económica de proyectos agropecuarios presentados por los productores de este rubro; impulsar los comités estatales de control fitosanitario y zoosanitario, e implementar un banco de proyectos y oportunidades de inversión del sector agropecuario, así como normar y vigilar la contratación y prestación de servicios externos de asistencia técnica y capacitación.

Por disposición del artículo 498 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Desarrollo Rural cuenta con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, la Dirección de Apoyo a la Actividad Agropecuaria, la Dirección de Ganadería, la Dirección de Agricultura, la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Agroindustrial, la Dirección de Exportación y Comercialización, la Dirección de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, la Dirección de Sanidad Agropecuaria, la Dirección de Apoyo a la Mujer y Grupos Vulnerables, la Direc-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ción de Planeación, Financiamiento y Coordinación Sectorial, la Dirección de Administración y Finanzas, y la Dirección Jurídica.

L. *La Secretaría de Desarrollo Sustentable*

En los términos del artículo 45 del Código en cita, a la Secretaría de Desarrollo Sustentable le corresponde vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las disposiciones legales de la materia, velando por la protección y conservación del medio ambiente y procurando el desarrollo sustentable en el estado; conducir el programa estatal en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable, vigilar su implementación y evaluar sus resultados, estableciendo los lineamientos generales en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento, agua y regulación ambiental y considerando las diferentes regiones del estado; difundir la participación social en los procesos de formulación del programa estatal en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable; formular el sistema estatal de información ambiental, considerando el uso de sistemas de monitoreo atmosférico, del suelo y de los cuerpos de agua de jurisdicción estatal, así como la estadística correspondiente; autorizar las políticas generales y emitir normas técnicas en materia de desarrollo sustentable, protección y conservación del medio ambiente, promoviendo su debido cumplimiento; colaborar con las demás entidades de la administración pública estatal en la elaboración de políticas, planes y programas en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable; emitir dictamen, en coordinación con las autoridades competentes, sobre la factibilidad urbano ambiental de las obras o actividades señaladas en la ley de la materia; colaborar con las demás autoridades competentes, para la programación de la inversión pública y la realización de acciones de desarrollo sustentable, en materia ambiental, que se ejecuten en la entidad y evaluar sus resultados; efectuar investigaciones para la elaboración de proyectos y estudios relacionados con el desarrollo sustentable, en función de las posibilidades presupuestales de esta dependencia.

Por supuesto, colaborar con las autoridades municipales y demás competentes en la materia, para formular y presentar proyectos de gestión costera, acciones para combatir el cambio climático, gestión integral de residuos, gestión hídrica y todo aquello que conlleve al desarrollo sustentable del estado; establecer estímulos incentivos para las empresas que inviertan en la introducción, actualización y difusión de tecnologías que contribuyan a la preservación del medio ambiente encaminado al desarrollo sustentable; coordinarse técnicamente con los ayuntamientos, cuando éstos lo soliciten,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en la formulación, programación y ejecución de sus planes conducidos a la protección y conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable; fomentar el restablecimiento de los recursos forestales y su explotación racional, mediante el fomento de la actividad empresarial regulada ecológicamente; implementar la realización de los inventarios de recursos naturales y de población de la fauna silvestre y marina, en coordinación con las autoridades municipales, las instituciones de investigación, de educación superior y de las dependencias y entidades que corresponda; cuidar que la preservación ecológica constituya una línea conductora de la programación del desarrollo sustentable en el estado; vigilar el cumplimiento estricto de las normas de protección, preservación, restauración y conservación del medio ambiente; vigilar el cumplimiento, con la participación que corresponda a otras autoridades, de las normas oficiales mexicanas aplicables a la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, a los ecosistemas naturales y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; y a la eliminación de excretas y residuos sólidos urbanos, y dirigir la verificación de emisiones de gases de los vehículos en el estado, a excepción de los destinados al transporte público de pasajeros.

Como establece el artículo 514 del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, la Secretaría de Desarrollo Sustentable tiene las siguientes dependencias: Subsecretaría de Planeación para la Sustentabilidad, Dirección de Planeación y Cambio Climático, Dirección de Gestión y Conservación de Recursos Naturales, Dirección General Jurídica, Dirección Jurídica, Dirección de Inspección y Vigilancia Ambiental, Dirección de Evaluación Ambiental., Dirección de Administración y Finanzas.

M. *La Secretaría de la Contraloría General*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 46 del Código multicitado, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General investigar por sí, o por conducto de los órganos de control interno, las conductas de los servidores públicos de la administración pública estatal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos e imponer o solicitar la imposición de las medidas cautelares correspondientes, conforme a lo establecido en la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas; para lo cual podrá aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y, cuando se trate de faltas

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Vicefiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables; imponer la sanción económica y administrativa correspondiente, en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al licitante, inversionista, proveedor, prestador o proveedor de bienes y servicios o contratista de obra, que infrinja las disposiciones legales aplicables que regulen la materia que corresponda y, en su caso, ordenar la exclusión del padrón o registro correspondiente; evaluar la implementación del sistema de control interno; auditar y revisar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con los presupuestos de egresos; establecer las normas de control y fiscalización, y vigilar su cumplimiento; así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y en su caso, requerirles la aplicación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones que emitan los comités coordinadores de los sistemas nacional y estatal anticorrupción; fijar las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública estatal; y expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias; realizar las auditorías y revisiones a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, conforme al programa de trabajo o cuando la situación lo requiera, así como a los fondos y programas que operen; tener el registro de servidores públicos del estado obligados a presentar declaración de situación patrimonial; recibir y registrar sus declaraciones patrimoniales y de intereses; verificar su contenido, según sea el caso; y registrar la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas; nombrar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia que integran la administración pública paraestatal; quienes dependerán administrativa y presupuestalmente de esta secretaría; recabando directamente la información que generen con motivo de su actividad; colaborar con la Auditoría Superior del estado de Yucatán para el establecimiento de normas, sistemas y procedimientos para el cumplimiento eficaz de sus respectivas responsabilidades; entregar los informes que solicite el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en el ámbito de su competencia, así como informar trimestralmente al titular del Ejecutivo, del resultado de las revisiones que realice al ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, y promover las medidas correctivas que procedan; cuidar,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

junto con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, en el ámbito de su competencia.

Asimismo, participar en todo cambio de titulares de las dependencias del Ejecutivo, así como de las entidades de la administración pública paraestatal, para efectos de verificar la correcta ejecución del proceso de entrega y recepción y de transferencias, en los términos de las disposiciones legales, aplicando, en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente; supervisar y verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas de inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados que deberán haber sido autorizados previamente conforme a las disposiciones legales en la materia; dar seguimiento e intervenir en los procesos de conciliación en materia de obra pública, así como emitir observaciones vinculatorias; atender las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en general en contra de los servidores públicos del estado; designar y remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública, quienes dependerán administrativa y presupuestalmente de esta secretaría y, en su caso, a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos; intervenir en los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, emitiendo opiniones, debidamente sustentadas, tendientes al cumplimiento de las disposiciones jurídicas que regulan dichas materias, según corresponda, así como el ejercicio del presupuesto; substanciar y resolver las quejas que presenten quienes tengan interés jurídico, contra los actos de los procedimientos de contratación de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas, que realicen las dependencias y entidades en las materias de proyectos de prestación de servicios, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios y de obra pública y servicios conexos, en los casos en que las leyes le otorguen competencia para ello; suscribir convenios con la Secretaría de la Función Pública para llevar a cabo acciones de fiscalización, auditoría, inspección, control y vigilancia, así como para realizar actos administrativos que coadyuven en el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables del ejercicio de recursos públicos federales; realizar las auditorías que se acuerden con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, respecto a la fiscalización de recursos federales que se ejerzan en el estado; suscribir convenios de coordinación y colaboración con la Federación, entidades federativas y municipios, para

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

impulsar la instrumentación y fortalecimiento del sistema de control y evaluación de la gestión pública y registro de servidores públicos, así como la participación de los ciudadanos en acciones de contraloría social de los programas de desarrollo social.

También, difundir, en el ámbito de su competencia, las leyes de la materia y otras disposiciones legales que le competan a la Secretaría de la Contraloría General; comprobar que las dependencias y entidades de la administración pública estatal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública o de tecnologías de la información y la comunicación, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal; participar en el marco de los sistemas nacional y estatal anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes; instrumentar las acciones que acuerden los sistemas nacional y estatal anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables; implementar mecanismos internos para la administración pública estatal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; dar asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal; fomentar, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la administración pública estatal, la coordinación y cooperación con los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, la Federación y los municipios, y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel estatal; dirigir, conforme a las bases de coordinación que establezcan los comités coordinadores de los sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que se genere en la administración pública estatal; así como promover dichas acciones hacia la sociedad; establecer las políticas

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de coordinación que promuevan los comités coordinadores de los sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la administración pública estatal, y expedir el código de ética de los servidores públicos del estado y las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 524, la Secretaría General de la Contraloría tiene las siguientes dependencias: Subsecretaría de Programas Federales, Departamento de Vinculación con Entidades Fiscalizadoras; Dirección de Programas Federales: Departamento de Auditoría, Departamento de Fiscalización, Departamento de Contraloría Social, Dirección de Inspección de Obra Pública, Departamento de Supervisión de Obra Pública, Zona Federal, Departamento de Supervisión de Obra Pública, Zona Estatal, Dirección de Normatividad, Quejas y Responsabilidades, Departamento de Normatividad en Obras Públicas y Adquisiciones, Departamento de Quejas y Responsabilidades; Departamento de Capacitación y Seguimiento a Auditorías, Departamento de Inconformidades, Sanciones y Conciliaciones, Subsecretaría del Sector Estatal y Paraestatal, Dirección de Auditoría al Sector Centralizado, Órganos de Control Interno, en las dependencias, Departamento de Enlace con Órganos de Control Interno del Sector Centralizado, Departamento de Control y Seguimiento del Sector Centralizado; Dirección de Auditoría del Sector Paraestatal: Órganos de Control Interno, en las entidades, Departamento de Enlace con Órganos de Control Interno del Sector Paraestatal, Departamento de Control y Seguimiento del Sector Paraestatal, Departamento de Enlace con Órganos de Vigilancia del Sector Paraestatal, Comisarios, Dirección de Asuntos Jurídicos y Situación Patrimonial del Sector Estatal y Paraestatal, Departamento de Asuntos Jurídicos, Sector Centralizado, Departamento de Asuntos Jurídicos, Sector Paraestatal, Departamento de Control y Registro de Situación Patrimonial, Departamento de Investigación y Seguimiento a Procedimientos Estatales y Evolución Patrimonial, Departamento de Investigación y Seguimiento a Procesos Federales, Dirección de Auditoría de Tecnologías de la Información, Departamento de Auditoría de Tecnologías de la Información, Departamento de Control y Gestión de Auditoría, Dirección de Administración, Departamento Administrativo, Departamento de Informática, Departamento de Transparencia.

N. *La Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior*

En los términos del artículo 47 del Código de la Administración Pública de Yucatán, a la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Superior le compete promover la aplicación de políticas y programas que propicien que la educación superior, el desarrollo científico, tecnológico, la innovación y la vinculación, se encuentren plenamente incorporadas al desarrollo social, económico y cultural de Yucatán, y que contribuyan, con oportunidad, con los mejores estándares de pertinencia y calidad, al desarrollo humano de la sociedad; hacer que las instituciones de educación superior en el estado conformen una oferta educativa amplia, diversificada, con los mejores estándares de pertinencia y calidad, para ampliar con equidad, las oportunidades de acceso a la educación superior; impulsar el diseño e implementación de programas educativos en áreas científicas y tecnológicas, para articular y potenciar las capacidades existentes y optimizar el uso de la infraestructura y equipamiento disponible; promover la mejora continua de los niveles de aprendizaje alcanzados por los estudiantes; impulsar la evaluación interna y externa, y la acreditación de los programas y procesos educativos que ofrecen las instituciones de educación superior en el estado, así como los niveles de aprendizaje alcanzados por los estudiantes y atender las recomendaciones que, en su caso, se formulen para asegurar una educación superior de reconocida buena calidad; establecer programas, en coordinación con la Secretaría de Educación, para la detección de talentos en las escuelas de educación básica y media superior, y apoyar sus trayectorias educativas para lograr su incorporación en programas de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, orientados a formar personal especializado que coadyuve a fortalecer las capacidades del estado para el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la vinculación; entregar becas para la realización de estudios de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura y posgrado en programas educativos de buena calidad, conforme a las necesidades de los sectores público y privado en el estado; promover la formación, capacitación, atracción y permanencia de investigadores, tecnólogos y vinculadores de alto nivel en el estado, coordinando sus acciones con los organismos públicos o privados que tengan esta misma función; fijar las directrices que deberá seguir la impartición de la educación normal en la entidad, procurando que incluya una perspectiva social y de respeto a los derechos humanos.

Igualmente, asumir la coordinación de la educación normal en el estado para promover la formación de profesores preparados; colaborar con las universidades e institutos de educación superior, en lo referente a la prestación del servicio social, la orientación vocacional y otros aspectos educativos que se acuerden con dichas instituciones, con respeto a sus políticas educativas; impulsar la mejora continua y la calidad de la educación superior a

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

través del fomento de la investigación educativa; promover la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado para la formulación y ejecución de los programas de educación superior y de ciencia, tecnología, innovación y vinculación; dar autorización para celebrar exámenes profesionales y de grado, así como expedir los títulos correspondientes a los programas educativos que oferten las escuelas normales del estado; manejar el registro de profesiones, colegios, asociaciones profesionales, títulos y certificados, conforme a la reglamentación correspondiente; comprobar que los servicios educativos del tipo superior, impartidos por las instituciones privadas, en los diferentes niveles y modalidades, cumplan con los programas y con las disposiciones aplicables; articular y potenciar las capacidades existentes en el estado para la educación superior, el desarrollo científico y tecnológico; la innovación y la vinculación mediante esquemas efectivos de colaboración e intercambio académico; actualizar periódicamente las políticas y estrategias estatales en materia de desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la vinculación, verificando su alineación al Plan Estatal de Desarrollo; promover la formación de recursos humanos de alto nivel académico de las instituciones de educación superior, centros de investigación, empresas de base tecnológica, entidades y dependencias de la administración pública del estado, para el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la vinculación; colaborar con las autoridades federales y municipales competentes para el establecimiento de mecanismos que impulsen la educación superior, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la vinculación; dar asesoría a las dependencias y entidades de los tres órdenes de Gobierno y a las personas físicas o morales que lo soliciten, sobre asuntos relacionados con la ciencia, la tecnología, la innovación y la vinculación; impulsar la generación, divulgación y difusión de estudios, avances y logros científicos, en materia de ciencia, tecnología, innovación y vinculación en el estado; impulsar la participación de las comunidades científica y tecnológica del estado en la toma de decisiones relativas al impulso y al desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la vinculación; otorgar apoyos para la realización de proyectos de corto, mediano y largo plazo en materia de ciencia, tecnología e innovación; impulsar la colaboración y vinculación entre las instituciones de educación superior y los centros de investigación, con los sectores productivos y las empresas de base tecnológica en el estado, así como con dependencias y entidades de la administración pública del estado; fomentar la divulgación del conocimiento científico y tecnológico en la población del estado, a través del impulso de congresos, conferencias, exposiciones, ferias de ciencia, concursos, museos e incluso en espacios

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

públicos como parques, centros comunitarios, entre otros; tramitar apoyos económicos y materiales ante las distintas instancias públicas y privadas que le permitan apoyar de manera creciente las actividades de formación y las de desarrollo científico y tecnológico, innovación y vinculación.

Sin duda, impulsar el intercambio y la movilidad de profesores-investigadores y tecnólogos entre instituciones de educación superior, centros de investigación y empresas de base tecnológica; impulsar la creación de instituciones de educación superior y de centros de investigación en el marco de los objetivos de la política científica, tecnológica, de innovación y de vinculación del estado y en áreas estratégicas para impulsar su desarrollo; promover el desarrollo de la infraestructura relacionada con las tecnologías de la información en el estado, así como su uso y aplicación en todos los órdenes de Gobierno, las instituciones educativas y la población del estado; impulsar el respeto y la protección de la propiedad intelectual, así como el registro, licenciamiento y aprovechamiento de patentes; fomentar la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación para acercar los servicios públicos a la ciudadanía; detectar las necesidades del estado en materia de desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación, especialmente del área productiva, para fomentar el desarrollo económico y social del estado; establecer incentivos y exenciones para las empresas o instituciones privadas dedicadas al desarrollo tecnológico; cumplimentar los convenios que celebre el Ejecutivo del estado con la administración pública federal, referentes a la educación superior, ciencia, tecnología, innovación y vinculación; promover las relaciones en materia de educación superior, ciencia, tecnología, innovación y vinculación con otras entidades de la República; desarrollar las atribuciones que le otorga la Ley de Fomento al Desarrollo Científico, Tecnológico y a la Innovación y la Ley de Profesiones, ambas del estado de Yucatán; atender las solicitudes que hagan las personas físicas o morales para el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial, de conformidad con lo establecido en la normatividad correspondiente; establecer las directrices a las que deberán someterse las instituciones de educación superior a las que se les haya otorgado reconocimiento de validez oficial, de conformidad con lo establecido en la normatividad correspondiente, y desarrollar programas educativos que con visión incluyente y equitativa propicien el desarrollo profesional y humano, el fomento y práctica de la investigación, así como el desarrollo de la ciencia y tecnología de la población en situación de vulnerabilidad, sobre todo, aquella perteneciente a la comunidad maya.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Para el desarrollo de las facultades atribuidas a la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior, el artículo 553 del Reglamento del Código de la Administración Pública le confiere el apoyo de la Dirección General de Educación Superior, la Dirección de Servicio Profesional, la Dirección General de Investigación e Innovación, y la Dirección de Administración.

O. *La Secretaría de la Cultura y las Artes*

De conformidad con el artículo 47 ter del Código en cita, corresponde a la Secretaría de la Cultura y las Artes planear y ejecutar las políticas públicas del estado y su contenido programático, en materia de cultura y recreación; sugerir al gobernador del estado, las políticas y proyectos relativos a la difusión de la cultura y la conservación e incremento del patrimonio artístico; comprobar el cumplimiento de las normas en materia de cultura vigentes en el estado; cuidar el patrimonio cultural del estado, en sus diversas manifestaciones, y promover la participación y vinculación de los sectores público, social y privado en esta actividad; realizar congresos, asambleas, reuniones, competencias y concursos de carácter cultural y artístico; fomentar exposiciones artísticas, festivales, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales, exhibiciones cinematográficas, y demás actividades artísticas, culturales y populares; ejecutar y vigilar el cumplimiento de los convenios que celebre el Poder Ejecutivo del estado con la administración pública federal y organizaciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales, referentes a las actividades artísticas y culturales; impulsar todas las modalidades de las bellas artes y de las artes populares; incluyendo la cultura local, nacional e internacional, lo anterior por medio de talleres públicos gratuitos de apreciación, enseñanza y capacitación, enfocados principalmente a la población con menor acceso a estas manifestaciones artísticas; formular, con la participación de la sociedad, el Programa Estatal de Cultura, Arte y Tradiciones, que contenga los objetivos, mecanismos y estrategias necesarios para promover la cultura de Yucatán, dentro del estado y en el exterior, promoviendo su diversidad cultural por los distintos medios tecnológicos, de manera sistematizada, y a través de los organismos estatales encargados de la cultura y las artes; apoyar a los creadores de arte y promotores de cultura de la entidad, a través de políticas y proyectos para su promoción, difusión y desarrollo artístico, que les permita alcanzar mejores condiciones de vida en los aspectos materiales y financieros, y contribuyan al fortalecimiento de la cultura.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Por supuesto, procurar la participación de grupos y organizaciones sociales, pueblos y comunidades indígenas, en coordinación con los distintos órdenes de Gobierno e instituciones públicas y privadas, en el estudio y la investigación sobre la cultura maya; dirigir, coordinar y conservar los centros culturales, teatros, bibliotecas, hemerotecas, pinacotecas, fonotecas, museos, galerías, centros de investigación y educación artística; los establecimientos de libros y objetos de arte, así como todas aquellas áreas y espacios donde se lleven a cabo los servicios culturales y que estén en el ámbito de la competencia del estado; hacerse cargo de la dirección ejecutiva y técnica del Gran Museo del Mundo Maya de Mérida, así como fomentar, administrar y promover la apertura de centros y fuentes de cultura que respondan a las iniciativas y a los procesos socioculturales de la comunidad; hacer investigaciones, estudios y demás acciones tendientes a rescatar tradiciones perdidas o en proceso de extinción; promover, preservar y difundir el acervo cultural estatal en sus aspectos artístico, documental, etnográfico, arquitectónico, turístico, autóctono, arqueológico e histórico, así como impulsar a los investigadores y estudiosos en estos campos y materias apoyar a personas o grupos interesados en la cultura, dentro de los lineamientos adecuados a la idiosincrasia del pueblo yucateco y a sus necesidades de expresiones artísticas que tiendan a formar y reafirmar la identidad cultural del mismo; actuar como órgano de asesoría y consulta del Gobierno del estado, en materia de cultura, así como en todo asunto relacionado con la preservación y promoción de los bienes y valores culturales; promover acciones conjuntas, en materia de cultura, con los municipios del estado; capacitar y actualizar a quienes realicen actividades artísticas, técnicas y culturales dentro de la entidad; colaborar con la Federación y los municipios en las actividades de preservación y exposición del patrimonio cultural de la nación, situado en el territorio estatal, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables, así como para promover y difundir turísticamente los museos de Yucatán; junto con la Secretaría de Educación, tramitar que las instituciones federales otorguen reconocimiento y créditos en el campo de la educación artística formal y no formal, y acrediten los planes y programas en el estado; realizar todo tipo de labores editoriales en libros, folletos, cuadernillos, materiales audiovisuales, cortometrajes, producciones de audio, guías electrónicas, revistas y otras publicaciones de investigación, creación e información artística, cultural o que contribuyan a enriquecer y promocionar el acervo museográfico del estado, así como instalar y operar sistemas electrónicos, de radio y televisión cultural, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables; promover la cultura entre el

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

personal al servicio de las diversas dependencias del Gobierno estatal; coordinar acciones con organismos del sector público cuyos fines estén relacionados con la cultura.

Asimismo, fomentar el aprovechamiento de los medios masivos de comunicación para fortalecer la difusión de la cultura, el conocimiento del patrimonio y de los valores e identidad culturales, motivando el interés y sensibilizando a la comunidad para elevar los contenidos artísticos y humanistas por conducto de estos medios; promover programas que motiven el aprovechamiento y el desarrollo del potencial creativo tanto en lo individual como en lo colectivo entre la población yucateca; coordinarse con el sistema educativo con el fin de incrementar los contenidos artísticos y culturales en sus planes y programas, para ampliar su participación en el proyecto cultural del estado; diseñar y ejecutar programas que propicien y motiven la participación de la comunidad en la planeación y organización de los programas culturales; coordinar programas de apoyo a los municipios para promover el conocimiento de sus historias locales y la conservación de su patrimonio histórico, artístico y cultural; desarrollar programas tendientes a preservar, difundir y desarrollar el conocimiento y el aprendizaje de la cultura y la lengua maya; realizar actos de reconocimiento a todos aquellos yucatecos destacados que hayan contribuido directa o indirectamente al desarrollo artístico, científico y cultural del estado, de la nación o de la comunidad internacional; dar becas, estímulos y premios para fomentar e impulsar el desarrollo científico, artístico y cultural, tanto en los niveles estatales como nacionales e internacionales; registrar en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y demás organizaciones nacionales e internacionales a los museos que administre, para participar en los proyectos culturales de orden intersectorial, con el apoyo de las instancias federales competentes; revisar y actualizar permanentemente la *Enciclopedia yucatanense* con el fin de incrementar su acervo, promoverla y difundirla a nivel estatal, nacional e internacional; cuidar que en la elaboración de proyectos constructivos o en la ejecución de obras públicas o privadas no se afecten los bienes artísticos, arquitectónicos y culturales del estado; vincular la cultura y sus valores con la educación, la ciencia, la tecnología, el medio ambiente, la seguridad pública, y el desarrollo agropecuario, social y turístico; administrar el Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, con objeto de canalizar los recursos adicionales que el Poder Ejecutivo obtenga, para el desarrollo de sus objetivos culturales, a través de los convenios que celebre con la Federación y demás organizaciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales; coordinar y dirigir la Red Estatal de Museos del

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Estado de Yucatán y promover la integración de los museos municipales a dicha red, y obtener piezas culturales, históricas, documentales y artísticas, para enriquecer el acervo de los museos que administre.

El artículo 574, del Reglamento en cita, dispone que para el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Código y el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de la Cultura y las Artes cuente con la siguiente estructura: Dirección General de Museos y Patrimonio: Dirección de Patrimonio, Dirección Técnica del Gran Museo del Mundo Maya de Mérida, Dirección de Promoción y Difusión Cultural, Dirección de Desarrollo Cultural, Dirección de Desarrollo Artístico y Gestión Cultural, Dirección de Asuntos y Servicios Jurídicos, y Dirección de Administración y Finanzas.

P. *La Secretaría de Pesca y Acuacultura Sustentables*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 47 *quater* del Código de la Administración Pública de Yucatán, a la Secretaría de Pesca y Acuacultura Sustentables le compete planear y ejecutar las políticas públicas, y su contenido programático, en materia de pesca y acuacultura en el estado; implementar, en el ámbito de su competencia, instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política pesquera y acuícola del estado; desarrollar programas en materia pesquera y acuícola; formular la carta estatal pesquera y la carta estatal acuícola, y sus actualizaciones, y realizar los trámites necesarios para su publicación; fijar las bases de coordinación y, en su caso, gestionar la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y colaboración con las dependencias de las administraciones públicas federal, estatal y municipales, e instituciones de investigación, así como celebrar acuerdos de concertación de acciones con los sectores productivos, para la ejecución de programas y proyectos de fomento y desarrollo de las actividades pesqueras y acuícolas; fomentar la participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas; impulsar la investigación científica y tecnológica en materia pesquera y acuícola; tramitar la celebración de convenios con las dependencias, organizaciones e instituciones pertinentes, para incrementar la capacidad de administrar, conservar, aprovechar y transformar la flora y fauna acuáticas, para capacitar a quienes intervengan en la pesca y para el desarrollo de las artes, equipos y métodos utilizables en el quehacer pesquero y acuícola; promover la investigación para mejorar y asegurar la calidad y diversificar la presentación de los productos pesqueros y acuícolas,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y su transformación, conservación y traslado, con el fin de maximizar el número de empleos y el valor de las capturas pesqueras o cosechas acuícolas, y minimizar los impactos ambientales de las actividades productivas del sector.

También, impulsar el establecimiento de zonas de refugio y las medidas necesarias para la recuperación de especies pesqueras sobreexplotadas; inscribir las comisiones municipales de pesca y acuacultura, previa solicitud del ayuntamiento correspondiente; vincular la cultura pesquera y acuícola con la educación, la ciencia, la tecnología, el medio ambiente, la seguridad pública, y el desarrollo del estado; administrar el Fondo Estatal para la Pesca y Acuacultura, con el objeto de canalizar los recursos adicionales que el Poder Ejecutivo obtenga, para el desarrollo de sus objetivos, a través de convenios que celebre con la Federación y demás organizaciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales; colaborar con la Federación para todo lo relativo a los períodos de pesca y veda, de siembra y cosecha para el cultivo y producción de especies acuáticas, de acuerdo con las condiciones técnicas, biológicas y de medio ambiente; participar, de conformidad con la normativa aplicable, en medidas de sanidad e inocuidad acuícola y pesquera para prevenir, controlar y erradicar agentes patógenos que representen un riesgo para las especies acuáticas o para el consumo humano de estas; fomentar viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas; impulsar y fomentar la organización y desarrollo de exposiciones, ferias y eventos de interés para el sector pesquero y acuícola; dar asesoría técnica a pescadores, productores pesqueros y acuicultores; operar y mantener actualizados los registros y sistemas de información estatales en materia de pesca y acuacultura; implementar las políticas públicas, lineamientos y programas para promover el acceso de los pescadores, productores pesqueros y acuicultores al desarrollo económico y social, y hacer uso de sus atribuciones en materia de pesca y acuacultura en términos de las disposiciones legales y normativas aplicables.

Según el artículo 585 del multicitado reglamento, la Secretaría de Pesca y Acuacultura Sustentables cuenta con la siguiente estructura: Subsecretaría Técnica de Pesca y Acuacultura Sustentables, Dirección de Ordenamiento Pesquero; Dirección de Acuacultura, Dirección de Fomento, Infraestructura y Apoyo Pesquero, Dirección de Desarrollo Sustentable y Proyectos Estratégicos, Dirección de Planeación, Programación y Evaluación, Dirección de Inspección y Vigilancia, Dirección de Administración, y Dirección Jurídica.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Q. *La Secretaría de las Mujeres*

Establece el artículo 47 *quinquies*, del Código de Administración Pública de Yucatán, que a la Secretaría de las Mujeres le corresponde elaborar y aplicar las políticas públicas, programas y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres, y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como proponer a las dependencias y entidades de la administración pública estatal políticas, programas y acciones en la materia; y coadyuvar en su aplicación; participar en la política de género nacional e internacional; cooperar con la Secretaría de Administración y Finanzas en la construcción del presupuesto de egresos, con el objeto de que en sus diversos programas presupuestarios, los recursos se asignen con perspectiva de género; y participar en la elaboración del anexo, en el cual se identifiquen estos recursos; atender las conclusiones y recomendaciones que se deriven de los procedimientos realizados en el estado con motivo de la declaratoria de la alerta de la violencia de género, incluyendo en sus estados preventivos o preliminares; fomentar que los municipios cumplan con las obligaciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y de violencia de género; colaborar con los poderes Legislativo y Judicial del estado, así como con los organismos constitucionales autónomos, para generar políticas interinstitucionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres y de acceso a una vida libre de violencia, o para replicar las existentes; elaborar junto con los poderes Legislativo y Judicial las políticas públicas necesarias en materia de violencia contra las mujeres y género; vigilar el debido cumplimiento de los protocolos y metodologías para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en el estado; así como promover su incorporación en los municipios.

Igualmente, tramitar financiamientos para el desarrollo de proyectos con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, interculturalidad y educación para la paz ante instancias públicas y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales; implementar estrategias para el cumplimiento y seguimiento de los tratados internacionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, equidad de género y prevención de la violencia contra las mujeres de los que el Estado mexicano forme parte; comprobar el debido cumplimiento en el ejercicio de los recursos de los fondos estatales para la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres en Yucatán, así como del fortalecimiento de las instancias que tengan el mismo objeto; implementar, en coordinación con las autoridades competentes, los instrumentos de planeación estatales, para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres; impulsar y apoyar la promo-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ción de la igualdad entre mujeres y hombres en el estado; colaborar con el Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a que se refiere la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Yucatán; impulsar la creación de instancias de atención a la mujer en el estado, y hacer uso de sus facultades en materia de igualdad entre mujeres y hombres, empoderamiento de las mujeres y no discriminación por razones de género, que la legislación y la normativa aplicables confieren al Ejecutivo.

Para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 596 del Reglamento multicitado, la Secretaría de las Mujeres cuenta con la Subsecretaría para el Acceso a los Derechos de las Mujeres, la Dirección de Atención a la Violencia en Municipios, la Dirección de Prevención, la Subsecretaría de Planeación, la Dirección de Planeación con Enfoque de Género, la Dirección de Políticas para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Dirección General de Gobierno y Políticas Públicas, la Dirección de Difusión para la Igualdad y una Vida Libre de Violencia, la Dirección de Autonomía y Empoderamiento de las Mujeres, la Dirección de Asuntos Jurídicos, y la Dirección de Administración y Finanzas.

2. *La administración pública paraestatal del estado de Yucatán*

En los términos del libro tercero del Código de la Administración Pública de Yucatán, integran la administración pública paraestatal de Yucatán sus organismos públicos descentralizados, sus empresas de participación estatal mayoritaria y sus fideicomisos públicos.

A. *Los organismos públicos descentralizados*

De conformidad con los artículos 49 y 66 del Código en cita, se consideran organismos públicos descentralizados los creados mediante ley del Congreso del estado o por Decreto del gobernador del estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tengan por objeto prestar un servicio público estatal, o realizar actividades correspondientes a áreas prioritarias, o bien obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social.

B. *Las empresas de participación estatal mayoritaria*

En los términos de los artículos 52 y 82 del Código mencionado, son empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en las que el Gobier-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

no del estado, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 51% o más del capital social, así como las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública del estado, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes, y se encuentran determinadas en el artículo 52 de este Código, y su organización, administración y vigilancia se sujetan a los términos que se consignan en dicho Código.

C. *Los fideicomisos públicos*

De conformidad con el artículo 93 del Código de la Administración Pública de Yucatán, se entiende por entidades paraestatales, los fideicomisos públicos que se organicen de manera análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria y tengan como propósito auxiliar al Poder Ejecutivo del estado mediante la realización de actividades prioritarias y se sujetan a las disposiciones de este Código.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo quinto

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

Conviene tener presente, al analizar el acto administrativo, que la administración no sólo realiza actos administrativos, pues también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un manual de procedimientos, y actos materialmente jurisdiccionales, por ejemplo, la imposición de una sanción de arresto por 36 horas, a un sujeto infractor de un precepto de policía y gobierno.

I. El acto administrativo

De igual forma, se debe tener presente, al estudiar el acto administrativo, que la administración realiza actos administrativos de distintas clases, entre otras, contractuales, unilaterales, individuales y generales.

Clasificación de los actos administrativos

Existen actos administrativos bilaterales, unilaterales, individuales y generales.

A. *Actos administrativos bilaterales*

Se entiende por acto administrativo bilateral, el nacido del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos.

B. *Actos administrativos unilaterales*

Se habla de actos administrativos unilaterales para referirse a los realizados por la sola declaración unilateral de voluntad de la administración

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

pública, como ocurre en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales o generales.

C. *Actos administrativos individuales*

Se consideran individuales los actos de la administración con efectos jurídicos respecto de una o varias personas determinadas, acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de un permiso para expendio de licores o de una licencia de construcción, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

D. *Actos administrativos generales*

Se entienden generales los actos unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con el Reglamento de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, que es de observancia general.

La doctrina denomina reglamentos administrativos a los actos unilaterales generales de la administración pública, considerados materialmente como leyes, por tratarse de normas generales, abstractas, generales y obligatorias, emitidas por la administración.

II. Definición de acto administrativo

La noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos, de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.

El acto administrativo ha sido interpretado con muy diversos criterios diferentes; empero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico, y los planteados con un criterio material.

1. *El criterio orgánico*

De acuerdo al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del poder

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

público y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

2. *El criterio material*

Conforme al criterio material, llamado también objetivo o sustancial, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, sean administrativos, judiciales o legislativos, producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. Cabe subrayar que los órganos administrativos no realizan únicamente actos administrativos sino, además, actos legislativos y jurisdiccionales.

A la luz de este criterio, la emisión de un reglamento por parte del titular de un órgano administrativo, como es el gobernador del estado de Yucatán, es un acto materialmente legislativo, por establecer una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva; de la misma forma, cuando el presidente de la República concede indultos a los sentenciados por delitos del orden federal, realiza un acto formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

3. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que, en sentido amplio, el acto administrativo es el realizado en ejercicio de la función de administración, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: "Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce".[117]

4. *Acto administrativo en sentido restringido*

Metodológicamente resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo, porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole,

[117] Gordillo, Agustín, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello conviene formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi:

> aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.[118]

En consonancia con estas ideas, un amplio sector de la doctrina admite la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya a los actos contractuales y a los actos generales de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos unilaterales individuales.

Así pues, en sentido restringido, puedo definir al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos.*

Se traducen los mencionados efectos jurídicos en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones en favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.

III. Caracteres del acto administrativo

Se considera a la presunción de legitimidad y a la ejecutoriedad como caracteres jurídicos del acto administrativo en sentido restringido; el profesor Agustín Gordillo, a la luz de la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos núm. 19.549, agrega los caracteres de estabilidad y de impugnabilidad.

1. *La presunción de legitimidad*

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción

[118] Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad; la presunción de legitimidad es uno de los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo, que entraña el supuesto de que éste se ha producido con apego al derecho positivo vigente, que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *presunción de legitimidad*: "Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa".[119]

2. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo, en un primer sentido: que es obligatorio o exigible y, por tanto, debe cumplirse; y, en un segundo sentido: que entraña una fuerza especial, gracias a la cual la administración pública puede ejecutar coactivamente el acto contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Sobre este punto, Manuel María Díez opina: "En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados, aun contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales".[120]

3. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

El profesor Agustín Gordillo incluye, dentro de los caracteres del acto administrativo, la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión la hace a la luz de la legislación argentina y, por tanto, puede no ser valedera para otros países.

A. *La estabilidad*

Equiparable a la irrevocabilidad, la estabilidad tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina, los siguientes:

---

[119] Dromi, José Roberto, "Presunción de legitimidad", *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

[120] Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, o sea no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, o sea que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.[121]

B. *La impugnabilidad*

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse con, y defenderse de, tal acto, bien mediante procedimiento administrativo, ya por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad del acto administrativo no se contrapone con su estabilidad, porque para la existencia de esta última se requiere que el acto reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad permite, en su caso, demostrar que no se reúnen tales condiciones y, por ende, hay ausencia de estabilidad. Sobre este punto, Gordillo explica:

> Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.[122]

IV. Elementos y requisitos del acto administrativo

No existe consenso en la doctrina, acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan

[121] Gordillo, Agustín, *El acto*…, *cit.*, pp. 146-150.
[122] *Ibidem*, pp. 163 y 164.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

como elementos del acto administrativo y viceversa. Para establecer cuáles son los elementos del acto administrativo, y cuáles son sus requisitos, se debe tener presente que elemento es la parte de un todo, y será esencial si, y sólo si, sin él, el todo —en este caso el acto— no existe; en cambio, requisito es una condición indispensable para la validez del acto.

Podemos, pues, distinguir dos clases de elementos del acto administrativo: los esenciales, cuya falta impide la existencia del acto; y los no esenciales, cuya ausencia no evita que el acto se realice; dentro de los elementos esenciales pueden diferenciarse los básicos y los presupuestos; son básicos los elementos esenciales en sentido estricto, aquellos sin los cuales el acto administrativo no puede existir; son presupuestos los elementos esenciales que están implícitos en los básicos.

La Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, publicada el 7 de diciembre de 2009, distingue los elementos y requisitos del acto administrativo en los términos siguientes:

> Artículo 6. Para que un acto administrativo sea válido debe contener los elementos y cumplir con los requisitos siguientes:
>
> A) Elementos:
>
> I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
>
> II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realiza o será realizado y previsto por la ley;
>
> III. Cumplir con la finalidad de interés público regulada por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
>
> IV. Constar por escrito, en medio electrónico o en las formas de expedición que la ley autorice;
>
> V. Contener el nombre, cargo completo y firma autógrafa o electrónica acreditada del servidor público que lo expide, en los casos que la ley así lo establezca;
>
> VI. Estar fundado y motivado;
>
> VII. Se realice de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley y en los términos del ordenamiento legal por virtud del cual se emite;
>
> VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
>
> IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
>
> X. Se mencione la dependencia o entidad de la cual emana, y
>
> B) Requisitos:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

I. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

II. Ser expedido señalando lugar y fecha de su emisión;

III. Que se señale, en el caso de actos administrativos que deban notificarse, si se trata o no de un acto definitivo, que se indique la oficina en la que se encuentra el expediente y si puede ser consultado de manera electrónica;

IV. Que se señalen, en el caso de actos administrativos recurribles, el recurso procedente, la autoridad ante la cual podrá presentarse, y el plazo para hacerlo, y

V. De ser el caso, que se expida de manera congruente con lo solicitado y que resuelva expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o los previstos por la ley.

1. *Elementos del acto administrativo*

En mi opinión, son elementos esenciales del acto administrativo en sentido restringido: la declaración de voluntad de un órgano del poder público, el objeto y el fin, habida cuenta que, sin cualquiera de ellos, el acto no puede existir.

A. *La declaración de voluntad de un órgano del poder público*

Se trata de un elemento esencial básico, porque sin la declaración de voluntad de un órgano del poder público, el acto administrativo no existe; en dicho elemento está implícito un elemento esencial presupuesto, que es la voluntad de un órgano del poder público, en el que, a su vez, está implícito otro elemento esencial presupuesto, que es el sujeto activo del acto administrativo, es decir: el órgano del poder público, el cual debe cumplir con los requisitos de competencia y de ejercicio de función administrativa.

La voluntad, insisto, es un elemento esencial básico del acto administrativo, presupuesto en la declaración de voluntad del órgano del poder público que lo realiza, y está referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor; no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En la producción del acto administrativo, la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero: "La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad".[123]

En cuanto al sujeto activo, también elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido, implícito o presupuesto en la manifestación de voluntad, conviene tener presente que se identifican en dicho acto, un sujeto activo y otro pasivo, el primero viene a ser el órgano competente del Estado, que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos; el papel de sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente. En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

> El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.[124]

B. *El objeto*

Se puede explicar este elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido, como el efecto jurídico buscado por éste, o como explica Manuel María Díez: "Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria".[125]

Consiste el objeto del acto administrativo en sentido restringido, en lo que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina, y debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídica-

[123] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 143.
[124] Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo. 2o. curso*, México, Harla, 1994, p. 219.
[125] Díez, Manuel María, *El acto…*, *cit.*, p. 227.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

mente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley".[126]

C. *El fin*

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Olivar, explica: "El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone".[127]

El *telos*, o fin del acto administrativo en sentido restringido, representa otro de sus elementos esenciales básicos y debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley, y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir, que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la ley. En opinión de Miguel S. Marienhoff: "La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente".[128]

2. *Requisitos del acto administrativo*

Entiendo por requisito del acto administrativo en sentido restringido, toda condición indispensable para su validez; entre ellos destacan los de competencia y de ejercicio de función administrativa, que debe cumplir el órgano del poder público que lo realiza; en cuanto a la voluntad del sujeto activo del acto, debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos en la ley, así como el de ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; en lo concerniente al objeto del acto debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Por lo que ve a su fin, el acto debe cumplir con los requisitos de ser de interés general o público, estar apegado a la ley, y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley

[126] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 174.

[127] Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

[128] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *La competencia*

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano del poder público. Como explica Roberto Dromi: "La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes".[129]

B. *El ejercicio de función administrativa*

En razón de este requisito del acto administrativo, éste debe ser realizado por órgano competente, en ejercicio de función administrativa, lo que significa, por una parte, que los actos realizados por la administración pública, en ejercicio de función materialmente legislativa o de función materialmente jurisdiccional, no son actos administrativos en sentido estricto; y por otra parte, que los realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales, en ejercicio de función administrativa, sí son actos administrativos en dicho sentido. En suma, sea cual fuere el órgano del poder público que lo realiza, el acto será administrativo en sentido estricto, si, y sólo si, cumple con el requisito de realizarse en ejercicio de función administrativa.

C. *La posibilidad, licitud y determinación*

En razón de estos requisitos, no puede ser válido un acto administrativo cuyo objeto sea físicamente imposible, esté prohibido por la normativa en vigor, o no se determine con precisión.

D. *La fundamentación y motivación*

De conformidad con el principio de legalidad, establecido en la Constitución General de la República, el acto administrativo debe cumplir los requisitos de estar fundado y motivado; el fundamento significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en

[129] Dromi, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

que se sustente, toda vez que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

En tanto que el motivo del acto administrativo, en sentido restringido, estriba en la exposición de los hechos y causas concretas que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, o sea, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, que el sujeto activo lleva a cabo, para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad. En opinión del profesor Rogelio Martínez Vera:

> El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa nos encontramos que cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de la voluntad) debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución.[130]

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

> Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.[131]

E. *La forma*

Muchos autores consideran a la forma como un elemento del acto administrativo en sentido restringido, pero otros, como Renato Alessi, la catalogan como un requisito; para quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda, en dicho acto, la voluntad del órgano emisor del mismo conlleva su decisión de realizar un acto unilateral específico generador de derechos y

[130] Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

[131] Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Compilación 1917-1975", tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, p. 666.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo del acto, voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la "forma" señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal "forma" no es un elemento sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.[132]

V. Clasificación de acto administrativo *stricto sensu*

Numerosas son las clasificaciones del acto administrativo en sentido restringido que registra la doctrina, entre ellas destacan las que atienden a los criterios de su esfera de aplicación, de su finalidad, de su contenido o efectos, y de su relación con la ley.

1. *Por su esfera de aplicación*

El acto administrativo en sentido restringido se clasifica, por su esfera de aplicación, en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público. El acto administrativo externo, en cambio, trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados, como acontece, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia de construcción.

2. *Por su finalidad*

En razón de su finalidad, el acto administrativo en sentido restringido puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.

Acto administrativo preliminar o de instrucción es aquél que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que viene a ser un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones. Un acto administrativo preliminar o de instrucción viene a ser, por ejemplo, el que ordena la práctica de una inspección.

[132] Alessi, Renato, *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Acto administrativo decisorio o resolutivo es el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular, por ejemplo, la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: "Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal".[133]

3. *Por su contenido y efectos*

En atención de su contenido y efectos, los actos administrativos en sentido restringido se clasifican en actos que incrementan los derechos de los particulares, actos que restringen tales derechos, y actos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho.

A. *Actos que incrementan los derechos de los particulares*

Incrementan o fortalecen los derechos de los particulares, o propician el ejercicio de los mismos, entre otros, los actos administrativos de aprobación, de admisión, de condonación, de concesión, de permiso, de licencia, y de autorización.

Un acto administrativo de aprobación es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que surta efectos el acto de una autoridad inferior.

Un ejemplo del acto de admisión, el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado, para conferir el acceso al mismo a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno, y en los hospitales públicos, cuando se interna a un enfermo.

Consiste el acto de condonación o dispensa en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general, por ejemplo, la que impone el artículo 8o. de la Constitución particular de Yucatán a sus ciudadanos, consistente en desempeñar las funciones de jurado en los procesos jurisdiccionales de dicha entidad federativa.

Un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares viene a ser la concesión, porque faculta a un particular denominado con-

[133] Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 248.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

También denominado licencia o autorización, el permiso viene a ser un acto administrativo en sentido restringido, que retira un obstáculo previamente impuesto por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercitar un derecho preexistente; ejemplo de ello viene a ser el permiso para instalar un anuncio luminoso, visible desde la vía pública, en la azotea de una casa.

El maestro Gabino Fraga explica la distinción entre concesión y permiso o autorización, también llamado licencia, en los términos siguientes:

> La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapuestos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.[134]

Frecuentemente, el legislador no respeta esta distinción que hace la doctrina entre concesión y permiso; por ejemplo, algunos ordenamientos legales disponen la expedición de permiso para prestar servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando, según la doctrina, debiera ser al revés.

B. *Actos que restringen derechos de los particulares*

Los derechos de los particulares, en algunos casos, se ven limitados o disminuidos por actos administrativos realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación, y la sanción, son algunos de tales actos restrictivos.

Las órdenes son actos administrativos en sentido restringido, cuando se traducen en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares, obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

Las órdenes no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones, sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos porque éstos, como las advertencias, no crean obli-

[134] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 237.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

gaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente positiva o negativa.

La *expropiación* es la principal restricción legal al derecho de propiedad, y consiste en el acto administrativo por el cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación por la pérdida de la propiedad.

El artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, establece al respecto: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Por su parte, la Ley de Expropiación del Estado de Yucatán, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece:

> Artículo 3. Se consideran causas de utilidad pública para los fines del Estado o de interés para la colectividad:
>
> I. El establecimiento, explotación o conservación de servicios públicos.
>
> II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de caminos, calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
>
> III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, y la construcción de hospitales, escuelas, parques, mercados, jardines, casas para oficinas municipales, bibliotecas públicas, cuarteles, campos deportivos, hangares y terrenos para aterrizar, museos, gabinetes de ciencias, estaciones telegráficas, telefónicas, tranviarias, ferrocarrileras, y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
>
> IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.
>
> V. El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.
>
> VI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
>
> VII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.
>
> VIII. La creación, fomento o conservación de empresas para beneficio de la colectividad.
>
> IX. La reconstrucción de los fundos legales de las poblaciones y la formación de colonias para obreros y profesores de educación primaria.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

X. El fomento de la pequeña propiedad y la agricultura urbana y rural, sin extorsión pecuniaria de los beneficiarios.

XI. El funcionamiento y administración de negociaciones industriales o agrícolas de interés general en los casos de paro temporal o definitivo declarados ilícitos conforme a la fracción XIX del artículo 123 de la Constitución General de la República.

XII. La conveniente organización del cultivo, explotación, industrialización y comercio del henequén.

XIII. La ocupación y utilización en beneficio de las organizaciones ejidales, de los equipos de desfibración, desecación y empaque de henequén, establecidos en las fincas del Estado, y el uso de las terracerías, rieles, vehículos y bestias que se emplean en el transporte de hojas o fibra de henequén, todo en la medida necesaria para realizar correctamente la explotación del ejido henequenero.

XIV. La resolución conveniente del problema de la habitación humana.

XV. La edificación de los solares comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones, que permanezcan sin construcción por más de un año, contado desde la fecha de la adquisición, o desde la fecha en que entre en vigor la presente Ley respecto de predios adquiridos con anterioridad.

La *sanción* es el acto administrativo por el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares.

En su artículo 4o., el Código Fiscal del Estado de Yucatán establece: "Las multas son las sanciones de carácter económico derivadas de las infracciones previstas en la legislación fiscal estatal", las que de conformidad con el artículo 109 de dicho ordenamiento pueden ir de 2 a 578 UMA.

C. *Actos que certifican una situación de hecho o de derecho*

Dan testimonio de una situación de hecho o de derecho diversos actos administrativos, entre los que destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil, y el Catastro; descuellan también entre tales actos, las certificaciones o constancias expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales. También figuran entre los referidos actos administrativos en sentido restringido, que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

4. *Por su relación con la ley*

Desde la perspectiva de su relación con la ley, los actos administrativos en sentido restringido se agrupan en actos reglados y actos discrecionales. Son actos reglados aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios. Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libertad de actuación, previsto en la ley.

VI. Causas de extinción del acto administrativo

Es importante, en opinión de diversos autores, distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última, en su opinión, entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto administrativo ha existido legalmente hasta el momento en que cesa de producir efectos. "En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente".[135]

A juicio del citado profesor argentino, cesan los efectos del acto administrativo en sentido restringido cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación. Acerca de este asunto, la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 17. Los actos administrativos de carácter individual se extinguen por la actualización de cualquiera de las causas siguientes:
>
> I. Cumplimiento del fin o de los fines para los que fueron emitidos;
>
> I. Imposibilidad material o jurídica de carácter definitivo para cumplirlo o continuarlo;
>
> III. Expiración del plazo de vigencia;
>
> IV. Cuando esté sujeto a una condición resolutoria y ésta hubiera ocurrido;
>
> V. Renuncia o rechazo del interesado, siempre y cuando el acto hubiere sido dictado en su exclusivo beneficio y no se perjudique el interés público;
>
> VI. Revocación, cuando así lo prevea la Ley específica y lo exija el interés público, y
>
> VII. Declaración judicial de inexistencia, invalidez o nulidad.

[135] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, pp. 560 y 561.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Revocación*

Cabe señalar que la revocación de un acto administrativo en sentido restringido constituye en sí otro acto administrativo y, por ende, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, cuyo efecto jurídico directo consiste en desaparecer los efectos jurídicos de un acto administrativo anterior, por motivos de legalidad, o de interés público. En opinión de Serra Rojas:

> Los elementos del acto de revocación son los siguientes:
>
> 1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.
> 2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad.
> 3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma. Esto se denomina el retiro del acto jurídico;
> 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general.
> 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.[136]

2. *Anulación*

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo, a la que se considera una figura jurídica muy cercana a la de revocación, a grado tal que existe gran confusión en la ley, en la jurisprudencia y en la doctrina, acerca de cuál es una y cuál otra, porque a veces se consideran equivalentes y en ocasiones lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa.

En materia de actos administrativos, en algunas legislaciones, la revocación es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional, mientras que en otras, el primero puede tanto revocar como anular tales actos.

En lo tocante a la anulación del acto administrativo, la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia, reconocen distintos grados que en orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad, como lo hace

[136] Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 361.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 91, en relación con el recurso de revisión, al disponer:

> La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:...
>
> III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
>
> IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

A juicio de Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la inexistencia de los actos administrativos, ya que ésta opera "como una necesidad lógica", cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto, y por omisión de sus formas constitutivas.[137]

El acto administrativo, declarado jurídicamente nulo, se considera como inválido, y en consecuencia no se presume legítimo ni ejecutable, aun cuando pueda ser subsanable, lo que no impide que, en vez de ello, pueda expedirse un nuevo acto. Declarado jurídicamente nulo, los particulares no tienen obligación de cumplirlo, y los servidores públicos deben hacer constar su oposición a ejecutarlo, a condición de fundar y motivar tal negativa. Dicha declaración produce efectos retroactivos.

Cabe hacer hincapié en que la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán contempla la inexistencia, nulidad y anulabilidad, mediante declaración judicial

3. *Extinción del acto administrativo por renuncia*

El artículo 17, fracción V, de Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, condiciona la renuncia del interesado, como forma de extinción del acto administrativo, a que éste se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no sea en perjuicio del interés público. Dicho de otra manera, el beneficiario exclusivo de un acto administrativo puede provocar su extinción, renunciando al beneficio respectivo, siempre y cuando no sea en perjuicio del interés público.

[137] Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

4. *Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad*

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo en sentido restringido, éste pierde su razón de ser, y por tanto se extingue. Por ejemplo, concluida la construcción de un edificio, y dado el aviso de terminación de obra correspondiente, la licencia de construcción respectiva se extingue porque se agota su razón de ser.

5. *Por expiración del plazo*

También por expiración del plazo establecido para su vigencia, se extingue el acto administrativo en sentido restringido. Por ejemplo, si mediante un acto administrativo se otorgara permiso a un vendedor ambulante para expender su mercancía en la vía pública de la ciudad de Mérida durante diciembre de este año, se extinguiría precisamente al concluir el año, porque en ese momento expiraría el plazo de vigencia del permiso otorgado, por cuya razón, el día primero del siguiente año, el comerciante ambulante referido ya no podría expender su mercancía en el lugar mencionado, a menos que le fuera otorgado nuevo permiso.

6. *Por acaecimiento de una condición resolutoria*

El acto administrativo en sentido restringido también se extingue por la realización de una condición resolutoria, como se dispone en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, lo cual quiere decir que la vigencia del acto administrativo se sujeta a que no se produzca tal condición resolutoria. Por ejemplo, el otorgamiento de una beca, por parte de una institución pública, es un acto administrativo que se sujeta a la condición resolutoria de que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8.5 se cancelará automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

7. *Por imposibilidad material de carácter definitivo para cumplirlo*

Sería causa de extinción del acto administrativo, mediante el cual la autoridad competente expidió el permiso para operar un establecimiento mercantil en una terminal de autobuses que fue destruida por un terremoto.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VII. El procedimiento administrativo

1. *Concepto*

Hablar de procedimiento administrativo es referirse al conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos. En este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: "Comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto".[138]

2. *El procedimiento administrativo en Yucatán*

En los términos de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, la actuación administrativa se desarrollará bajo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica, simplificación, economía procesal, celeridad, publicidad, imparcialidad y buena fe (artículo 26).

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada (artículo 27).

Las autoridades no podrán exigir más formalidades y requisitos que las expresamente previstas en las leyes (artículo 28).

Toda promoción o trámite ante la administración pública deberá hacerse por escrito, o por medio electrónico en los casos en que la ley así lo establezca (artículo 29).

No podrá exceder de tres meses, contados a partir del día hábil siguiente al día en que fue presentada la petición, el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Cuando se requiera al particular para que exhiba los documentos omitidos o requisitos formales, el plazo iniciará desde que el requerimiento haya sido cumplido. Una vez transcurrido el plazo, si las autoridades no han emitido la resolución correspondiente, opera la afirmativa o la negativa ficta (artículo 18).

---

[138] Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que tome la autoridad competente para proteger la integridad de las personas, la salud, el medio ambiente, y para garantizar la seguridad pública (artículo 122).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la ley en cita, se puede terminar el procedimiento administrativo, mediante resolución, o por desistimiento de su solicitud; también mediante renuncia al derecho del particular que lo inició, o por caducidad; asimismo, puede terminar por la imposibilidad material de continuarlo, o por convenio de las partes.

La resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo son impugnables mediante el recurso de revisión (artículo 126).

3. *El silencio administrativo*

En algunos casos el órgano administrativo se abstiene durante largo tiempo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular y a estar obligado a contestarle; tal abstención, conocida como silencio administrativo, tiene diversas interpretaciones en la doctrina y en la ley.

A. *Concepto de silencio administrativo*

Se puede entender como silencio administrativo la prolongada abstención del órgano administrativo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por un particular, y a estar obligado a contestarle. En opinión del profesor español Julio Massip Acevedo: "Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa".[139]

B. *Consecuencias del silencio administrativo*

Tres son las posibles consecuencias del silencio administrativo: la negativa, la positiva y la indefinida.

[139] Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

a. La negativa ficta

Consiste la consecuencia negativa del silencio administrativo, en suponer que la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo, ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado; a dicha consecuencia se le conoce como negativa ficta.

A este respecto, la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán previene: "Artículo 128. El plazo para interponer el recurso administrativo de revisión será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto que se impugna o hubiera trascurrido el plazo establecido en las leyes respectivas para que opere la negativa ficta".

b. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración, consiste en suponer que la instancia o petición presentada por el particular al órgano administrativo, ha sido resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado por el gobernado a dicha consecuencia afirmativa ficta o tácita.

Para que opere la afirmativa ficta es indispensable que, como en la negativa ficta, el órgano administrativo tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución acerca de lo solicitado, dentro de un plazo señalado por la ley, y que haya transcurrido ese plazo sin que la haya manifestado.

c. La indefinida

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la instancia o petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege mediante una de las garantías individuales, concretamente la contenida en su artículo 8o.

En todo caso, el servidor público del estado de Yucatán o de sus municipios, que no respeta el derecho de petición, por no dar debida respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, se hace acreedor a una de las sanciones previstas en el artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Yucatán, consistentes en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

4. *El derecho de petición*

La obligación de los titulares de los órganos administrativos a dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, como una consecuencia del derecho de petición, al disponer:

> Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
>
> A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Como se infiere del precepto constitucional antes trascrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición, empero, en materia política, el uso de dicho derecho se reserva, en nuestro país, a los ciudadanos de la República.

Por otra parte, en los términos del citado artículo 8o. constitucional, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, y además, toda autoridad está obligada a dictar un acuerdo escrito por cada petición que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio del derecho de petición tiene como requisitos que se formule por escrito y que haga de manera pacífica y respetuosa. Por tanto, la petición formulada mediante mitin o manifestación pública, no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso, al planteamiento oral expuesto en el mitin, deberá agregarse la petición escrita, presentada ante la autoridad competente. Además, la petición deberá presentarse en forma pacífica y respetuosa, requisitos que no cubren las peticiones presentadas con violencia, con amenazas, o de manera insultante.

Como también se desprende del artículo 8o. constitucional, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y dirigirse precisamente al pe-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ticionario y hacerla de su conocimiento dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse.

Complementariamente, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Por tanto, la falta de respuesta oportuna y pertinente a cualquier solicitud que satisfaga los requisitos del derecho de petición es una violación al mismo y a la correspondiente garantía constitucional consagrada en el artículo 8o. de nuestra ley fundamental, la cual puede combatirse mediante el juicio de amparo y, tratándose de omisiones de este tipo que sean de naturaleza administrativa —salvo las de carácter electoral o laboral— se pueden denunciar ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, o ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según se trate de autoridades del fuero común o del fuero federal.

VIII. El proceso administrativo

Muchos autores, como Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, el primero, acabamos de verlo, se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones incurre en errores o defectos, involuntarios o deliberados, que vulneran o lesionan los derechos o intereses de los particulares, quienes los pueden combatir, repito, mediante el recurso administrativo, cuyo trámite representa una etapa adicional del procedimiento administrativo, en el mismo ámbito de actuación de la autoridad administrativa cuyo acto se reclama.

En tanto que, el proceso administrativo tiene una connotación jurisdiccional, pues se entiende como toda relación jurídica de derecho público, establecida entre el juzgador y las partes, cuyas características resume Ramón Martínez Lara de la siguiente manera:

> I. Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a través del tiempo.
>
> II. Autónoma, tanto porque está regida por su propia ley, como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.
>
> III. Es tridimensional, en el sentido ya indicado de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes, actor y demandado.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

IV. Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargos y facultades que nacen durante el proceso.

V. Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.

VI. Es colaborante, porque a pesar de que las partes, por decirlo así, luchan una contra la otra, sus actividades junto con la del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso (este punto de vista es de Calamandrei).

VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.[140]

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de la administración, de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.

[140] Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo sexto

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

La institución del contrato es, a no dudarlo, una de las de mayor abolengo, tanto en el derecho positivo como en la ciencia jurídica; adquiere perfiles precisos en el derecho privado romano, y en el siglo XX cobra caracteres propios en el derecho internacional público y privado, en el derecho administrativo y en el derecho laboral.

I. Convenio, contrato y cuasicontrato

La convención —también llamada convenio— fue considerada, desde el derecho romano, como típico acuerdo de voluntades, y se distinguieron en ella dos clases o especies: el contrato y el pacto. El carácter eminentemente formalista del derecho romano negó, en sus inicios, efecto jurídico a los pactos, otorgándolo únicamente a las convenciones investidas de ciertas formas solemnes como las de la *mancipatio*, la *traditio*, la *stipulatio* y la *transcriptio* que, con sus respectivas modalidades, representaron en el ordenamiento jurídico romano los primeros modos de configurar los contratos.

La convención fue interpretada en el Código Napoleónico como el genérico acuerdo de voluntades, y tuvo al contrato como la especie de convención cuyo acuerdo de voluntades da origen a una obligación, por ser, en los términos de su artículo 1101: "un convenio en cuya virtud una o varias personas se obligan respecto de otras, dar, hacer o no hacer alguna cosa".[141]

En su artículo 990, el Código Civil del Estado de Yucatán define al convenio como "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones", y agrega: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". Sin

[141] *Colección de códigos europeos*, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875, t. I, p. 185.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

embargo, como el artículo 1055 de dicho ordenamiento legal, al igual que el artículo 1859 del Código Civil del Distrito Federal, establece que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios, pierde relevancia la distinción entre unos y otros, "lo cual —según dice Ramón Sánchez Medal— hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato".[142]

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto del contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue tres interpretaciones del negocio contractual; el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; el concepto estricto distingue la convención del contrato, al considerar a aquélla el género y a éste la especie, porque entiende por convención todo acuerdo sobre un objeto de interés jurídico, y contrato es exclusivamente el acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial. El concepto intermedio del contrato admite el invariable contenido patrimonial de la noción del contrato e incluye dentro de ella, "no sólo los acuerdos dirigidos a constituir una relación obligatoria, sino también los encaminados a extinguirla o modificarla".[143]

Con anterioridad a Gayo, el derecho romano atribuyó el nacimiento de las obligaciones a un contrato o a un delito, siendo el autor de *Las instituciones* quien reconoció otras fuentes adicionales de las obligaciones que posteriormente, como hace notar Fernando J. López de Zavalía, una corriente de glosadores clasificó como cuasicontratos y como cuasidelitos.[144]

Por cuasicontrato se entiende todo acto lícito voluntario que, sin existir convención que lo acuerde, produce obligaciones, ya respecto de uno de los interesados o recíprocas entre partes, bien en beneficio de un tercero. Se suelen considerar como cuasicontratos el pago de lo indebido, el enriquecimiento sin causa, la gestión de negocios y la promesa pública de recompensa.

II. División de los contratos

Desde luego, la institución del contrato ha encontrado en el derecho civil su mayor desarrollo, pero tal circunstancia no niega a dicha institución su ca-

[142] Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 4.

[143] Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

[144] López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, Editor, 1984, p. 321.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

rácter jurídico general ni impide a otras ramas del derecho ocuparse de ella, como en la realidad ha sucedido; por ello, de acuerdo a la naturaleza de los ordenamientos jurídicos que los regulan, es dable dividir a los contratos en civiles, mercantiles, laborales y administrativos, siendo estos últimos los que interesan a la presente obra.

III. Los contratos de la administración pública

Una corriente doctrinaria puso en duda la posibilidad jurídica de que la administración pública celebre auténticos contratos, mas, superada tal inquietud, después se discutió la naturaleza y carácter de sus contratos, para poder establecer si existe un tipo especial de contrato, diferente al de derecho privado, o sea, si existe el contrato administrativo. Así, como apunta Bartolomé A. Fiorini, "mientras los juristas polemizaban sobre la posibilidad de que el poder público pudiera realizar contratos, la realidad diariamente patentizaba la presencia de relaciones contractuales entre el Estado y los particulares".[145]

1. *Debate sobre la existencia del contrato administrativo*

Acerca de la existencia del contrato administrativo, se advierten dos corrientes doctrinarias, una negativa, que rechaza la existencia de los contratos administrativos, constitutivos de una categoría diferente a la de los del derecho privado; y otra corriente positiva que sostiene la existencia de los contratos administrativos, diferentes a los celebrados entre particulares y sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.

La corriente negativa —prácticamente desaparecida en la actualidad— fue sostenida por juristas tan destacados como Otto Mayer, Fritz Fleiner y León Duguit, cuyos argumentos en contra los resume Fernando Garrido Falla, diciendo: "la negación del contrato administrativo supone que los ejemplos que normalmente se manejan bajo tal denominación habrían de

[145] Fiorini, Bartolomé, A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, p. 409. Según Escola: "La discusión que antaño se había suscitado respecto de si existían o no los contratos administrativos, de si era posible la aparición de un tipo de contrato diferente del que era conocido en el derecho privado, y de la capacidad de la administración pública para celebrarlos, está ya definitivamente superada, y actualmente la legislación, la doctrina y la jurisprudencia reconocen esa existencia y esta posibilidad, como algo indubitable". Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 158.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ser clasificados, bien como contratos civiles de la administración, bien como actos administrativos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición".[146]

Entre otros renombrados autores, figuran en la corriente positiva: Gastón Jèze, Marcel Waline, Rafael Bielsa, Gabino Fraga y Fernando J. López de Zavalía; para este último los contratos administrativos se caracterizan por ser celebrados por la administración pública, por lo general con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público, con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídica respecto de la administración pública.

Comparto la tesis de esta corriente positiva que sostiene la existencia del contrato administrativo como categoría diferente al contrato de derecho privado; sin embargo, considero que sólo una parte de los celebrados por la administración pública son contratos administrativos, habida cuenta que también celebra otros de derecho privado. En este sentido, Miguel Acosta Romero afirma:

> Aun cuando la doctrina ha discutido mucho sobre el particular, creemos que en la actualidad sí se aceptan teóricamente esta clase de contratos, y se explica la intervención del Estado en vista de una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en función de los objetivos que persigue con la celebración del contrato y que son los de cumplir con sus cometidos.[147]

2. *Criterios para diferenciar el contrato administrativo*

Para diferenciar al contrato administrativo, se han empleado diversos criterios doctrinales, entre los cuales destacan el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad, y el mixto.

A. *El criterio subjetivo*

De acuerdo con el criterio subjetivo, un contrato es administrativo si uno de los contratantes forma parte de la administración pública; empero,

146 Garrido Falla, Fernando, *op. cit.*, p. 35.
147 Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 245.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

para los promotores de este criterio, "un contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, obrando como tal y relacionándose, por este conducto, con los particulares".[148]

Obviamente, los contratos celebrados exclusivamente entre particulares no pueden ser de naturaleza administrativa, pero ello no implica que todo contrato celebrado por la administración pública sea administrativo, habida cuenta que en muchos de los que ella es parte son contratos de derecho privado, como lo demuestran, entre otros, los contratos de compraventa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores celebra con los clientes de sus tiendas.

En mi opinión, debe rechazarse la tesis de que sea administrativo todo contrato que celebre la administración pública, obrando como tal, y relacionándose, por ese medio, con los particulares, porque está basada en la obsoleta teoría de la doble personalidad del Estado, la cual, como vimos en el capítulo primero de esta obra, distingue, en los actos de la administración pública, los de autoridad, en los cuales actúa como persona de derecho público; y los actos de gestión, en los que —según esta teoría— obra como particular.

B. *El criterio de la jurisdicción*

Diversos autores, como Alejandro Oliván y Borruel,[149] sostienen este criterio, conforme al cual, a diferencia del contrato de derecho privado, cuyas controversias se dirimen en los tribunales judiciales, la competencia relativa al contrato administrativo corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Dados sus débiles fundamentos, el criterio jurisdiccional, que hace radicar en la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo el carácter administrativo de un contrato, obtuvo poco eco y muchos detractores; estos últimos subrayaron que la competencia de dichos tribunales respecto de las controversias relativas a los contratos puede derivar de la ley, de la resolución jurisdiccional en atención a las características de un contrato específico, o de pacto entre las partes.

---

[148] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, p. 100.

[149] Oliván y Borruel, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A juicio del profesor Recaredo Fernández de Velazco, el criterio jurisdiccional pretende convertir lo adjetivo en lo sustantivo, y lo accidental en lo esencial de los contratos, siendo inaceptable que el accidente jurisdiccional altere la esencia contractual, como inadmisible resulta que la voluntad del legislador, del juez o de las partes, hagan variar artificialmente la esencia o naturaleza de un contrato, por supeditarla a su competencia jurisdiccional.[150]

C. *El criterio formal*

Un contrato dado se caracteriza como administrativo, conforme al criterio formal, por la observancia de ciertas formalidades específicas y predeterminadas, tales como la licitación previa o el apego a bases o condiciones preestablecidas, entre otras. Este criterio es objetado porque las formalidades no son exclusivas de los contratos administrativos, los cuales, por cierto, en ocasiones quedan exentos de su cumplimiento.

D. *El criterio de la cláusula exorbitante*

Todo contrato será administrativo, según el criterio de la cláusula exorbitante, a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado, por ejemplo, por atribuirse a la administración pública contratante, prerrogativas —respecto del particular con el que contrata— no conferibles a ninguna de las partes en contrato alguno; o bien, por otorgar al particular con quien contrata, poderes o facultades específicas respecto de terceros, imposibles de conferir conforme al derecho privado. Como dice el profesor Héctor Jorge Escola: "la nota propia de este tipo de contratos radica en la existencia, en ellos, de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público".[151]

Sostenido por el Consejo de Estado francés, el criterio de la cláusula exorbitante es objetado porque pudiera ser innecesaria la inserción de tales cláusulas en los contratos administrativos para alcanzar los mismos efectos, por disfrutar la administración pública de especiales prerrogativas establecidas en las leyes y reglamentos.

---

150 Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

151 Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 103.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

E. *El criterio teleológico*

A la luz del criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiere ser la satisfacción de la necesidad de carácter general o del interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes, destacan entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.

De acuerdo a la modalidad de los servicios públicos del criterio teleológico, es administrativo todo contrato cuya finalidad consista en la prestación de un servicio público. A esta modalidad se le censura su imprecisión derivada de la falta de consenso en torno al concepto de servicio público.[152]

Otra versión del criterio teleológico para la diferenciación de los contratos administrativos es la del interés público, conforme a la cual dicho interés representa la finalidad de los mismos, como explica Héctor Jorge Escola:

> Todas esas singularidades características, todas las peculiaridades que le son asignadas y contribuyen a perfilar los contratos administrativos, nacen de su específica finalidad de interés público, por lo que es ése propósito de alcanzar de manera directa e inmediata la satisfacción de ese interés público el que define de manera contundente e irrefutable un contrato como contrato administrativo.[153]

Independientemente de la imprecisión del concepto de interés público, éste no basta a dar la diferencia específica del contrato administrativo, toda vez que los contratos celebrados entre particulares, y por tanto de derecho privado, también pueden tener ese propósito; así lo reconoce el propio Escola al asirse del criterio subjetivo para complementar su caracterización de los contratos administrativos, cuando dice: "Es por esa circunstancia, por tener una finalidad de interés público, por lo que en los contratos administrativos una de las partes que lo celebran debe ser siempre la administración pública actuando como tal, esta vez, en cumplimiento de una función administrativa".[154]

---

[152] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo* (primer curso), México, Porrúa, 1994, p. 273.

[153] Escola, Héctor Jorge, *El interés público…*, *cit.*, pp. 160 y 161.

[154] *Ibidem*, p. 160.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

F. *El criterio legal*

De todos los criterios empleados para establecer el carácter administrativo de un contrato, el más pragmático es el criterio legal, conforme al cual sólo serán administrativos los contratos que la ley determine como tales; por ejemplo, el artículo 50 de la derogada Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1980, disponía:

> Los contratos, que con base en la presente ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público.
>
> Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales.

Pese a su pragmatismo, el criterio legal es objetable, porque podría el legislador llegar a considerar como administrativos, contratos estrictamente de derecho privado celebrados por la administración pública.

G. *El criterio mixto*

Toda vez que ninguno de los mencionados criterios propuestos para determinar el carácter administrativo de un contrato, en mi opinión, debe prevalecer el criterio mixto, conforme al cual se pueden considerar contratos administrativos, aquellos en los que, cuando menos, una de las partes es una persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales, y posible contenido de cláusulas exorbitantes del derecho privado y no contrarias al derecho público, destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general o del interés público, o al logro de la utilidad pública, cuyas controversias que susciten deberán ser de la competencia de órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo.

IV. Concepto de contrato administrativo

La idea del contrato administrativo parte del supuesto de que, en ciertos casos, los actos bilaterales en que participa la administración son contratos cuyas peculiaridades propias impiden asimilarlos a los moldes contractuales del derecho privado.

A este respecto, el profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías observa cómo la administración pública realiza actos bilaterales que, de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

acuerdo a su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una relación jurídica de derecho administrativo, lo cual evidencia su sometimiento a ciertas normas jurídicas, muchas de las cuales son distintas de las del derecho privado. "Estos contratos forman, dentro de los contratos de la administración, la categoría particular de los contratos administrativos".[155]

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes —la administración pública— guarda respecto de la otra —un particular—, en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

En este orden de ideas, 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.*

Miguel Ángel Bercaitz distinguió dos clases de contratos administrativos, los que lo son por su naturaleza y los que tienen tal carácter por voluntad del legislador; en su opinión, por su naturaleza son contratos administrativos:

> aquellos celebrados por la Administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica.[156]

V. Principios rectores del contrato administrativo

Tanto la teoría del contrato administrativo como su regulación jurídica descansan en diversos principios cuya sistematización está pendiente de realizar; entre ellos destacan los siguientes

[155] Brewer Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, p. 182.

[156] Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Principio de legalidad*

De conformidad con el principio de legalidad, el contrato administrativo debe sujetarse a un régimen jurídico determinado con precisión, porque, según dice Jean Rivero: "La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción".[157]

En el estado de Yucatán, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Yucatán y la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán regulan los contratos administrativos relativos a la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, obra pública y prestación de servicios de diversa naturaleza, que celebren la administración pública centralizada, la paraestatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos y los organismos autónomos.

2. *Principio de continuidad*

De conformidad con el principio de continuidad, la ejecución de los contratos administrativos no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que puedan alcanzar cabal y oportunamente su finalidad; a este respecto, Héctor Jorge Escola, tras de citar ejemplos de concesión de servicios públicos y de contratos de obra pública, afirma:

> Los ejemplos podrían multiplicarse, pero los datos son suficientes como para demostrar que en el contrato administrativo la administración pública necesita contar imprescindiblemente con el derecho de exigir, en todo momento, la continuidad de su ejecución, y que el interés público impone que el cocontratante particular esté obligado a esa continuada prestación.[158]

3. *Principio de mutabilidad*

Dado el *ius variandi* de la administración pública, el contrato administrativo, de acuerdo al principio de mutabilidad, puede ser unilateralmente modificado dentro de ciertos límites por la administración pública contratante,

---

157 Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970, p. 15.

158 Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 384.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en aras del interés público, y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*, por lo cual se considera al de mutabilidad, como el más importante de los principios rectores del contrato administrativo. En relación con tal principio, Gaspar Ariño Ortiz explica:

> la administración no puede renunciar a sus potestades ni cercenar su voluntad en la gestión del interés general. Su responsabilidad privativa de interés general no puede verse condicionada por los contratos que vaya celebrando. De ahí su potestad de introducir modificaciones en el objeto mismo del contrato, que aseguren una mejor realización de aquél o una mejor adaptación a sus fines. Potestad cuya renuncia, aun declarada en el contrato, sería nula y sin valor. La inmutabilidad del contrato (principio del *contractus lex*) se ve así matizada, coloreada administrativamente, por la inmutabilidad del fin.[159]

4. *Principio de equilibrio financiero*

Conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas —o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión—, por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o a la administración pública, bien por causas no imputables al Estado, para lo cual se emplean mecanismos diversos como aquellos a que se refieren el llamado "hecho del príncipe", y la teoría de la imprevisión.

A. *El "hecho del príncipe"*

Se entiende por "hecho del príncipe", la alteración provocada en las condiciones de un contrato administrativo, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, derivadas de decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública. Escola explica el hecho del príncipe como:

[159] Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, 1968, p. 225.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> toda decisión o conducta que emane de la misma autoridad pública que celebró el contrato y que ésta realiza en su carácter y condición de tal, que ocasione un perjuicio real, cierto, directo y especial al contratante particular, que éste no haya podido prever al tiempo de celebrar el contrato y que produzca una alteración anormal de su ecuación económica-financiera.[160]

B. *Teoría de la imprevisión*

La moderna teoría de la imprevisión, o de la lesión sobreviniente, toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula *rebus sic stantibus*, epítome o resumen de "*contractus qui habent tractumásuccessivum vel dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*" traducible como "todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales".

Los posglosadores del derecho romano del siglo XIV, con Baldo de Ubaldis a la cabeza, utilizaron el texto anterior para sistematizar un desarrollo doctrinal cuya idea central es la siguiente: "Se presume que los contratantes sólo están dispuestos a mantener y cumplir las obligaciones contraídas mientras no cambien las circunstancias en que contrataron".[161]

La prestación del servicio público bajo el régimen de concesión, de acuerdo al criterio dominante en la doctrina, se realiza a riesgo y ventura del concesionario, por lo que teoría de la imprevisión trata de validar una excepción a tal principio, como sugiere Recaredo Fernández de Velasco, cuando expresa: "Que el servicio público se expresa a riesgo y ventura del concesionario significa que, en tanto aquélla se mantenga, subsistirán las circunstancias y condiciones económicas en que fue convenida, salvo aquellos casos excepcionales en que se imponga cierta variación (Teoría de la imprevisión)".[162]

La teoría de la imprevisión se ha identificado con la expresión tradicional de cláusula *rebus sic stantibus*, habiendo sido adoptada por el derecho administrativo, especialmente en lo relativo a la concesión de servicio público y al contrato de obra pública. Respecto de esta teoría, la Quinta Conferencia Interamericana de Abogados, realizada en Lima en 1947, aprobó la siguiente resolución:

---

160 Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 458.

161 "El contrato de tracto sucesivo y la cláusula *rebus sic stantibus* (teoría de la imprevisión)", *Ciencias Jurídicas y Sociales*, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962, p. 28.

162 Fernández de Velazco, Recaredo, *op. cit.*, p. 242.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1o. Que la teoría del riesgo imprevisible que se aplica a la concesión de servicios públicos, es también de aplicación a los demás contratos administrativos, particularmente en los de obras públicas y de suministro.

2o. Que si en ocasión de sobrevenir hechos extraordinarios que alteren las circunstancias de la relación obligacional, independientes de la voluntad de las partes e imprevisibles, que subviertan la economía del contrato, si el contratante no deja de cumplir con la obligación contraída, tiene derecho a exigir que la administración cubra total o parcialmente los aumentos producidos, conforme a los principios de la equidad.

3o. Que debe, por consiguiente, incluirse en la legislación normas que permitan en los contratos a largo plazo la aplicación de la teoría de la imprevisión, a fin de reajustar el orden jurídico a la realidad y evitar así la grave lesión que importaría para una de las partes mantener en esta emergencia la inflexibilidad de los contratos.

4o. Que el mecanismo correctivo que se prevea en estos casos, debe contemplar un reajuste equitativo por revisión administrativa, con recurso ante el Poder Judicial, que comprenda las variaciones en más en los precios de los bienes y servicios.[163]

Diversos autores, como Roberto Dromi, opinan que la teoría de la imprevisión es aplicable a todo contrato administrativo, "ya sea de obra pública, servicios, suministro, locación, concesión de servicios públicos, etc. En consecuencia se aplica a los contratos celebrados por el Estado (nacional, provincial y municipal) y por sus entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado y otras modalidades de descentralización administrativa y económica".[164]

La teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar lugar a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia; a una prórroga al plazo de ejecución de un contrato de obra pública, o a una indemnización al contratista de la misma; a la actualización o reajuste de precios, en el contrato de suministro; y al reajuste del monto del alquiler en el contrato de locación.

VI. Elementos del contrato administrativo

Conviene tener presente la diferencia existente, en materia contractual, entre requisito y elemento; el primero viene a ser toda condición indispen-

[163] Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1953, t. I, p. 572.

[164] Dromi, José Roberto, "La imprevisión en los contratos de la administración", *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

sable para la validez del contrato; en cambio, por elemento, entendemos cada una de las partes integrantes del contrato, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, a diferencia de las no esenciales, así llamadas porque el contrato puede existir careciendo de ellas.

Robert Joseph Pothier propuso, con éxito, una clasificación tripartita de los elementos del contrato de derecho privado al agruparlos en esenciales, naturales y accidentales. Se entienden como esenciales los elementos indispensables para que exista el contrato, por cuya razón la voluntad de las partes no puede subsanar su carencia; se consideran como naturales aquellos elementos que de ordinario figuran en todo contrato o derivan de la naturaleza particular de un contrato dado, y que la voluntad de los contratantes puede excluir del contrato. Elementos accidentales vienen a ser los que no aparecen en el contrato a menos que las partes convengan incorporarlos.

En su artículo 991, el Código Civil del Estado de Yucatán, al igual que el artículo 1794 del Código Civil para el Distrito Federal, únicamente exige dos elementos: I. Consentimiento, y II. Objeto, que pueda ser su materia del contrato. De esta manera, se reconoce implícitamente la existencia, por lo menos, de los sujetos y de la causa, porque no puede haber consentimiento sin los sujetos que lo otorgan, ni puede existir el objeto sin una causa que lo genere.

Respecto del contrato administrativo, la doctrina no objeta los elementos esenciales, pero se muestra reticente en relación con los naturales y los accidentales, así como de una clasificación tripartita, por considerar que la administración pública está siempre obligada a ceñir su actuación al marco de su competencia, la cual le impide actuar fuera del perímetro de sus facultades y la sujeta a los fines determinados por la ley, restringiendo la exclusión de elementos naturales y la inclusión de elementos accidentales del contrato.[165]

Un sector importante de la doctrina propone una clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales; sin cualquiera de los primeros, el contrato no puede existir, en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato exista.

Se mencionan insistentemente por la doctrina como elementos esenciales del contrato administrativo: los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; aun cuando de manera aislada y poco frecuente, también se mencionan como elementos esenciales del contrato: la forma, la competencia y

[165] García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, 1959, t. I, p. 260.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación.[166] Como elementos no esenciales del contrato administrativo se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.[167]

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato, los básicos y los presupuestos; los primeros son los elementos esenciales en sentido estricto: consentimiento y objeto; en tanto que los elementos presupuestos son aquellos que están implícitos en los básicos, como es el caso de los sujetos, que vienen a ser un elemento esencial presupuesto en el consentimiento, al igual que la causa lo viene a ser en el objeto.

1. *Los sujetos*

No es posible un contrato sin los sujetos o partes que lo celebran; en los contratos administrativos una de las partes, que pueden ser dos o más, habrá de ser un órgano del poder público en cumplimiento de una función administrativa; el otro sujeto puede ser un particular o, en el caso del llamado contrato interadministrativo, otro órgano del poder público.

En cuanto al órgano del poder público podrá ser uno administrativo, lo mismo que uno legislativo o uno jurisdiccional, pero siempre en cumplimiento de una función administrativa, y dotados de competencia para la celebración del contrato respectivo. Por tal razón, en nuestra opinión, la competencia es un requisito que debe satisfacer el órgano público contratante y no un elemento del contrato.[168]

El otro sujeto del contrato administrativo, salvo que sea un contrato interadministrativo, será un particular, éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar, y lo mismo podrá ser una persona física que una persona jurídica. Además, puede quedar sujeto a satisfacer requisitos especiales como sería, por ejemplo, su inscripción en un padrón de proveedores.

2. *El consentimiento*

Se unifican la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para considerar al consentimiento —acuerdo de voluntades en torno a un fin común—

---

166 Altamira, Pedro Guillermo, *op. cit.*, pp. 509-515; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 276-278; Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, *cit.*, pp. 183-208; Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, pp. 128-130.

167 Bercaitz, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 303.

168 Serra Rojas, Andrés, *Derecho…*, *cit.*, p. 496, considera elementos del contrato administrativo a la competencia del órgano y a la capacidad del particular.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere, pues, de la voluntad de los sujetos o partes y de su coincidencia para generar el consentimiento y, con él, el contrato mismo.

La voluntad del órgano del poder público, o voluntad administrativa, en cumplimiento de una función administrativa, representa su determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su cocontratante; voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada en la norma jurídica aplicable.

3. *La forma*

En opinión de quien esto escribe, la forma no es un elemento del contrato, sino un requisito que habrá de satisfacerse tanto respecto al consentimiento y en particular a la manifestación de la voluntad, como a la instrumentación del contrato, pues siendo éste, por definición, *el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales*, existirá desde el momento en que acuerdan crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que, para su validez, se deban satisfacer los requisitos [por ejemplo, los de forma] que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad.[169]

Acerca de la voluntad, recordemos también la necesidad de preservarla contra todo vicio que la violente o deforme; el error, el dolo y la violencia son los vicios más señalados en la doctrina, que afectan al consentimiento, respecto de los contratos administrativos.

4. *El objeto*

En todo contrato, el objeto es elemento esencial y básico de todo contrato, y debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, consistente en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones —objeto directo— o, tratándose del

[169] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit*., p. 186, no considera a la forma como requisito sino: "Como elemento esencial complementario, concurrente a veces para la existencia y otras para la mejor eficacia del contrato administrativo, aparece la «forma» tan trascendente siempre en el campo del derecho administrativo".

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

objeto indirecto, en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer (Código Civil del Estado de Yucatán, artículo 1019).

La cosa objeto del contrato administrativo, a diferencia del contrato de derecho privado, puede no estar en el comercio, como ocurre en el contrato de obra pública relativo a la conservación o mantenimiento del edificio del Palacio de Gobierno del Estado de Yucatán.

5. *La causa*

Se entiende por causa del contrato administrativo, el móvil o principio impulsor de la voluntad de las partes para su celebración, siendo diferente la causa del órgano público a la de su cocontratante, cuando éste es un particular, en cuyo caso no tiene mayor relevancia; no así la causa del órgano público contratante, cuya importancia es de tal magnitud que si desaparece, el contrato administrativo se extingue, lo cual significa que es la causa impulsora de la voluntad del órgano público, y no la del particular cocontratante, la que configura a este elemento esencial de dicho contrato.

Algunos autores consideran a la causa como un elemento esencial, presupuesto o implícito en el objeto; en este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: "La existencia del objeto, a su vez, implica la de una causa y la de una finalidad, implícitos en él y condicionados, en cuanto a su ser, por los mismos sujetos".[170]

6. *La finalidad*

Para otros autores, la finalidad o *telos* del contrato, es uno de sus elementos esenciales, por cierto implícito o presupuesto en el objeto del mismo, habida cuenta que la finalidad explica el porqué de tal objeto; como bien dice Miguel S. Marienhoff: "La «finalidad» constituye la «razón» que justifica la emisión del acto. De modo que la «finalidad» en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente".[171]

VII. Otros presuntos elementos esenciales

Algunos autores sostienen la existencia de otros elementos esenciales del contrato administrativo, los cuales no han sido aceptados como tales por el grueso de la doctrina; entre ellos figuran la forma, la competencia y la capacidad,

[170] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 186.
[171] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 344.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

el régimen jurídico especial, y la licitación; de los dos primeros ya nos hemos ocupado, analicemos ahora los dos restantes.

1. *El régimen jurídico especial*

No faltan autores que ven, en el régimen jurídico especial, un elemento esencial del contrato administrativo; señalan que éste es regido por reglas exorbitantes del derecho privado, de tal suerte que aun cuando determinados privilegios del órgano público contratante no consten expresamente en el contrato, deberán hacerse valer cuando sea necesario, destacando entre ellos su posible modificación y aun su rescisión unilateral, así como su ejecución directa. En esta tesitura, el profesor Pedro Guillermo Altamira estima que un contrato celebrado por la administración pública será administrativo, si establece estas tres posibilidades, de lo contrario será un contrato común. "Ellas tienen a su vez como presupuesto ineludible: a) un régimen de interpretación especial, b) el privilegio de la decisión unilateral, c) el privilegio de la ejecución directa".[172]

Sin poner en duda los referidos privilegios del órgano del poder público en los contratos administrativos que celebre, lo que no admito es considerar al régimen jurídico especial que los establece, como elemento esencial de tales contratos, por no ser parte integrante de ellos, sino un requisito indispensable de los mismos, toda vez que deben ser regulados por normas jurídicas exorbitantes del derecho privado, so pena de no ser contratos administrativos.

2. *La licitación*

En nuestros ordenamientos jurídicos —y también en los de otros países— la palabra licitación se ha usado como sinónimo de subasta, concurso y remate; así, por ejemplo, el texto vigente del artículo 134 constitucional habla de licitaciones para la adjudicación de los contratos del Gobierno, en tanto que su texto original utilizó el término "subasta".

Mas, al margen de que exista o no tal sinonimia, lo que interesa precisar es si la licitación es un elemento del contrato administrativo, como lo consideran algunos autores.[173]

---

[172] Altamira, Pedro Guillermo, *op. cit.*, p. 516.

[173] "*Licitación*. Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos; encuentra su justificación en

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Considero que la licitación no es un elemento —y mucho menos esencial— del contrato administrativo, sino que se trata de un requisito procedimental exigible en muchos de tales contratos, porque si fuese un elemento esencial sería imprescindible en todos ellos, lo cual no ocurre así, entre otras razones por urgencia, por existir un único posible cocontratante, o por la que aduce el citado artículo 129, constitucional, al establecer: "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios".

Luego entonces, la licitación no constituye ni siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino un requisito previo a su celebración que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico mediante el cual se selecciona —de entre todos los aspirantes cuya idoneidad moral, técnica y financiera quedó previamente comprobada—, al cocontratante que haya presentado la mejor oferta, que no necesariamente la más baja.

VIII. Clasificación de los contratos administrativos

Son abundantes las clasificaciones de los contratos administrativos propuestas en la doctrina, recordamos las que los agrupan por el número de partes que resultan obligadas, en unilaterales y bilaterales o sinalagmáticos; por las prestaciones pactadas: a título gratuito o a título oneroso; por el momento de su conclusión, en consensuales y en reales; por su regulación en la ley, en nominados y en innominados; por la certeza de sus prestaciones, en conmutativos y en aleatorios; y por su relación con otro contrato, en principales y en accesorios.[174]

La doctrina civilista del contrato utiliza también las anteriores clasificaciones, de ellas sólo me ocuparé, ahora, de la que los distingue en nominados e innominados.

Los contratos nominados, también llamados típicos, son aquellos que reciben denominación y tienen regulación especial en la ley. Otros autores,

disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública". Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*

[174] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 239.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en cambio, distinguen entre contrato típico y contrato innominado; en este sentido, el profesor Miguel Montoro Puerto deslinda uno de otro al definir:

> contrato típico es aquel que tiene una disciplina concreta y detallada en la ley, disciplina que no es óbice para que las partes contratantes introduzcan cláusulas, siempre y cuando tales cláusulas no modifiquen sustancialmente aquella disciplina legal... Contrato nominado, por su parte, será aquel que tenga un nombre, un *nomen juris*, pudiendo tener además de tal nombre una disciplina legal o carecer de ella.[175]

En el esquema de Miguel Montoro Puerto, el contrato innominado es el que carece de nombre en la ley, y aun cuando un sector de la doctrina lo identifica con el contrato atípico, dicho profesor español distingue entre uno y otro, al señalar que: "contrato atípico es aquel que carece de regulación legal o, también, aquel que carece de regulación específica en el ordenamiento jurídico... En suma, el contrato atípico será un contrato *ex novo*, contrato fundado en una realidad social que se anticipa a la realidad legal".[176]

IX. Contratos administrativos yucatecos

En el orden jurídico yucateco, la vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles regula los contratos que celebren la Dirección de Adquisiciones y Proveeduría del Gobierno del Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno estatal.

En el capítulo II, de su título segundo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Yucatán regula dos tipos de contratos, por cuya razón se consideran contratos nominados; ambos principales, sinalagmáticos, onerosos, conmutativos y formales, los cuales son los de adquisición de bienes muebles, y de arrendamiento de bienes muebles.

Por su parte, la Ley de Obra Pública del Estado de Yucatán contempla dos tipos de contratos: el de obra pública y el de servicios conexos con la misma.

---

175 Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

176 *Ibidem*, pp. 32 y 33.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Se trata en esos casos, de contratos administrativos, tanto por ser siempre la administración pública una de sus partes como por estar regulados por un régimen jurídico de derecho público, que en Yucatán se apoya en el artículo 107 de la Constitución particular del estado y en las dos leyes mencionadas, ambas de orden público.

Tales contratos son principales, por subsistir por sí mismos y tener fin propio; son sinalagmáticos, por generar obligaciones recíprocas tanto para la administración pública como para su cocontratante; son a título oneroso, por obtener cada una de las partes sendas prestaciones a cambio de otras que han de realizar, consideradas como equivalentes; son conmutativos, por ser ciertas, desde su celebración, las prestaciones a cargo de las partes; y son formales porque deben constar por escrito y para suscribirlos la administración pública debe cubrir varias formalidades.

1. *Contrato de adquisición de bienes muebles*

Adquisición de bienes muebles es uno de los más usuales contratos administrativos nominados, mediante el cual la administración pública se provee de los bienes muebles necesarios para el desempeño de sus actividades.

2. *Contrato de arrendamiento de bienes muebles*

Regulado en nuestro país, principalmente por los mismos ordenamientos jurídicos relativos al de adquisición de bienes muebles, el contrato administrativo de arrendamiento de bienes muebles es celebrado por la administración pública para tener el uso temporal de ciertos equipos —por ejemplo fotocopiadoras—, mediante el pago de una renta.

3. *Contrato de enajenación de bienes muebles*

La Ley de Patrimonio Estatal Patrimonial, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 8 de septiembre de 2012, al igual que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de Yucatán, son omisas en la regulación de la enajenación de bienes muebles propiedad del Gobierno del estado de Yucatán cuando resulten inútiles u obsoletos, sin que establezca un procedimiento administrativo para tales efectos, por lo que sería conveniente que se legislara en ello, para contar con las bases jurídicas para regular el contrato administrativo de enajenación de bienes muebles que son patrimonio del estado.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

4. *Contrato de obra pública*

Para muchos, el de obra pública es el contrato administrativo por antonomasia, mediante el cual un sujeto a quien se denomina contratista, se obliga a construir, reconstruir, reformar, reparar, mantener, o demoler un bien inmueble, mediante el pago de un precio que se obliga a pagarle otro sujeto que siempre será un órgano de la administración pública. El profesor Rafael Juristo Sánchez lo define como: "aquel tipo de contrato administrativo por virtud del cual una de las partes llamada contratista o empresario se obliga a realizar, con organización y medios propios, una obra inmobiliaria destinada a satisfacer un interés público, a cambio de un precio cierto en dinero que se compromete a pagarle una administración pública".[177]

Se puede advertir en la conformación del contrato de obra pública una etapa preliminar que comprende su planeación, programación y presupuestación; una etapa ejecutiva que inicia con la autorización de la obra e incluye, además, la selección del contratista —y en su caso la licitación respectiva—, la adjudicación del contrato, su celebración y firma, la ejecución de la obra, su control y vigilancia, y la recepción de la obra; por último, una etapa final que atañe a la extinción del contrato y a la aplicación de sanciones.[178]

En la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán, la etapa preliminar de planeación y presupuestación, queda regulada en el título segundo; la parte procedimental del contrato de obra pública se regula en su título tercero de dicho ordenamiento; en tanto que la parte de información, verificación, y control se regula en el título quinto; en el título sexto se establecen las infracciones y las sanciones; las inconformidades se ven normadas en el título séptimo de dicha ley.

De acuerdo a la normativa vigente, el contrato de obra pública admite tres modalidades o tipos: a precio alzado, sobre la base de precios unitarios y mixto, como lo establece el artículo 50 de la referida ley.

X. Aspectos complementarios en la legislación yucateca de la materia

A diferencia de la legislación federal de los contratos administrativos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, que

[177] Juristo Sánchez, Rafael, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2a. ed., Madrid, Hauser y Menet, 1991, p. 15.

[178] Canals Arenas, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991, pp. 130-137.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

incurre en el grave defecto de no prever la existencia de padrones de contratistas y proveedores, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles dispone la existencia del Padrón de Proveedores y la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán, que previene la existencia del padrón denominado registro de contratistas respectivamente.

En efecto, la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de Yucatán, previene:

> Artículo 13. La Dirección llevará el padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal y clasificará a las personas inscritas de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y ubicación.
>
> El registro en el Padrón de Proveedores es de carácter indefinido, las personas inscritas en él, podrán comunicar en cualquier tiempo a la Secretaría, las modificaciones relativas a su capacidad técnica y administrativa, económica o de su actividad, cuando tales circunstancias puedan implicar un cambio en su clasificación.
>
> La Dirección y entidades solo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el Padrón. La clasificación a que se refiere este artículo deberá ser considerada por la Dirección y las Entidades en la convocatoria y formalización de las operaciones que regula esta Ley.

Por su parte, la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 55. La Secretaría como Dependencia estatal especializada en materia de obra pública, tendrá a su cargo el Registro de Contratistas, y determinará los criterios y procedimientos para clasificar a las personas físicas o morales inscritas, de acuerdo con la capacidad técnica y económica; y hará del conocimiento de los sujetos obligados y del público en general, a través del Diario Oficial del Gobierno del Estado, el nombre de las personas inscritas en dicho registro.
>
> Los sujetos obligados señalados en las fracciones III, IV, V y VI, del artículo 1 de esta Ley, que realicen obra pública o servicios conexos por invitación, en coordinación con el Ejecutivo Estatal, sólo podrán celebrar estos, con quienes se encuentren inscritas en el registro y que esté vigente. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los contratistas de la localidad.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo séptimo

SERVICIOS PÚBLICOS

El derecho administrativo se desarrolla en torno a ciertas ideas fundamentales, una de las más relevantes es la del servicio público, concebida en el esquema de la solidaridad social como una técnica de protección del usuario, basada en la división del trabajo, que entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual.

Algunos autores postulan la tesis de que la idea del servicio público ha perdido su razón de ser, habida cuenta de la transformación radical de las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que le dieron origen; en esta tesitura, el profesor Gaspar Ariño Ortiz ha señalado: "El servicio público fue un instrumento de progreso y también de socialización, especialmente en los Estados pobres, a los que permitió mejorar la situación de todos. Pero su ciclo ha terminado. Cumplió su misión y hoy —como dice José Luis Villar—hay que hacerle un digno entierro".[179]

Más la opinión, muy respetable, del distinguido jurista español, quizá pudiera ser aplicable a España —aun cuando contradiga el artículo 128 de la Constitución Española—, en su calidad de miembro de la Unión Europea, mas no válida para todos los países, dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, toda vez que en algunos, la idea de servicio público se mantiene como un instrumento de gran valía.

Hace ya casi dos y medio siglos, el célebre ginebrino Juan Jacobo Rousseau acuñó en las páginas de *El contrato social* (Libro tercero, capítulo decimoquinto), la expresión "servicio público" —que años después se volvió

[179] Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, "Significado actual de la noción del servicio público", *El nuevo servicio público*, Madrid, Civitas, 1999, p. 18.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

moneda corriente en el léxico jurídico político—, con un significado de actividad personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: "Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa, antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina".[180]

Si bien es cierto que la expresión "servicio público" aparece en las páginas de *El contrato social*, publicado por vez primera en 1762, también lo es que durante un siglo la idea del servicio público deambula por los textos legales, jurisprudenciales, doctrinales y legales, como una nebulosa sin rumbo fijo, por no ser más que una idea ubicua e imprecisa.

El 16 de diciembre de 1855, se emitió en Francia el *arrêt* Rotschild, cuyas ideas dieron sustento a la teoría de la doble personalidad del Estado, e inspiraron al comisario David en la elaboración de sus conclusiones, las cuales a su vez orientaron al Tribunal de Conflictos en la elaboración del célebre *arrêt* Blanco dictado el 6 de febrero de 1873, rescatado en su esencia por Georges Teissier para proponer al servicio público como el fundamento de una teoría integral de la competencia y aun del derecho administrativo, expuesta en su tratado *La responsabilité de la puissance publique*,[181] en clara adhesión a las ideas de referencia, conforme a las cuales el servicio público emerge como un subproducto del deslinde de competencias.

Tras de su redescubrimiento por Teissier en 1906, las ideas y nociones del *arrêt* Blanco sobre el servicio público fueron cada vez más citadas y empleadas en las resoluciones de los tribunales franceses ordinarios, administrativos y de conflictos; Teissier mismo, por ejemplo, las utilizó en sus conclusiones para el *arrêt* Feutry.

Mas la noción del servicio público no se redujo a una pauta para el deslinde de competencias ni tampoco se circunscribió a la jurisprudencia francesa, sino que incrementó tremendamente su importancia e impactó fuertemente en la doctrina, al grado que el profesor de la Universidad de Burdeos, León Duguit, fundador de la llamada Escuela de Burdeos, consideró que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público, porque en su opinión, "El Estado no es un poder que manda, es un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe

[180] Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 174. Hay quienes sugieren que el bayonés naturalizado español, Francisco Conde de Cabarrús (1752-1810), fue el primero en utilizar la expresión "servicio público". Véase Villar Escurra, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 20.

[181] París, Paul Dupont Editeur, 1906.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

emplear en crear y dirigir los servicios públicos. La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno".[182]

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio

Existe en la doctrina gran variedad de opiniones respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; porque, mientras para algunos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, porque a su juicio sólo los órganos públicos pueden prestar tal servicio, para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí la disconformidad doctrinaria, porque muchos rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, pues, de acuerdo a su interpretación, tal rasgo lo imprime la naturaleza de la actividad mediante la cual se presta. Esa diferencia doctrinaria permite hablar, por ejemplo, del criterio orgánico, del funcional, del legal y del jurídico.

1. *Criterio orgánico*

Con un criterio orgánico o subjetivo, el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso sostuvo que "servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública".[183]

El criterio orgánico, pues, ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, como señala Miguel S. Marienhoff, "define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza".[184]

De esta suerte, en la interpretación de servicio público, el criterio orgánico, también llamado formal, se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio prestado por éste será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta es de carácter privado, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden

[182] Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.
[183] Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, p. 58.
[184] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 20.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: "Cuando en esta materia se habla de criterio «orgánico» se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios".[185]

Lo que cuenta para el criterio orgánico en la determinación del servicio, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor argentino Manuel María Díez a señalar: "En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino más bien una organización, vale decir, el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. Así se dirá que un hospital constituye un servicio público".[186]

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud, porque diversos órganos públicos, como el órgano legislativo, por ejemplo, no prestan servicios públicos.

Según el profesor Roger Bonnard, uno de los muchos partidarios del criterio orgánico: "Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado".[187]

La Suprema Corte de Justicia sostuvo en una época el criterio orgánico, respecto del servicio público, como se advierte en la siguiente resolución de 1924:

> En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo entienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los debates y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran la obligación de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.[188]

---

185 *Idem*.

186 Díez, Manuel María, *Derecho…*, *cit.*, p. 185.

187 Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

188 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo penal directo, Blackaller Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, p. 1251.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Así pues, para caracterizar al servicio público conforme al criterio orgánico, subjetivo o formal se atiende básicamente a la organización pública, o como dice Andrés Serra Rojas "al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos".[189]

En México, la Constitución vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo respecto del servicio público, en algunos de sus artículos, como en el 132.

2. *Criterio funcional*

De acuerdo con el criterio funcional —también llamado material o teleológico—, para poner el acento público en un servicio no importa conocer quién lo presta, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio, porque en el esquema propuesto por el criterio funcional, el carácter público de un servicio dado lo imprime la naturaleza de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio respectivo; si se trata de una necesidad de carácter general —algunos autores la llaman de carácter colectivo, y otros la denominan necesidad pública o social—, el servicio será público.

En consecuencia, de conformidad con el criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Acorde con el criterio funcional, Marienhoff define: "Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal".[190]

3. *Criterio jurídico*

Conforme al criterio jurídico utilizado por algunos autores para formular su concepto de servicio público, éste debe estar sujeto a un régimen jurídico especial, capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público en el cual se subordinan los intereses privados al interés general, por lo cual la

[189] Serra Rojas, Andrés, *Derecho…*, *cit.*, p. 107.
[190] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 27.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

organización de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

El criterio jurídico que, en la configuración del concepto de servicio público, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativo al servicio público, gana adeptos porque garantiza la prestación regular y continua del servicio público, mediante un régimen jurídico especial de derecho público, conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento.

Las características del régimen jurídico especial evidencian la incapacidad del régimen de derecho privado para regular las actividades propias de un servicio público. De ahí la necesidad del régimen especial de derecho público.

En opinión de Serra Rojas: "el criterio jurídico afirma que hay servicio público cuando esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio".[191]

El profesor colombiano Eustorgio Sarria utilizó el criterio jurídico para elaborar su concepto de servicio público en los términos siguientes: "Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas".[192]

4. *Criterio legal*

El menos teórico, pero el más pragmático, de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal: "Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal".[193]

Desde la perspectiva legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en un ordenamiento legal organiza un servicio público especializado. Como afirma Serra Rojas: "La creación de un servicio público se verifica por ley".[194]

---

191 Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 107.
192 Sarria, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Témis, 1968, p. 79.
193 *Ibidem*, p. 53.
194 Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 108.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución —cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983—, el artículo 28 constitucional adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

5. *Criterio mixto*

Son pocas las definiciones del servicio público que emplean un solo criterio, la mayoría utilizan dos o más de los aquí mencionados, por ejemplo, Villegas Basavilbaso utiliza el criterio orgánico, el funcional y el jurídico, cuando define al servicio público como "toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público".[195]

Miguel Acosta Romero utiliza los criterios funcional y jurídico para elaborar el siguiente concepto de servicio público: "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado y por los particulares".[196]

La Suprema Corte de Justicia también empleó los criterios funcional y jurídico para establecer la siguiente noción de servicio público: "Actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes".[197]

II. Caracteres esenciales del servicio público

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generali-

[195] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 49.

[196] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 193.

[197] Quinta Época, tomo CXXIX, p. 479, 55756, unanimidad de 17 votos. Sexta Época, vol. I, p. 33, 132/56 Luis Hernández Plascencia y otro, unanimidad de 15 votos. Tomo XLIV, p. 45, 3/60 Arturo Davis Meza y otro, unanimidad de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 95762 Mario Medellín Pérez, mayoría de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 5/62 Gilberto Galván González, unanimidad de 17 votos. Esta tesis apareció publicada con el núm. 52 en el Apéndice 917-1985, novena parte, p. 82.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

dad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

1. *Generalidad*

El carácter esencial de generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

2. *Igualdad*

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del servicio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma.

Tanto la generalidad como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, a través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Tortura.

3. *Regularidad*

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, la cual se caracteriza por ser exorbitante del derecho ordinario.

4. *Continuidad*

En razón del carácter esencial de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

III. Elementos indispensables del servicio público

Al margen de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación, como a continuación se resume.

1. *La necesidad*

Un servicio público sin una necesidad de carácter general por satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley, será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo distinto al servicio público que invariablemente se debe destinar a satisfacer una necesidad de carácter general. Por ello, dicha necesidad es elemento indispensable en el servicio público.

2. *La actividad técnica*

Otro elemento indispensable del servicio público es la actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace el servicio público, porque la necesidad no puede satisfacerse sin realizarse la actividad indicada para ello, la cual debe ser técnica, pues debe planearse, programarse, presupuestarse, regularse, vigilarse y controlarse.

3. *El universo potencial de usuarios*

Sin un universo potencial de usuarios, el servicio público no tiene razón de ser, luego entonces, se trata de otro de sus elementos indispensables, por ser ellos quienes tienen la necesidad cuya satisfacción constituye la finalidad del servicio; sin usuarios no puede haber necesidad que se deba satisfacer, por consiguiente, la prestación del servicio sería estéril y, por tanto, injustificado.

4. *La intervención estatal*

Un elemento indispensable más del servicio público es la intervención estatal, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurí-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

dico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

5. *El prestador del servicio*

Sin un sujeto encargado de prestarlo no puede haber servicio público, circunstancia que acredita a su operador o prestador como otro de sus elementos indispensables, porque obviamente no puede haber servicio público sin alguien que lo preste.

6. *Los recursos*

Asimismo, constituyen otro elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, los cuales identificamos como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

7. *El régimen jurídico especial*

Si el régimen jurídico que regula un servicio dado es el ordinario, no estaremos en presencia de un servicio público, pues éste indispensablemente debe ser regido por un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

IV. Definición del servicio público

Para definir al servicio público, conviene aclarar previamente lo que entendemos por servicio, a efecto de establecer si ¿se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible? En respuesta a estas interrogantes, diremos que en nuestra opinión se trata de una actividad dada en una relación, es decir, de un intangible. En este orden de ideas, Jorge Witker afirma: "Los servicios son actividades económicas que dan origen a intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven".[198]

[198] Witker, Jorge, "Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-julio de 1992: citado por Her-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Así pues, considerado como actividad, el servicio se caracteriza por ser intangible, razón por la cual carece de materialidad, por lo que no se puede almacenar, no se puede reunir en un depósito, lo que trae aparejado el consumo simultáneo a su producción; y, por último, no ser transportable, dada su inmaterialidad.

Al establecer el género próximo del servicio público diremos, en consonancia con lo antes expresado, que se trata de una actividad, no de la organización que la tiene a su cargo; ni tampoco se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; ni mucho menos es un procedimiento, porque es la actividad la que, cuando es técnica, requiere de un procedimiento o de un conjunto de procedimientos, propios de ciencias, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica, en los términos señalados en el párrafo anterior. Para los efectos del servicio público, podemos considerar a la "actividad técnica" como un nuevo género próximo, dado la gran diversidad de actividades técnicas posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general y las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

Decimos que la necesidad que trata de satisfacer el servicio público es de carácter general porque es la suma de muchas necesidades individuales similares, en la cual cada usuario del servicio reconoce su propia necesidad; no se trata de una necesidad pública, como señalan algunos autores, pues la necesidad pública es la que registran las personas de derecho público, a saber: el Estado, la Ciudad de México, las entidades federativas, los municipios, los órganos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados. Tampoco se trata de una necesidad colectiva, pues ésta es la que tienen las colectividades, a saber, los sindicatos, las asociaciones, las sociedades civiles o mercantiles.

En opinión de quien esto escribe, *servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme, una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*

---

nández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992 (tesis doctoral).

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

V. Formas de gestión del servicio público

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas por Villegas Basavilbaso como sistemas de prestación: "Entiéndese por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado (*latu sensu*) satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de derecho público (nosotros diríamos procedimiento exorbitante del derecho privado), esto es, el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio".[199]

1. *Prestación por entes de derecho público*

En el esquema de prestación directa de los servicios públicos, llamada por los franceses gestión en *régie*, el Estado asume completa y exclusivamente la responsabilidad de la dirección y operación del servicio, a cuyo efecto aporta los recursos necesarios, absorbe los déficit o aprovecha los remanentes que, en su caso, resulten, para lo cual puede recurrir a diferentes mecanismos de prestación. Para Georges Vedel: "Un servicio público está explotado en *régie* (gestión directa) cuando la administración, no solamente asume en principio la dirección, sino que también se encarga por sí misma de la explotación del servicio al hacerlo funcionar con sus propios bienes y sus propios agentes".[200]

Destacan como principales formas de prestación del servicio público: por los entes de derecho público, recordamos la gestión por medio de la administración pública centralizada; la gestión mediante ente específico, pero carente de personalidad jurídica propia, como es el órgano desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público, por la vía de la descentralización administrativa por servicio, cuya forma más conocida es la del establecimiento público o forma francesa, la cual, con algunas adecuaciones y diferentes denominaciones —como la del organismo descentralizado, en México—, ha sido adoptada por el derecho positivo de muchos países; y también la prestación por medio de un fideicomiso público.

---

199 Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 91.

200 Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 704.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada*

Se da esta forma de gestión en *régie* simple, cuando el servicio público lo maneja la administración pública centralizada por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades; se trata de una gestión indiferenciada de la administración pública. Acerca de este modo de gestión, atinadamente apunta Carlos García Oviedo: "La administración puede prestar por gestión directa centralizada toda clase de servicios, pero esta forma no suele ser empleada, generalmente, para servicios de carácter económico, porque la organización administrativa general no es adecuada para ello".[201]

Durante muchas décadas, los servicios públicos de correos y de telégrafos estuvieron encomendados en México a sendas direcciones generales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y más tarde de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se trataba de típicos servicios públicos centralizados, a cargo de dependencias sin personalidad jurídica ni patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos afectos a ellos, con asignaciones concretas de recursos, para subvenir a sus gastos, en los presupuestos anuales de la Federación, así como con personal especializado adscrito formalmente a cada uno de dichos servicios; pese a ello, no era la forma adecuada de gestión, por cuya razón en 1982 propuse: "A mi juicio, el servicio público de correo, al igual que el de telégrafo, debiera cubrirlo un organismo descentralizado".[202]

Si bien la gestión directa centralizada no es recomendable para los servicios públicos de carácter económico, resulta indispensable para aquéllos cuya prestación implica el ejercicio de autoridad; en ello coinciden doctrina y legislación. Por ejemplo, el texto refundido español, de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, establece en su artículo 95.1 que "... los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa".[203]

B. *Gestión mediante órgano desconcentrado de la administración pública*

El órgano desconcentrado, producto de la desconcentración administrativa, representa otra de las formas de gestión directa del Estado en mate-

[201] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, p. 290.
[202] Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado…*, *cit.*, p. 233.
[203] Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ria de servicios públicos; en opinión del profesor de la Universidad de Lieja, André Buttgenbach, la desconcentración administrativa "es un sistema de organización administrativa conforme al cual el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central".[204]

De esta suerte, en el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación. La existencia de órganos desconcentrados está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde al respecto el artículo 17 dispone:

> Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por ejemplo, el gobernador del estado de Yucatán, en los términos de la fracción XIII del artículo 14 del Código de la Administración Pública de Yucatán está facultado para crear los órganos desconcentrados que requiera la administración pública.

C. *Gestión mediante organismo público descentralizado*

Hay otra forma de gestión del servicio público descentralizado, cuya creación implica la personificación de dicho servicio, o sea la creación de una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de un servicio público específico. Se utiliza para ello la descentralización administrativa por servicio que, en opinión de Carlos García Oviedo, significa una delegación de facultades de las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

[204] Buttgenbach, André, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarria, son elementos indispensables de la descentralización por servicio: un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios técnicos, vigilancia por parte de los gobernantes, estatuto legal de los funcionarios del servicio, responsabilidad de los funcionarios del servicio, y patrimonio autónomo.

A efecto de distinguir la desconcentración administrativa de la descentralización administrativa por servicio, se puede señalar que, en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que la descentralizada también tiene, como la centralizada, personalidad jurídica propia. La relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración, y de tutela en la descentralización.

D. *Gestión mediante fideicomiso público*

El fideicomiso público es otra forma de gestión del servicio público. De conformidad con la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán:

> Artículo 131. Son fideicomisos públicos, los autorizados por el Cabildo con la finalidad de contribuir a la realización de sus propios fines. Los correspondientes comités técnicos se ajustarán, en cuanto a su organización, funcionamiento y atribuciones, a las disposiciones que el presente capítulo establece para la Junta de Gobierno, o el Consejo de Administración o su equivalente. Su operación se sujetará a lo siguiente:
>
> I. La modificación o extinción de los fideicomisos, cuando así convenga al interés general, corresponderá al Cabildo debiendo en todo caso establecer el destino de los bienes fideicomitidos;
>
> II. Los respectivos comités técnicos, deberán rendir al Cabildo, un informe trimestral sobre la administración y aplicación de los recursos aportados, y
>
> III. Se establecerá la obligación de observar los requisitos y formalidades señalados en esta ley, para la enajenación de los bienes propiedad municipal.

2. *Prestación de servicios públicos por particulares*

La Constitución General de la República, en el decimoprimer párrafo de su artículo 28, previene que "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

casos de interés general: Concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan".

Así, en su artículo 28, nuestra ley fundamental faculta al legislador ordinario a determinar cuáles servicios públicos de la Federación pueden concesionarse; pero el citado artículo, ni ningún otro de nuestra carta magna, hacen referencia a la concesión de servicios públicos de los estados ni de los municipios, por lo cual corresponde a la Constitución particular de cada estado de la República facultar a su legislador ordinario para ello.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán no se ocupa de la concesión, por lo que la facultad que en su artículo 30, fracción XXIV confiere a la Secretaría de Gobierno para otorgar concesiones es inconstitucional, como también lo es la otorgada para los mismos efectos en su artículo 31, fracción IX, lo que redunda en inconstitucionalidad, por carecer el Código de referencia de fundamento constitucional para normar el otorgamiento de concesiones de bienes y servicios municipales.

De esta suerte, ni los servicios públicos del estado de Yucatán, ni los de sus municipios pueden ser prestados, bajo el régimen de concesión, dado que la Constitución yucateca no se ocupa de la concesión de los servicios públicos.

VI. División del servicio público

La división del servicio público nos permite separarlo, en atención al sujeto a quien está atribuido, en dos grandes grupos, el servicio público propio o propiamente dicho, y el servicio público impropio o impropiamente dicho, o virtual; distinción que acepta la doctrina, de acuerdo con la propuesta del profesor italiano Arnaldo de Valles que vino a zanjar la discusión acerca de si el servicio público era, o no, una creación artificial del legislador, es decir, que sólo puede ser creado mediante ley.

La idea de Arnaldo de Valles consistió en diferenciar a los servicios públicos en dos grupos diferentes, uno de ellos reúne a los creados por la ley y atribuidos al Estado; el otro rubro comprende a los que no están previstos como tales en la ley y, en consecuencia, no están atribuidos al Estado. A los primeros se les ha considerado como los servicios públicos propios, o propiamente dichos; a los otros se les llama impropios o impropiamente dichos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *Servicio público propio*

En el esquema propuesto por el profesor italiano Arnaldo de Valles, el servicio público propio o propiamente dicho, es el creado por la ley y atribuido al Estado, quien lo puede prestar directamente por medio de las dependencias o entidades de la administración pública, o a través de particulares a quienes encarga la operación, mediante algún mecanismo de delegación, como la concesión. En este último caso se trata de una transferencia, no de la atribución de prestar u operar el servicio público, sino sólo de su operación o prestación, por cuya razón la concesión o cualquier otra especie de delegación será temporal.

2. *Servicio público impropio o virtual*

Según Arnaldo de Valles, el servicio público impropio o impropiamente dicho, también llamado virtual, pese a no ser creación de la ley, también satisface necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no está atribuida al Estado, su realización no requiere concesión, pero sí permiso, licencia o autorización.

VII. Clasificación del servicio público

Encontramos en la doctrina diversas clasificaciones del servicio público formuladas en atención a distintas razones de las cuales mencionamos las principales: por las características de sus usuarios, por el ejercicio de autoridad, por razón de su aprovechamiento, por el carácter de la prestación, por razón de su importancia, por el carácter de la necesidad, por razón de su cobro, por el régimen jurídico del servicio, por la titularidad o jurisdicción del servicio, por razón de la competencia económica, y por razón del prestador del servicio.

1. *Por las características de los usuarios*

Según que sus usuarios sean determinados o indeterminados, el servicio público será:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Uti singuli*

Cuando el servicio público se presta a personas específicas, se tienen usuarios determinados, lo cual nos sitúa frente a un servicio público *uti singuli*, como es el caso del servicio público de suministro de energía eléctrica o de agua potable.

B. *Uti universi*

En cambio, siempre que el servicio público se preste genéricamente a toda la población, sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios, hablamos de un servicio público *uti universi*, tal como ocurre en el servicio público de alumbrado público, pues cualquier persona, por el sólo hecho de salir durante la noche a la vía pública, se convierte en usuario de ese servicio.

2. *Por el ejercicio de autoridad*

Si su prestación implica o no el ejercicio de autoridad, el servicio público se clasifica en:

A. *De gestión pública*

Cuando un servicio público demanda necesariamente el ejercicio del poder público, como ocurre en el servicio público de seguridad social, estaremos frente a un servicio público de gestión pública.

B. *De gestión privada*

En los casos en que la prestación del servicio público no implique el ejercicio de autoridad pública, podremos hablar de servicio público de gestión privada, como sucede en el caso del que prestan los "mozos de cordel" o "cargadores", en las terminales de transporte y centros de abasto.

3. *Por razón de su aprovechamiento*

Atendiendo al aprovechamiento o utilización del servicio público, por parte de los usuarios, éste resulta clasificable como optativo u obligatorio.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Optativo*

Se tratará de un servicio público optativo, cuando el usuario lo aproveche sin ninguna coacción, tal y como sucede, por ejemplo, en el servicio público de rastro.

B. *Obligatorio*

En algunos servicios públicos, su utilización es obligatoria para determinadas personas; en esa situación, por ejemplo, se encuentran los niños en edad escolar, respecto del servicio público de educación primaria, por cuya razón, a este tipo de servicios se le clasifica como obligatorio.

4. *Por razón de su importancia*

Conforme a este criterio, los servicios públicos se pueden agrupar en indispensables, secundarios y superfluos, sin perjuicio de que, excepcionalmente, unos servicios considerados como indispensables en una parte, puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otra y viceversa.

5. *Por el carácter de la necesidad*

Con este criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos.

A. *Constantes*

Aquellos cuya prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año.

B. *Cotidianos*

Su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado. Ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

C. *Intermitentes*

La prestación de estos servicios públicos no es diaria sino sólo algunos días a la semana, y dentro de un horario limitado, como sucede en el servi-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cio público de recolección de residuos sólidos; y en otros casos, se presta sólo en algunos meses del año, como ocurre en el servicio público de educación primaria.

D. *Esporádicos*

El servicio público esporádico se presta únicamente cuando aparece la necesidad que trata de satisfacer; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de vacunación antirrábica, entre otros.

6. *Por razón de su cobro*

Otro criterio para clasificar a los servicios públicos atiende a si se cobra o no por su aprovechamiento, o sea, si son gratuitos u onerosos.

A. *Gratuitos*

Diversos servicios públicos son financiados totalmente con recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario su utilización, por lo cual se les clasifica como servicios gratuitos, como son todos los *uti universi* y algunos de los servicios *uti singuli*, entre los que podemos mencionar el de educación primaria impartido por el Estado.

B. *Onerosos*

Empero, en la mayoría de los servicios públicos, los usuarios deben pagar por su utilización, de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, por cuya razón se les clasifica como onerosos, aun cuando se trate de servicios públicos fuertemente subvencionados, ya que el acceso no es libre, sino supeditado al pago de una cuota.

7. *Por razón de la competencia económica*

De acuerdo con este criterio, los servicios públicos se clasifican según haya uno sólo, pocos o muchos prestadores, en:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

A. *Régimen de monopolio*

Un prestador único del servicio, como ocurre en el caso del servicio público de suministro de agua potable y con el de drenaje.

B. *Régimen de oligopolio*

Unos cuantos prestadores del servicio, como acontece en el caso del servicio público de rastro.

C. *Régimen de competencia restringida*

Muchos prestadores del servicio, como sucede en el caso del servicio público de taxis, entre otros.

8. *Por la titularidad del servicio*

Esta forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

A. *Generales*

Siempre que su aseguramiento, regulación y control está a cargo del Gobierno general del país, hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el de suministro de energía eléctrica.

B. *Regionales*

Los servicios públicos regionales están bajo el control del Gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del Gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

servicio de transporte local, definido en el artículo 6o. de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, como: "El traslado de bienes y personas de un lugar a otro dentro del territorio de la entidad, por medio de algún tipo de vehículo terrestre".

C. *Municipales*

Muchos servicios públicos están a cargo del Gobierno municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia y recolección de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastro.

D. *Concurrentes*

Hay ciertos servicios públicos cuya prestación no es de la exclusiva competencia federal, por cuya razón pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales, por ejemplo: educación, salud, transporte automotor, entre otros.

9. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en:

A. *Servicios prestados por entes de derecho público*

En esta clasificación se incluye tanto a los prestados por la administración pública centralizada como por la paraestatal.

B. *Servicios prestados por particulares*

Se incluyen en esta clasificación los prestados lo mismo por personas físicas que por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan en matrices del derecho privado o del derecho social.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VIII. La huelga en el servicio público

Los enfrentamientos de entes con intereses contrapuestos generan conflictos en los diversos ámbitos de la convivencia humana; el suscitado en el ámbito laboral es conflicto de trabajo, ya sea individual —relativo a intereses concretos de individuos determinados en número o en identidad—, o colectivo, el cual puede referirse al servicio público, y que Víctor Mozart Russomano explica como: "El litigio entre trabajadores y empresarios o entidades representativas de sus categorías sobre determinada pretensión jurídica de naturaleza laboral, con fundamento en una norma jurídica vigente o teniendo por finalidad la estipulación de nuevas condiciones de trabajo".[205]

Los conflictos colectivos de trabajo son susceptibles de clasificarse de acuerdo a diversos criterios, como el del tipo de proceso en que se exteriorizan, que los agrupa en conflictos de proceso de negociación directa, de conciliación, de mediación, de arbitraje, jurisdiccionales, y de autodefensa; estos últimos pueden traducirse en casos de paro patronal y de huelga.

Sin considerar a la de protesta o solidaridad, la huelga es la inactividad laboral colectiva, determinada por acuerdo mayoritario de trabajadores de una empresa o de una categoría profesional, para defensa de sus intereses, y carente de intenciones de convertirse en definitiva, dado el propósito de regresar al trabajo bajo otras condiciones mejores para el trabajador.

Por sus respectivas naturalezas, servicio público y huelga son antagónicos, por tener el primero a la continuidad, o sea a la ininterrupción, como carácter esencial, en tanto que la huelga es, en esencia, la interrupción misma de la actividad.

La continuidad del servicio público no está a discusión, por ser uno de sus caracteres esenciales; tampoco lo está el derecho de huelga, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos; lo que se discute cuando ambos se confrontan entre sí, es cuál de los dos valores prevalece sobre el otro y hasta qué grado, o si deben coexistir en un plano igualitario de equilibrio. Sobre este particular se postulan diversas soluciones que van desde la prohibición de la huelga en el servicio público, hasta la suspensión de la prestación del mismo; entre ambos extremos se plantean varias soluciones intermedias, como la suspensión de la prestación, manteniendo un mínimo de actividades, y la requisa.

[205] Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales de derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

IX. La requisa del servicio público

La requisa puede referirse a bienes, a servicios personales o a toda una empresa; tratándose de una empresa, la requisa entraña una limitación a los derechos de propiedad, establecida de manera temporal sobre el universo de sus bienes, mediante un procedimiento sumarísimo, a efecto de que el poder público coactivamente pueda mantener en operación la prestación del servicio público a cargo de la empresa en conflicto, ya que, mediante la requisa se da la ficción jurídica de la existencia virtual de la huelga y, simultáneamente, la efectiva prestación del servicio público al que la huelga se refiere, con lo cual se pretende respetar el derecho de huelga de los trabajadores y, a la vez, garantizar la continuidad del servicio público en beneficio de todos sus usuarios.

Por tratarse de una solución ecléctica a la confrontación del derecho de huelga con la continuidad del servicio público, la requisa es justificable; lo inaceptable es que a través de la requisa se pretenda obligar a los trabajadores en huelga a prestar trabajo personal para asegurar la continuidad del servicio público, por contravenir al artículo 5o. constitucional, puesto que no existe relación laboral entre el trabajador en huelga y el administrador de la requisa, y por tanto, no se le puede exigir la prestación de servicios personales, salvo en caso de guerra, supuesto en el que se podría justificar la requisa de los servicios personales de los trabajadores del servicio público en huelga, e incluso, su militarización.

La Ley de Transporte del Estado de Yucatán adopta implícitamente la figura jurídica de la requisa del servicio público al incluir, dentro de las facultades que su artículo 12, fracción XIII, atribuye al Ejecutivo del estado, de "Ordenar la ocupación temporal del servicio público de transporte cuando las personas titulares de las concesiones no lo presten eficazmente o lo nieguen".

X. La concesión del servicio público

Antiguas son las raíces de la concesión en los anales del derecho, como lo acreditan el *precarium* romano, originalmente gratuito; los *beneficia*, los *privilegia principis* y demás regalías medievales; y la patente de corso del Estado moderno, por cierto cancelada en el Estado contemporáneo.

La concesión es un mecanismo jurídico que permite, a quien tiene la titularidad de ciertas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delegar su ejercicio o aprovechamiento a un tercero, se puede dividir

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en mercantil, también llamada franquicia o licencia de marca, y administrativa; acerca de esta última, Serra Rojas apunta:

> La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.[206]

La concesión administrativa puede clasificarse en concesión de obra pública, de bienes demaniales y de servicio público, esta última se puede interpretar como la cesión temporal de la prestación de un servicio público atribuido a la administración pública, a favor de un particular que se encarga de ella, bajo la regulación, control y vigilancia del poder público. Acerca de su naturaleza se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la mixta.

La teoría contractual de la concesión administrativa tuvo dos versiones; la del contrato de derecho privado y la del contrato de derecho público; la primera, basada en la abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, está descartada en la actualidad, por considerarse inadmisible que la administración pública pueda delegar sus facultades de derecho público mediante un contrato regido por el derecho privado.

La tesis que entiende a la concesión administrativa como un contrato de derecho público está presente en la legislación de diversos países; en opinión de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, sustentada en su Cuarta Conferencia Nacional de Abogados, la concesión es un contrato administrativo generador de una relación jurídica compleja, con una parte reglamentaria reguladora de la organización y operación del servicio, y con otra parte consensual atinente al aspecto económico y financiero de la concesión.

La teoría que considera a la concesión administrativa como un acto administrativo, estima que se trata de un acto unilateral de la administración pública, mediante el cual delega en un particular la facultad, a ella atribuida, de prestar el servicio público; por lo que, mediante otro acto administrativo puede revocarla cuando así lo dicte el interés público. Esta teoría es rechazada por ser absurdo que pueda haber concesión sin el consentimiento del concesionario.

---

[206] Serra Rojas, Andrés, *Derecho*…, *cit.*, p. 261.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En el ámbito federal mexicano, respecto de la concesión administrativa, impera la teoría del acto mixto, en parte reglada, en parte contractual, y en parte conformada mediante un acto administrativo unilateral.

En efecto, la concesión administrativa mexicana es, en parte, reglada, predeterminada en ordenamientos jurídicos constitucionales, legales y administrativos, por cuanto —como previene el artículo 28 constitucional— fija las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación del servicio público o de la explotación del bien del dominio de la Federación, y establece derechos y obligaciones del concedente y del concesionario; si esa parte no se incluye expresamente en el título de concesión, queda implícita en ella y no puede ser modificada por el concedente, y menos por el concesionario; ni tampoco por ambos.

Además, la concesión administrativa es también, en parte, un contrato *intuitu personae*, habida cuenta que el concesionario debe tener cualidades específicas de carácter legal, técnico, económico, financiero e, incluso, moral; esa parte contractual se rige por un régimen jurídico cuyas disposiciones son de orden público, pues se trata de ordenamientos jurídicos imperativos o prohibitivos que imponen condiciones y límites a la actividad a desarrollar al amparo de la concesión, imposibles de derogar mediante convenio de las partes, que precisa, entre otros aspectos, el plazo de explotación y exclusividades conferidas al concesionario.

Por último, la concesión administrativa es, en parte, un acto administrativo unilateral de la administración concedente, dada la discrecionalidad con que ésta determina ciertos aspectos de la concesión, incluido el de otorgarla o no.

En los términos del artículo 12 de La Ley de Transporte del Estado de Yucatán, el Ejecutivo del estado está facultado para otorgar, prorrogar, suspender o revocar las concesiones y permisos de los servicios de transporte público y particular, según sea el caso.

El artículo 6o. de la ley de referencia reconoce las siguientes modalidades del servicio de transporte público: autobús convencional, minibús, midibús, carreola, combi, taxi, bicitaxi, tricitaxi, mototaxi, motocarro, calesa o calandria de tracción animal o eléctrica.

Acerca de la concesión de servicio público de transporte, el capítulo primero del título tercero de la ley en cita previene:

> Artículo 30. Para la prestación del servicio público de transporte, se deberá contar con concesión, la cual será otorgada por el Ejecutivo del Estado, previa satisfacción de los requisitos y cubiertas las formalidades que se establecen en esta Ley y su reglamento.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Artículo 31. Las concesiones para prestar el servicio público de transporte se otorgarán, previa convocatoria que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado, de acuerdo con lo que establezcan esta Ley, su reglamento, la respectiva convocatoria y las demás disposiciones legales aplicables, a personas físicas mexicanas o a personas jurídicas colectivas constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Artículo 32. Para obtener una concesión, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos, mismos que deberán estar señalados como mínimo en la convocatoria que se expida:

I. Presentar una solicitud por escrito, la cual deberá contener:

a) Nombre o razón social y domicilio del solicitante;

b) La clase de servicio que se pretenda prestar; y

c) La relación y características de los vehículos que se pretendan utilizar para la prestación del servicio público de transporte.

II. Acreditar que los vehículos destinados al servicio son de su propiedad o dispone legalmente de ellos por un tiempo igual al de la duración máxima de la concesión;

III. Acreditar la internación y permanencia legal en el país de los vehículos de procedencia extranjera que se pretendan utilizar en la prestación del servicio público de transporte, con los documentos expedidos por la autoridad correspondiente;

IV. Presentar su cédula de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y

V. Los demás que señale el reglamento de esta Ley y la convocatoria respectiva. Si el solicitante de la concesión fuere una persona moral, además de los requisitos señalados anteriormente, deberá presentar copia del acta constitutiva debidamente certificada, así como la que corresponda al acta de su última asamblea, y acreditar estar constituida conforme a las leyes de la materia, así como la personalidad de su representante legal o de su apoderado, en su caso. El procedimiento, las formalidades y los plazos aplicables en el otorgamiento de las concesiones, se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Artículo 33. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de veinte años. Las concesiones podrán ser renovadas en una o varias ocasiones, siempre que cada una de dichas renovaciones no exceda del plazo por el que se otorgó la primera concesión, y el concesionario:

I. Hubiere cumplido con las obligaciones señaladas en esta Ley, en su reglamento y en la concesión que se pretenda renovar;

II. La solicite en un plazo máximo de seis meses antes de la conclusión de la concesión que estuviere vigente;

III. Hubiere cumplido, durante la vigencia de la concesión, con las recomendaciones que el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial le hubiere formulado, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen; y

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

IV. Acepte expresamente las modificaciones que, en su caso, se establezcan a la concesión que se pretende renovar.

Artículo 34. Otorgada la concesión, la parte concesionaria deberá presentar a la Secretaría de Seguridad Pública, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su otorgamiento, el vehículo o los vehículos que se destinarán al servicio, para su inspección, a fin de acreditar que reúnen los requisitos para su prestación, de conformidad con lo establecido en la concesión, en esta ley y en su reglamento. Satisfechos estos requisitos, esta Secretaría expedirá un certificado que la parte concesionaria presentará para inscribir él vehículo o los vehículos en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial.

Si el concesionario no cumpliere la disposición a que se refiere el párrafo anterior, la concesión le será revocada.

Artículo 35. Son obligaciones de los concesionarios del servicio público de transporte:

I. Prestar el servicio público de transporte de conformidad a lo que establezca la concesión correspondiente, dentro del territorio señalado en la misma;

II. Pintar en los vehículos el rótulo que contenga el nombre o razón social que los identifique;

III. Mantener en buen estado de funcionamiento las unidades destinadas al servicio concesionado;

IV. Habilitar y mantener a su costa, las terminales en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento;

V. Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, desastre o cualquier problema grave que afecte a los municipios comprendidos en la ruta en que operen la concesión y en cualquier otro punto del Estado, a requerimiento de la autoridad competente;

VI. Entregar, en el caso de transporte público de carga, los bienes en el tiempo convenido y en buen estado;

VII. Someter periódicamente, a su costa, a quienes operen las unidades que se destinen a la prestación del servicio concesionado y a los exámenes médicos que determine el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, informando los resultados oportunamente a éste, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley;

VIII. Inscribir los vehículos que se destinen a la prestación del servicio concesionado en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial;

IX. Vigilar escrupulosamente que el manejo y control efectivo de sus unidades quede encomendado sólo a operadores que posean la licencia correspondiente y cumplan con el perfil y demás requisitos que establezca el reglamento de esta Ley;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

X. Integrar y poner a disposición del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, cuando les sean requeridos, los expedientes individuales de sus operadores, los cuales deberán contener la documentación y registros relativos a los hechos de tránsito en que cada uno de ellos haya participado y el resultado de los exámenes médicos a que se hayan sometido, así como las anotaciones pertinentes derivadas de la observación y vigilancia de la conducta y eficacia de dichos operadores;

XI. Informar, mediante escrito motivado, al Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial cuando vayan a dejar de operar el servicio público de transporte en las rutas o zonas otorgadas, con anticipación no menor de treinta días a que ello ocurra, o noventa días, si son los únicos prestadores;

XII. Someter las unidades destinadas a la prestación del servicio público de transporte a verificación periódica, a efecto de controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera, de acuerdo con lo que establezca la legislación en materia ambiental;

XIII. Proporcionar a las autoridades de transporte toda la información que le sea requerida, para conocer y evaluar la forma de prestación de dichos servicios;

XIV. Respetar los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, y

XV. Las demás que señalen esta ley, su reglamento, la concesión y otras disposiciones legales aplicables.

En el estado de Yucatán, la sujeción del servicio público de transporte local a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario se comprueba con las siguientes obligaciones impuestas a sus concesionarios, en el artículo 35 de la ley de la materia:

Artículo 35. Son obligaciones de los concesionarios del servicio público de transporte:

I. Prestar el servicio público de transporte de conformidad a lo que establezca la concesión correspondiente, dentro del territorio señalado en la misma;

II. Pintar en los vehículos el rótulo que contenga el nombre o razón social que los identifique;

III. Mantener en buen estado de funcionamiento las unidades destinadas al servicio concesionado;

IV. Habilitar y mantener a su costa, las terminales en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento;

V. Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, desastre o cualquier problema grave que afecte a los municipios comprendidos en la ruta en que operen la concesión y en cualquier otro punto del Estado, a requerimiento de la autoridad competente;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VI. Entregar, en el caso de transporte público de carga, los bienes en el tiempo convenido y en buen estado;

VII. Someter periódicamente, a su costa, a quienes operen las unidades que se destinen a la prestación del servicio concesionado y a los exámenes médicos que determine el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, informando los resultados oportunamente a éste, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley;

VIII. Inscribir los vehículos que se destinen a la prestación del servicio concesionado en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial;

IX. Vigilar escrupulosamente que el manejo y control efectivo de sus unidades quede encomendado sólo a operadores que posean la licencia correspondiente y cumplan con el perfil y demás requisitos que establezca el reglamento de esta Ley;

X. Integrar y poner a disposición del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, cuando les sean requeridos, los expedientes individuales de sus operadores, los cuales deberán contener la documentación y registros relativos a los hechos de tránsito en que cada uno de ellos haya participado y el resultado de los exámenes médicos a que se hayan sometido, así como las anotaciones pertinentes derivadas de la observación y vigilancia de la conducta y eficacia de dichos operadores;

XI. Informar, mediante escrito motivado, al Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial cuando vayan a dejar de operar el servicio público de transporte en las rutas o zonas otorgadas, con anticipación no menor de treinta días a que ello ocurra, o noventa días, si son los únicos prestadores;

XII. Someter las unidades destinadas a la prestación del servicio público de transporte a verificación periódica, a efecto de controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera, de acuerdo con lo que establezca la legislación en materia ambiental;

XIII. Proporcionar a las autoridades de transporte toda la información que le sea requerida, para conocer y evaluar la forma de prestación de dichos servicios;

XIV. Respetar los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, y

XV. Las demás que señalen esta ley, su reglamento, la concesión y otras disposiciones legales aplicables.

XI. La tarifa del servicio público

Se finca el esquema financiero de los servicios públicos onerosos en una remuneración al prestador del servicio que debe cubrir el usuario por su utili-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

zación, dicha remuneración se conoce como tasa o precio público, según se refiera a servicio público obligatorio u optativo. La lista de tasas o precios de un servicio público dado integra su tarifa.

El cálculo de las tarifas del servicio público debe hacerse bajo supuestos de una administración sana adecuada que adquiere sus insumos a precios no mayores de los promedios vigentes en el mercado, y remunera a su personal con salarios similares al promedio que se cubre en actividades semejantes.

Tratándose de los servicios públicos que presta directamente la administración pública, salvo que estén subsidiados, los precios contenidos en la tarifa deben cubrir los gastos de amortización, depreciación, financiamiento, operación, mantenimiento e impuestos. El hecho de que se subsidie un servicio público con recursos fiscales no vulnera el principio de justicia, si ello beneficia a un amplio sector de contribuyentes de escasos recursos económicos.

En lo que atañe a servicios públicos concesionados, la tarifa debe ser suficiente para cubrir, además, la utilidad del concesionario, misma que debe ser razonable, o sea, no debe dar lugar a la obtención de descomunales utilidades para el prestador del servicio, ni tampoco ocasionar su ruina.

Acerca de la naturaleza jurídica de la tarifa del servicio público, la doctrina ha desarrollado diversas teorías, entre las cuales destacan las que entienden a la tarifa como producto del ejercicio de la potestad tarifaria del Estado, mismas que admiten dos modalidades: la de la tarifa como acto administrativo, también llamada tarifa reglamento, y la de la tarifa como acto legislativo o tarifa ley.

XII. Situación jurídica del usuario del servicio público

En lo que atañe al servicio público, conviene distinguir entre usuario potencial, aspirante a usuario y usuario efectivo del servicio público a efecto de analizar de manera adecuada su respectiva situación jurídica.

De conformidad con el carácter esencial de generalidad del servicio público, en principio, toda persona tiene derecho a su utilización, a condición de satisfacer los requisitos establecidos en la normativa jurídica aplicable, por cuya razón, gobernado y usuario potencial del servicio público se fusionan en una sola persona; en algunos casos el usuario potencial se convierte en usuario efectivo sin realizar ningún trámite e, incluso, sin proponérselo, como ocurre en el servicio público de alumbrado público.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En cambio, en otros casos, el usuario potencial debe efectuar un trámite específico para convertirse en aspirante a usuario o solicitante del servicio para luego, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, convertirse en usuario efectivo; así ocurre, por ejemplo, en el servicio público de transporte local de carga en el estado de Yucatán.

El usuario efectivo del servicio público tiene derecho a exigir que el servicio público le sea proporcionado en la forma y términos señalados en las leyes, reglamentos, títulos de concesión, contrato, tarifas y reglas de aplicación autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a los principios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Además de estar obligado, en su caso, a pagar la tarifa correspondiente, el usuario del servicio público queda sujeto a un poder disciplinario que incrementa sus obligaciones o prohibiciones, por encima de las derivadas del ordinario poder de policía, por ejemplo, en el caso del servicio público de transporte local de pasajeros, el usuario no debe encontrarse en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga o estupefaciente; y por el contrario debe abstenerse de ingerir bebidas embriagantes o drogarse, durante la utilización del servicio; asimismo, debe abstenerse de escandalizar durante el tiempo que esté a bordo del vehículo de transporte público. El conductor del vehículo de servicio público, con el auxilio de las autoridades de policía y tránsito, deberá evitar la permanencia en el vehículo de los usuarios que infrinjan dichas obligaciones.

XIII. Servicios públicos municipales

La Constitución de 1917, en su texto original, no reservó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, sino que también se ocupaba de aspectos fundamentales del Gobierno de los estados de la República y permaneció intocado durante más de trece años, ya que la primera reforma de este numeral de nuestra ley fundamental se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

XIV. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional

Estimo que la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario*

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos, para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación, en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales, dispuso:

> Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:
>
> ...
>
> III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
>
> a) Agua potable y alcantarillado;
> b) Alumbrado público
> c) Limpia
> d) Mercados y centrales de abasto
> e) Panteones
> f) Rastro
> g) Calles, parques y jardines
> h) Seguridad pública y tránsito, e
> i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
>
> Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

Así pues, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*, a que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la a) a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, que acabamos de transcribir, respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fuesen municipales, ni, en rigor, eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Se comprueba lo anterior, porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de los taxis, de estacionamientos de vehículos, y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en diversos municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del Gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, que son las de seguridad pública y tránsito, pese a que, como ya aclaré en el capítulo anterior, servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del estado.

Asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a *calles*, *parques y jardines*, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el estado —en el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

Sin duda, las calles, parques y jardines, son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos, y de mercados, de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

XV. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional

La décima reforma del artículo 115 constitucional consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad del 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

XVI. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra ley fundamental, porque al considerar a la seguridad pública, no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de la Constitución, fuese simultáneamente función pública y servicio público.

XVII. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional

Por desgracia, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Mediante la reforma de 1999 se hicieron, además, algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales"; el de limpia, se nombra "Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos"; el de calles, parques y jardines: "Calles, parques y jardines y su equipamiento", y los de seguridad pública y tránsito: "Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito"; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales". Evidentemente ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que ve al "agua potable", no es en sí y por sí un servicio público, sino

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

el producto que éste suministra; por tanto la denominación correcta sería "servicio público de suministro de agua potable"; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de "drenaje", para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al "alcantarillado" debe decirse que no es un servicio público sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al "tratamiento y disposición de sus aguas residuales", es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en nuestra opinión, debiera ser: "*a*) Suministro de agua potable y drenaje".

Conforme al nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comentario, son funciones y servicios públicos: "Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos"; lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública; y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos, son actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: "*c*) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos a centros de depósito adecuados".

La fracción III del artículo 115 constitucional, en el nuevo texto de su inciso *g*), agrega "y su equipamiento" a "Calles, parques y jardines", conceptos todos que debieran salir de un catálogo de servicios públicos, por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, cual es el de transporte urbano, por ejemplo.

Finalmente, en los nuevos términos del inciso *h*) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: "Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito", pese a que "seguridad pública y tránsito" son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En lo concerniente a la "policía preventiva municipal", debe señalarse que no se trata de una función pública, ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función pública de seguridad pública.

Por las razones antes expresadas sería conveniente eliminar del catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

Por tanto, de conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción siguiente:

> Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:
>
> ...
>
> III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
>
> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
>
> b) Alumbrado público;
>
> c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
>
> d) Mercados y centrales de abasto;
>
> e) Panteones;
>
> f) Rastro;
>
> g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
>
> h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
>
> i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
>
> Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
>
> Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

XVIII. Los servicios públicos municipales en la Constitución local

De conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, el estado de Yucatán modificó su Constitución particular para adecuarla a dicha reforma, que a diferencia de lo dispuesto por la ley suprema que consignó un catálogo de servicios y funciones públicas, reduce el nombre del catálogo a servicios, sin hacer referencia a servicios y funciones públicas, aunque reprodujo el contenido de la fracción III del citado numeral, al establecer, la Constitución yucateca, en su artículo 85 bis:

> Los municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos:
>
> I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
>
> II. Alumbrado público;
>
> III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
>
> IV. Mercados y Centrales de Abasto;
>
> V. Panteones;
>
> VI. Rastro;
>
> VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
>
> VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos de la ley en materia de seguridad pública del Estado y demás disposiciones aplicables;
>
> IX. Derogada
>
> X. El Catastro, y
>
> XI. La autorización del uso del suelo y funcionamiento de establecimientos mercantiles.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

XIX. Los servicios públicos en el Código de la Administración Pública de Yucatán

En consonancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán establece en su artículo 89 un catálogo de funciones y servicios públicos, que incluye obras públicas y actividades socio económicas residuales de interés público, con lo que reproduce la confusión derivada de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal. El texto del artículo correspondiente de la citada ley yucateca es el siguiente:

> Artículo 89. Los Municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos:
>
> I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
>
> II. Alumbrado público;
>
> III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
>
> IV. Mercados y Centrales de Abasto;
>
> V. Panteones;
>
> VI. Rastro;
>
> VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
>
> VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente;
>
> IX. Se Deroga.
>
> X. El Catastro, y
>
> XI. La autorización del uso del suelo y funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Los servicios públicos municipales —de conformidad con el artículo 93 de la ley en cita— que no pueden ser objeto de concesión, son los de seguridad pública y tránsito.

El procedimiento, requisitos, restricciones, plazos y términos para la concesión de los servicios públicos municipales se establecen en el capítulo III del título tercero de la ley referida:

> Artículo 95. El otorgamiento de las concesiones, se sujetará a las bases siguientes:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

I. Acuerdo del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio público o la conveniencia de que lo preste un tercero;

II. Publicar la convocatoria en la Gaceta Municipal, misma que deberá contener:

a) El objeto y duración de la concesión;

b) El núcleo de población donde se prestará el servicio público;

c) La autoridad municipal ante quien se deba presentar la solicitud y el domicilio de la misma;

d) La fecha límite para la presentación de la solicitud;

e) Los requisitos que deberán cumplir los interesados; y

f) Los demás que considere el Ayuntamiento.

III. Los interesados deberán formular la solicitud respectiva, cubriendo los siguientes requisitos:

a) Capacidad técnica y financiera;

b) La acreditación de la personalidad jurídica, tratándose de personas morales, y

IV. Las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías por la prestación del servicio público.

Artículo 96. Las personas físicas o morales interesadas en obtener la concesión del servicio público, deberán presentar su solicitud por escrito ante la autoridad municipal que se indique en la convocatoria y en el plazo fijado. Si la autoridad municipal que recibió la solicitud, determina que ésta debe aclararse o completarse, notificará por escrito al interesado, para que en el término de cinco días hábiles, subsane la omisión o realice las aclaraciones correspondientes; en caso contrario, se tendrá por no presentada.

Concluido el período de recepción de solicitudes, el Ayuntamiento formará una Comisión Técnica especializada en el servicio público respectivo, misma que deberá rendir un dictamen de viabilidad, sobre el cual se emitirá la resolución correspondiente, dentro del término de treinta días hábiles.

En la citada resolución, se hará constar las solicitudes rechazadas y sus motivos; determinándose quién o quiénes serán los titulares de la concesión del servicio público de que se trate. Los puntos resolutivos, se publicarán en la Gaceta Municipal.

Artículo 97. La concesión, deberá contener:

I. Nombre y domicilio del concesionario;

II. Servicio público concesionado;

III. Centro de población o zona donde se prestará el servicio público concesionado;

IV. Derechos y obligaciones del concesionario;

V. Plazo de la concesión;

VI. Cláusula de reversión, en su caso;

VII. Causas de extinción de la concesión;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VIII. Nombre y firma de la autoridad facultada para expedir el título-concesión, y

IX. Las demás disposiciones que establezcan el reglamento correspondiente y las que acuerde el Ayuntamiento.

Artículo 98. La concesión de servicios públicos podrá ser prorrogada hasta por plazos equivalentes. En caso de que la vigencia de la concesión exceda al período del Ayuntamiento, se establecerán las estipulaciones conforme a las cuales los Ayuntamientos subsecuentes ratifiquen, revisen y en su caso, modifiquen las condiciones establecidas para la misma.

Las obligaciones impuestas a los concesionarios de los servicios públicos municipales se establecen en el artículo 100 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán:

Artículo 100. Son obligaciones de los concesionarios:

I. Prestar el servicio público de manera ininterrumpida, general, suficiente, segura y eficiente; sujetándose a lo dispuesto por esta Ley, y demás disposiciones legales aplicables, así como a los términos de la concesión;

II. Cubrir a la Tesorería Municipal los derechos que correspondan, en los términos de las leyes fiscales aplicables;

III. Contar con el personal, equipo e instalaciones suficientes, para cubrir las demandas del servicio público concesionado;

IV. Realizar y conservar, en óptimas condiciones, las obras e instalaciones afectadas o destinadas al servicio concesionado, así como renovar y modernizar los equipos para su prestación, conforme a los avances técnicos;

V. Cumplir con los horarios aprobados por el Ayuntamiento;

VI. Exhibir en forma permanente, las tarifas o cuotas autorizadas por el Ayuntamiento y sujetarse a las mismas;

VII. Otorgar garantía en favor del Municipio;

VIII. Iniciar la prestación del servicio público dentro del plazo que fije la concesión, y

IX. Las demás previstas en la concesión de acuerdo a esta Ley y las disposiciones legales aplicables.

Los ayuntamientos de los municipios del estado de Yucatán, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 101 de la ley en cita, está facultados para controlar a los concesionarios mediante las siguientes acciones:

Artículo 101. Son atribuciones del Ayuntamiento en materia de concesiones:

I. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario;

II. Realizar las modificaciones que estimen convenientes a las concesiones, cuando lo exija el interés público;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

III. Verificar las instalaciones que conforme a la concesión, se deban construir o adaptar para la prestación del servicio público;

IV. Dictar las resoluciones de extinción, cuando procedan conforme a esta Ley y a la concesión;

V. Ejercer la reversión de los bienes afectos o destinados a la concesión, en los términos estipulados en la misma;

VI. Rescatar por causas de utilidad pública y mediante indemnización, el servicio público objeto de la concesión, y

VII. Las demás previstas en la concesión de acuerdo a esta Ley y las disposiciones legales aplicables.

Las concesiones de los servicios públicos municipales se pueden dar por concluidas conforme a lo previsto en el artículo 102 de la Ley de Gobierno Municipal de Yucatán, por vencimiento del plazo, por revocación, por caducidad, y por cualquiera otra causa prevista en la concesión.

El artículo 103 de la ley de referencia establece como causa de revocación de la concesión, la interrupción en todo o en parte del servicio público concesionado, sin causa justificada a juicio del ayuntamiento o sin previa autorización por escrito del mismo; transferir, hipotecar, enajenar o de cualquier manera gravar la concesión o alguno de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos o dedicados al servicio público de que se trate, sin la autorización del ayuntamiento; variar o alterar la naturaleza o condiciones en que se preste el servicio público, así como las instalaciones o su ubicación, sin la aprobación del ayuntamiento; incumplir el pago, en forma oportuna, de los derechos que se hayan fijado a favor del ayuntamiento, por el otorgamiento de la concesión; e incumplir las obligaciones del concesionario, establecidas en dicha ley o en la concesión.

Por su parte, el artículo 104 de esa ley señala como causas de la caducidad de la concesión, no otorgar la garantía a que se refiere la misma ley, y no iniciar la prestación del servicio público, una vez otorgada la concesión, dentro del término señalado en la misma.

XX. El servicio público de suministro de agua potable y el de drenaje en el estado de Yucatán

El agua, como todos sabemos, es un recurso permanentemente inserto en toda la atmósfera y corteza terrestre; en el aire produce humedad o lluvia; en la superficie configura los arroyos, ríos, manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, conforma las capas freáticas y las corrientes subterráneas, y en el

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

cuerpo humano constituye las dos terceras partes de su volumen. Sin duda, el agua es un elemento vital para el género humano, por requerirla en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos industriales; es un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento exige una regulación que evite su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el vital líquido un satisfactor de muy diversas y variadas necesidades, así como de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes.

Se manifiesta la relevancia del papel que desempeña el agua en nuestra vida en el hecho de ser un elemento esencial para la vida celular, y ser, con mucho, el principal componente del cuerpo de animales y plantas. El protoplasma celular contiene un promedio aproximado de 85% de agua, la que en el cuerpo humano constituye el 60% de su peso, por lo que si consideramos la eliminada mediante las exhalaciones cutánea y pulmonar, lo mismo que por las secreciones y excreciones, comprenderemos la necesidad que hay de ingerirla en bebida, ya que una disminución acelerada del 22% en el agua componente de nuestro organismo, conduce a la muerte por deshidratación.

Los múltiples usos del agua se acreditan con su empleo en la agricultura, en la ganadería, en la industria y, desde luego, el uso doméstico, en el que no sólo se utiliza como alimento, sino también como medio general de limpieza. En ambos usos, aun cuando no el mismo grado, es indispensable la potabilidad del agua.

No se encuentra en la naturaleza el agua químicamente pura, la cual difiere del agua natural por razón de las sustancias que esta última lleva en disolución o en suspensión: las sales de calcio al igual que el carbonato ferroso la tiñen de verde; las sustancias húmicas provenientes del mantillo o capa superior del terreno, formada en su mayoría por la descomposición de materias orgánicas, le dan un color verde cercano al amarillo. El agua natural puede ser potable, pero por lo general debe ser objeto de un proceso adecuado para su potabilización. El agua de lluvia, dado su elevado poder disolvente, contiene los componentes del aire en cantidades variables, de ahí que su *agresividad* no sea siempre igual, pues dependerá de la composición del aire.

El agua potable es límpida, incolora, inodora, fresca, exenta de gérmenes y casi insípida, aun cuando en ocasiones tenga un resabio proveniente de alguno de sus componentes: el hierro, aún en mínima cantidad, deja un

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

sabor metálico; el hidrógeno sulfurado da al agua un sabor desagradable, particularmente cuando se hace sensible al olfato la presencia de ese gas. Por lo demás, la presencia de algunas sales en el agua potable es sumamente importante, por ello, el agua destilada molesta al estómago. El agua de algunos manantiales, pese a su pureza, no resulta apta para la bebida por su pobreza en sales; empero, en términos generales y dentro de ciertos límites, las sales no alteran la potabilidad del agua, porque el organismo a través de los alimentos animales y vegetales, obtiene todas las que necesita.

De todas maneras, siendo el agua un elemento vital para el género humano, todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de sus alimentos, y en el aseo de su persona y de sus bienes.

En fin, el agua se considera un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeta a un ciclo hidrológico: precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; y habida cuenta que por procesos naturales no se puede incrementar ni en una gota el volumen existente de este recurso vital, se hace indispensable la regulación de su empleo para evitar su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el agua un satisfactor de muy diversas necesidades y, por ende, de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes. Según el profesor español Luis Morell Ocaña:

> …se explica que el abastecimiento de agua a poblaciones constituya un servicio público que queda pendiente de algo exterior, ajeno al ámbito de dicho servicio, como es la titularidad del caudal necesario y la problemática de su captación y disponibilidad material y jurídica. Los Ayuntamientos, a quienes la legislación otorgó la titularidad sobre el servicio público de suministro de agua, se han encontrado siempre en la necesidad de recurrir a fórmulas muy diversas para hacerse con ese caudal indispensable.[207]

1. *El servicio público de suministro de agua potable*

Se puede entender el servicio público de suministro de agua potable como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, con

[207] Morell Ocaña, Luis, "Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid", *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987, p. 496.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Drenaje y suministro de agua potable constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que, por lo general, se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros—, el agua queda contaminada, por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

2. *El servicio público de drenaje*

Las deyecciones, aguas sucias o pluviales, y demás residuos predominantemente líquidos, se evacuan por la vía del servicio público de drenaje; los humos y demás efluentes residuales predominantemente gaseosos, producidos por procesos de vaporización de combustión espontáneos o deliberados son arrojados a la atmósfera.

El servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

La captación de agua natural y su alejamiento de las aguas servidas ha sido una preocupación constante del mundo civilizado, como lo acreditan las obras de desagüe y los ordenamientos jurídicos de la Antigüedad.

El drenaje alude al servicio público destinado a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento; sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona; en tanto que el alcantarillado no es en sí un servicio público, sino la obra pública —infraestructura del servicio público de drenaje— definible como el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Para ubicar a los servicios públicos de suministro de agua potable de los municipios de Yucatán en las diversas clasificaciones del servicio público, conviene recordar que, a la luz de la división del servicio público en propio e impropio, o impropiamente dicho, tanto el de suministro de agua potable como el de drenaje son servicio público propio, tanto por ser determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general, como por estar atribuida su prestación al municipio. Establecido lo anterior, procedo a ubicar a dichos servicios en las diversas clasificaciones del servicio público.

Ambos servicios son servicios públicos *uti singuli*, habida cuenta que aun cuando el universo de sus usuarios potenciales engloba a toda la población, sus usuarios efectivos son personas específicas y determinadas o determinables, toda vez que se accede a dicho servicio, previa celebración de un contrato y la satisfacción de los requisitos respectivos.

No obstante que dichos servicios están atribuidos al municipio, su gestión, en principio, puede ser directa o indirecta, habida cuenta que su prestación puede quedar a cargo de particulares bajo el régimen de concesión, a condición de que la Constitución particular del estado establezca esa posibilidad.

Por lo que atañe a la administración pública municipal de todo México, los servicios mencionados vienen a ser para ella obligatorios, por no quedar a su arbitrio si se organizan y establecen o no, pues está previsto en el ordenamiento jurídico, su establecimiento, organización y funcionamiento.

Con relación a su importancia, el suministro de agua potable y el drenaje se clasifican como servicios públicos "indispensables", por ser vital para todo individuo el abastecerse de agua en condiciones salubres adecuadas al uso y consumo humano, y consecuentemente, retirar las aguas servidas.

En Mérida, tanto el suministro de agua potable como el drenaje se clasifican como servicios públicos constantes, porque deben prestarse durante las 24 horas de todos los días del año.

La Ley de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Yucatán, de orden público y observancia general, regula la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje en esa entidad federativa, por lo que la prestación de ambos servicios implícitamente es obligatoria para el estado; dicha ley establece en su artículo 10:

> Los propietarios o poseedores de predios, negocios o establecimientos que se hallen dentro de las redes de agua potable y alcantarillado, deberán solicitar a la Junta la instalación del servicio de agua potable y descargas domiciliarias de alcantarillado. Los trabajos necesarios para la instalación de estos servicios

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

se llevarán a cabo única y exclusivamente por el personal autorizado de la Junta, previo el pago correspondiente del derecho de contrato.

Por lo anterior, los servicios de suministro de agua potable y de drenaje en el estado de Yucatán son obligatorios, tanto para el estado como para los propietarios o poseedores de los predios ubicados en las zonas cubiertas por las redes de agua potable y alcantarillado.

En razón de su naturaleza, los servicios de referencia se proporcionan necesariamente en un régimen de monopolio, pues sería absurdo que compitieran varias redes distribuidoras de agua potable para los mismos usuarios.

En México, el régimen jurídico es exorbitante del derecho ordinario, cuando está integrado en gran medida por normas de derecho público, como son las reguladoras de los servicios públicos municipales contenidas en el ámbito federal, por ejemplo, en la Constitución General de la República, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Planeación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para Zonas Urbanas; las Reglas de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; así como diversas normas oficiales mexicanas, entre las que sobresalen la Norma Oficial Mexicana, NOM 012 SSA1-1993, "Requisitos sanitarios que deben cumplir los sistemas de abastecimiento de agua para uso y consumo humano públicos y privados", la Norma Oficial Mexicana NOM 014-SSA1-1993, "Procedimientos sanitarios para el muestreo de agua para uso y consumo humano en sistemas de abastecimiento de agua públicos y privados", la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, "Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamiento a que debe someterse el agua para su potabilización", y la Norma Oficial Mexicana NOM-002-CNA-1995, "Toma domiciliaria para abastecimiento de agua potable. Especificaciones y métodos de prueba".

En Yucatán, entre otros ordenamientos, configuran el marco jurídico local del servicio público de suministro de agua potable: la Constitución particular del estado, la Ley de Salud, la Ley de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Yucatán y su Reglamento, la Ley sobre el Abastecimiento de Agua Potable en el Medio Rural del Estado de Yucatán y su Reglamento, entre otros ordenamientos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

XXI. Otros servicios públicos en el Municipio de Mérida

En el Municipio de Mérida, los servicios públicos municipales que figuran en la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal son regulados, entre otros ordenamientos, por la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; ya se analizó y comentó, en el apartado anterior de este capítulo, lo concerniente a los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje, por lo que ahora se comentan los restantes.

1. *El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos*

Entendemos el servicio público de limpia o aseo público como la actividad técnica atribuida a la administración pública (a la que se suma la participación ciudadana), consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro y recolección de basura y recolección de residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento, con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante de derecho ordinario.

2. *El servicio público de alumbrado público*

Se entiende por servicio público de alumbrado público, la actividad técnica sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche, en la vía pública, de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes.

3. *El servicio público de rastro*

Se explica el servicio público de rastro como la actividad técnica sometida a un régimen jurídico exorbitante de derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público.

Se trata de un servicio público *propio* por ser determinado por la ley, para satisfacer una necesidad de carácter general; así como por estar atribuido al municipio, quien atiende su prestación, bien sea directamente mediante una dependencia de la administración municipal, ya por medio de particulares bajo el régimen de concesión.

4. *El servicio público de panteones*

Es dable definir al servicio público de panteones como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

XXII. Municipalización de los servicios públicos

Con frecuencia se habla de "Municipalización de los servicios públicos", expresión de carácter proteico, dada la transformación de su sentido en el curso de los años; así, en 1926, el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: "Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos".[208]

Hoy en día, la "municipalización de los servicios públicos" podemos entenderla de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter mutante, sino también anfibológico de esta expresión, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados.

[208] Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo octavo

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

La palabra española patrimonio proviene de la voz latina *patrimonium*, alusiva al *pater* que en el antiguo derecho romano era, por antonomasia, el sujeto de derecho, por tanto, *patrimonium* era lo que pertenecía al *pater* o derivaba de él.

I. Concepto de patrimonio

Al pasar a las lenguas romances, *patrimonium* hace referencia a los bienes del hijo, heredados del padre o de los abuelos; pero en un sentido más amplio y jurídico, se suele entender como el conjunto de bienes, derechos, poderes, deudas, cargas y obligaciones de una persona, apreciables en dinero; se trata, según la explicación personalista del patrimonio, de una universalidad jurídica, distinta de los derechos y obligaciones que la integran, mismas que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX:

> Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores.[209]

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el público, desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Ingrosso, "se aproxima más al concepto económico que

[209] Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento".[210]

En cuanto al patrimonio del Estado, un sector de la doctrina lo entiende como el conjunto de bienes del que es titular el ente estatal; en este sentido, Gustavo Ingrosso lo define como "el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado".[211]

II. Las leyes generales de bienes nacionales

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, los bienes inmuebles de la Federación se regularon por la porfiriana ley del dieciocho de diciembre de 1902, la cual fue abrogada en julio de 1942 por la Ley General de Bienes Nacionales, en los términos de su artículo sexto transitorio, de la cual el Congreso de la Unión emitió nuevas versiones en 1968, en 1981 y en 2004, esta última vigente en la actualidad.

1. *Primera Ley General de Bienes Nacionales*

En su primera versión, la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 3 de julio de 1942, consideró como bienes del dominio público, en los términos de su artículo 2o.:

> I. Los de uso común;
>
> II. Los señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional;
>
> III. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente ley;
>
> IV. Cualesquiera otros inmuebles declarados por ley inalienables e imprescriptibles;
>
> V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; y
>
> VI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc.

[210] Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Nápoles, Jovene, 1956, p. 75.

[211] Ingrosso, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novísimo digesto italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Se consideraron destinados a un servicio público, conforme a la fracción VII del artículo 22, los inmuebles constitutivos del patrimonio de los establecimientos públicos creados por la ley federal, con la salvedad indicada en el artículo 24, que disponía:

> Los bienes a que se refiere la fracción VII del artículo 22, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, cuando a juicio de ésta así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se regirán, en lo conducente, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En el artículo 3o. de la ley en comentario, se consideraron bienes de dominio privado de la Federación:

> I. Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto que no salgan del patrimonio nacional;
>
> II. Los que ingresen al patrimonio federal por la aplicación de la fracción II del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria;
>
> III. Los bienes vacantes situados en el Distrito y en los Territorios Federales;
>
> IV. Los que hayan formado parte de una corporación pública, creada por ley federal, que se extinga; y
>
> V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Además, el referido ordenamiento legal dispuso, en su artículo 49, que los actos o contratos relativos a los inmuebles de la Hacienda Pública federal, que requiriesen la autorización de notario, se pasasen ante la fe de los de Hacienda, designados libremente por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. *Segunda Ley General de Bienes Nacionales*

En esencia, las referidas disposiciones de la primera se recogieron en la segunda versión de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de treinta de enero de 1969, misma que, además, impuso a las entidades paraestatales la obligación de proporcionar a la Secretaría del Patrimonio Nacional los datos relativos a los bienes y recursos

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de las mismas, para incluirlos en el catálogo y en el Inventario General de los Bienes y Recursos de la Nación.

3. *Tercera Ley General de Bienes Nacionales*

Con un catálogo más amplio, tanto de los bienes de dominio público como del dominio privado, las mencionadas disposiciones de las dos primeras versiones subsistieron, en lo esencial, en la tercera Ley General de Bienes Nacionales, publicada el ocho de enero de 1982, la cual impuso a las entidades paraestatales la obligación de informar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología acerca de los inmuebles federales que tengan a su disposición, cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, la Ley de 1982 obligó a los organismos descentralizados a inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, los títulos por los cuales adquieran, transmitan, modifiquen, graven o extingan el dominio, la posesión y demás derechos reales de sus inmuebles.

4. *Cuarta Ley General de Bienes Nacionales*

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de mayo de 2004, la nueva Ley General de Bienes Nacionales hace consistir su objeto en establecer, en primer término, los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación; además determina el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes nacionales:

> Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
>
> Los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;

Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas:

Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;

Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos;

El petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos;

y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

Las aguas marinas interiores;

Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;

Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república;

Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la republica con un país vecino;

Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, que se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.

Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de la Ley, a saber:

El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

La zona federal marítimo terrestre;

Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

Las riberas y zonas federales de las corrientes;

Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

III. La Ley de Bienes del Estado de Yucatán

En el estado de Yucatán, la Ley de Bienes del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial, el 8 de septiembre de 2012, determina en su artículo 15 que los bienes pertenecientes al estado se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; y en su artículo 16 considera como del dominio público:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

I. Bienes de uso común;

II. Bienes destinados a un servicio público;

III. Los monumentos históricos o artísticos, muebles, e inmuebles;

IV. Las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Estado y de los municipios, cuya conservación sea de interés general, y

V. Los documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, textos incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas o cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido y las piezas artísticas o históricas de los museos, que por su naturaleza no sean sustituibles.

De acuerdo con el artículo 20 de la ley en cita, son bienes del dominio privado del estado de Yucatán:

I. Las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal;

II. Los montes, bosques y aguas que no sean de la Federación o de los particulares;

III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos;

IV. Los monumentos artísticos e históricos y edificios en general para el uso público de propiedad estatal o municipal;

V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del Estado, de los municipios o de las entidades públicas de uno y de otros;

VI. Los mercados, hospitales y panteones públicos.

IV. Teorías acerca del patrimonio

La doctrina registra diversas teorías acerca del patrimonio, entre las que destacan dos grandes corrientes: la personalista y la finalista.

1. *Las teorías personalistas*

Existe en las teorías personalistas sobre el patrimonio una fuerte vinculación entre la idea de patrimonio y la de persona, lo que ha dado lugar a ciertos supuestos, algunos bastante discutibles, a saber:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Sólo las personas pueden tener patrimonio.
- Toda persona tiene un patrimonio.
- Cada persona sólo tiene un patrimonio.
- El patrimonio es inseparable de la persona.

El que sólo las personas puedan tener patrimonio lo desmiente la existencia de patrimonios asignados a sujetos que no son personas, como el fideicomiso y el *cuyus*.

En cuanto a la tesis de que toda persona tiene un patrimonio, sólo es admisible en el sentido de que toda persona puede llegar a tener bienes, lo que evidencia una confusión entre patrimonio y capacidad de tenerlo, situación que exponen Aubry y Rau de la siguiente manera: "El patrimonio, siendo en su más alta expresión la personalidad misma del hombre, considerada en sus relaciones con los objetos sobre los cuales puede o podrá tener derechos qué ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro".[212]

El supuesto de que cada persona sólo tiene un patrimonio, lo contradice la existencia de personas con diversos patrimonios constituidos por masas autónomas, por contar con distintos fines económicos a realizar, circunstancia que permite trasmitir cualquiera de ellos por acto entre vivos.

2. *Las teorías finalistas*

Contrapuestas a las teorías personalistas, e impulsadas por autores de gran prestigio como Raymond Saleilles, surgen las teorías finalistas, según las cuales, así como existen patrimonios pertenecientes a alguien, también existen patrimonios pertenecientes a algo y carentes de sujeto, por estar destinados a un fin específico. En las teorías finalistas está implícita la tesis de la existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio, desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.[213]

De las ideas sostenidas por las referidas teorías patrimoniales podemos concluir que al lado de los patrimonios personales existen otras formas patrimoniales, ya por carecer de sujeto, como en el caso de la herencia, o bien, por estar destinados a un fin, como puede ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

---

[212] Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil francais d'aprés la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

[213] Saleilles, Raymond, *De la personalité juridique*, París, 1922, p. 131.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

V. Del dominio eminente

El *dominium eminens,* en su acepción moderna, consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, lo cual conlleva la propiedad soberana del Estado, así como la llamada propiedad originaria, y representa la expresión jurídica política de la soberanía interna. Según Miguel S. Marienhoff: "El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; se vincula a la noción de soberanía. Se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate de dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados".[214]

Acuñada en el derecho feudal, la locución dominio eminente fue adoptada por el absolutismo iusnaturalista, sobrevivió en el liberalismo constitucional, y se actualizó, con nuevas características, en el derecho contemporáneo.

El régimen colonial en México se fundó en el principio jurídico de que la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca, como observa Pastor Rouaix:

> En las ordenanzas de Minería de 1793 se ratificó este principio... Se consideraban como minas propias de la Real Corona "no sólo las minas de oro y plata, sino también las de piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuto, sal gema y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra". Estas mismas Ordenanzas de Minería fueron las leyes que rigieron la industria minera durante sesenta y tres años de vida independiente de la República Mexicana, sin más modificación de importancia, que la sustitución del Real Tribunal de Minería en sus funciones de titulación de minas por las Diputaciones de Minería que funcionaban en cada entidad federativa. El Rey, el Real Patrimonio y la Real Corona por su propia naturaleza se transformaron en entidad "Nación", que fue la que tomó los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los monarcas españoles por el derecho de conquista y que fueron sancionados por las costumbres y por las leyes durante trescientos años.[215]

El porfiriato, en cambio, renunció al dominio eminente ejercido por centurias, y durante el interregno de Manuel González expidió el 22 de noviembre de 1884 el Código de Minería, cuyo artículo 1o. disponía:

---

[214] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 37.

[215] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946, p. 26.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncio o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra... IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas, el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Se hizo necesaria una revolución para que la nación reivindicará, a través de su Congreso Constituyente, el dominio eminente y la soberanía nacional en el ámbito interno.

VI. Los bienes del estado de Yucatán

Desde una perspectiva económica, se entiende por bien cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas; Carl Menger define: "Son bienes las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función".[216]

Desde la atalaya jurídica, el tratadista Javier Tapia Ramírez nos da dos conceptos de bien, uno amplio y otro estricto, al explicar:

> Bien, en sentido extenso, es todo interés que merece ser protegido por la ley; de esta manera se abarcan no solo los bienes patrimoniales, sino también los extrapatrimoniales o patrimonio moral, como la vida, la honra, la libertad, etcétera. En sentido estricto, bien es toda aquella cosa material (una casa), o inmaterial (la energía eléctrica, el derecho intelectual), que puede tener un valor, que sea susceptible de apropiación privada y, por lo tanto, ser objeto de un derecho subjetivo.[217]

A semejanza de los de la Federación, los bienes del estado de Yucatán deben estar inscritos en el padrón inmobiliario del estado. Lo anterior, con lo dispuesto en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley de Bienes del Estado de Yucatán que se transcriben a continuación:

> Artículo 61. La inscripción de los actos que deben constar en el Padrón Inmobiliario del Estado, debe solicitarse por el servidor público competente que determinen los titulares de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos autónomos. La solicitud de inscripción debe ser presentada en la Oficialía Mayor y expresar la procedencia de los bienes, su natu-

[216] Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 51.
[217] Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

raleza, ubicación, medidas y colindancias, nombre del inmueble si lo tuviese, valor, servidumbres si las hubiere y los datos que sirvan para identificar la relación que pudieran tener con otros expedientes.

Artículo 62. En los sistemas de información inmobiliaria se debe recopilar y mantener actualizados, los avalúos, datos, documentos e informes necesarios para la plena identificación de los inmuebles de propiedad estatal y municipal.

Artículo 63. Cuando la Oficialía Mayor tenga conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes al Estado, que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que realicen su regularización e inscripción.

Artículo 64. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos deben integrar su registro inmobiliario en los términos dispuestos por esta Ley. Asimismo, con objeto de mantener actualizado dicho registro, se podrán coordinar con la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo para asentar trimestralmente las modificaciones que se hayan efectuado en el mismo.

Artículo 65. Los ayuntamientos de los municipios, por conducto de su Tesorero Municipal, deben integrar su registro inmobiliario conforme los términos establecidos en esta Ley y actualizarlo en el Sistema Estatal Patrimonial de Bienes, cuando haya alguna modificación.

VII. Incremento de los bienes pertenecientes al Estado por procedimiento de derecho público

Los bienes pertenecientes al Estado se pueden incrementar a través de procedimientos de derecho privado, como son los contratos civiles de compraventa y de donación, o por medio de procedimientos de derecho público, dentro de los cuales figuran, además de los contratos administrativos de obra pública de los que nos hemos ocupado en el capítulo sexto de este libro, los procedimientos de expropiación, extinción del dominio y decomiso.

1. *Expropiación forzosa*

En sentido amplio, la expropiación se puede entender como la acción de quitar a alguien la propiedad de lo que le pertenece, por lo que incluye el robo o el despojo; pero en un sentido más restringido, el *Diccionario de la lengua española* la explica como privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho dándole a cambio una indemnización; su legitimación requiere que se realice por causa de utilidad pública.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Por medio del procedimiento de derecho público de la expropiación forzosa, el Estado adquiere la propiedad de un bien, sin necesidad de la anuencia de su propietario, "toda vez que es un acto de soberanía", mediante la indemnización correspondiente. Como explica Gabino Fraga: "la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privatización de esa propiedad".[218]

La expropiación forzosa tiene fuerte raigambre en el constitucionalismo mexicano, pues aparece en la Constitución de Apatzingán, que dispuso:

> Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravenga la ley.
>
> Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.[219]

De igual modo, la expropiación forzosa está considerada en la Constitución Federal de 1824, que al respecto disponía en la fracción III, de su artículo 112:

> El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni perturbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.[220]

El segundo párrafo del artículo 27 constitucional en vigor ordena: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia acerca de la utilidad pública: "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese municipio, estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una

---

[218] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 375.

[219] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 35.

[220] *Ibidem*, p. 184.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".[221]

En la vigente Ley de Expropiación del Estado de Yucatán de 1938, cuya única reforma se publicó el 2 de agosto de 1944, se establece en sus primeros cinco artículos la procedencia de la expropiación u ocupación temporal de los bienes de propiedad privada por causa de utilidad pública, para lo cual:

> Artículo 3. Se consideran causas de utilidad pública para los fines del Estado o de interés para la colectividad:
>
> I. El establecimiento, explotación o conservación de servicios públicos.
>
> II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de caminos, calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
>
> III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, y la construcción de hospitales, escuelas, parques, mercados, jardines, casas para oficinas municipales, bibliotecas públicas, cuarteles, campos deportivos, hangares y terrenos para aterrizar, museos, gabinetes de ciencias, estaciones telegráficas, telefónicas, tranviarias, ferrocarrileras, y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
>
> IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.
>
> V. El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizotias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.
>
> VI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
>
> VII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.
>
> VIII. La creación, fomento o conservación de empresas para beneficio de la colectividad.
>
> IX. La reconstrucción de los fundos legales de las poblaciones y la formación de colonias para obreros y profesores de educación primaria.
>
> X. El fomento de la pequeña propiedad y la agricultura urbana y rural, sin extorsión pecuniaria de los beneficiarios.
>
> XI. El funcionamiento y administración de negociaciones industriales o agrícolas de interés general en los casos de paro temporal o definitivo decla-

[221] Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975 del *Seminario Judicial de la Federación*, México, mayo de 1975, tercera parte, segunda sala, p. 904.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

rados ilícitos conforme a la fracción XIX del artículo 123 de la Constitución General de la República.

XII. La conveniente organización del cultivo, explotación, industrialización y comercio del henequén.

XIII. La ocupación y utilización en beneficio de las organizaciones ejidales, de los equipos de desfibración, desecación y empaque de henequén, establecidos en las fincas del Estado, y el uso de las terracerías, rieles, vehículos y bestias que se emplean en el transporte de hojas o fibra de henequén, todo en la medida necesaria para realizar correctamente la explotación del ejido henequenero.

XIV. La resolución conveniente del problema de la habitación humana.

XV. La edificación de los solares comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones, que permanezcan sin construcción por más de un año, contado desde la fecha de la adquisición, o desde la fecha en que entre en vigor la presente Ley respecto de predios adquiridos con anterioridad.

Apunta el artículo 13 de la ley en cita que el monto de la indemnización tendrá como base la cantidad fijada como valor fiscal de ella, la que aparezca en las oficinas catastrales; el monto de la indemnización será pagado por el estado cuando lo expropiado aumenta su patrimonio, o lo deberá pagar el particular cuyo patrimonio se incrementó con la cosa expropiada, según dispone el artículo 22 de la referida ley.

2. *Extinción de dominio*

En Colombia, su Constitución de 1991 prohíbe en el artículo 34 la confiscación; empero, permite declarar, por sentencia judicial, extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. Consecuentemente, el artículo 1o. de la Ley 333 de 1996, por la cual se estableció en Colombia la norma de extinción del dominio sobre bienes adquiridos en forma ilícita, entendía por extinción del dominio la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestaciones ni compensaciones de naturaleza alguna para su titular.

La Ley 793, del 27 de diciembre de 2002, por la cual deroga la Ley 333 de 1996 y establece las reglas que gobiernan la extinción de dominio, mantiene el criterio de que la extinción del dominio consiste en la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestaciones ni compensaciones de naturaleza alguna para su titular.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En México, el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008, prohíbe, entre otras penas, la de confiscación, y aclara que no se considera confiscación la aplicación, a favor del Estado, de bienes cuyo dominio de declare extinto en sentencia.

Previene el citado precepto constitucional que en el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento, que será jurisdiccional y autónomo en materia penal, y procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes que sean instrumento, objeto o producto del delito; de los que estén siendo utilizados para la comisión de delito; de los que aun cuando no sean instrumento, objeto o producto del delito, hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; de los que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si un dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; así como de aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

En términos de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de mayo de 2009, la extinción del dominio es la pérdida de derechos sobres los bienes muebles e inmuebles que no estén excluidos del comercio, y de todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos, productos, susceptibles de apropiación, relacionados o vinculados con delitos, sin contraprestaciones ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.

En Yucatán, el Código Penal local incluye en su artículo 28, entre las medidas de seguridad imponibles a los delitos cometidos en el estado, la extinción de dominio.

3. *Decomiso*

Es dable decir que decomisar es privar a alguien de un bien, como consecuencia de la relación del mismo con un delito o falta administrativa. El decomiso es considerado actualmente una sanción impuesta por un órgano jurisdiccional, consistente en la privación permanente de un bien relaciona-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

do con un delito, como pueden ser las armas o los vehículos utilizados para su comisión, o las utilidades que derivan del mismo. Como explica Raúl Plascencia Villanueva, las características del decomiso son: "a) Solo puede ser decretado por la autoridad judicial; b) Los bienes materias del decomiso se aplican a favor del Estado; c) Se aplica como pena en virtud de la comisión de un delito; d) Sólo se aplica a bienes objeto, producto o instrumento del delito; y, e) Es una pena accesoria".[222]

Como acabo de señalarlo, el artículo 22 constitucional prohíbe, entre otras penas, la de confiscación, y aclara que no se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Respecto del decomiso, el Código Penal yucateco en el capítulo X de su título cuarto previene:

> Artículo 60. El órgano jurisdiccional, mediante sentencia en el procedimiento penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes que sean instrumentos, objetos o productos del delito, con excepción de los que hayan causado abandono, en los términos de las disposiciones aplicables o respecto de aquellos sobre los cuales haya resultado la declaratoria de extinción de dominio.
>
> En caso de que los instrumentos, objetos o productos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado o sentenciado, se podrá decretar el decomiso de bienes de su propiedad, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a dichos productos, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio.
>
> Si pertenecen a un tercero, solo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 186 de este Código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el imputado o sentenciado, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso durante el procedimiento. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

[222] Plascencia Villanueva, Raúl, "Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 996.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VIII. El patrimonio y la hacienda de los municipios

Inmersos en la ambigüedad, patrimonio y hacienda son dos conceptos que no han sido precisados ni diferenciados en los ámbitos del estado, del municipio y del derecho público, pues la legislación, la jurisprudencia y la doctrina suelen confundirlos, e incluso, referirse a ellos como si fueran una sola y misma cosa, o sea, como si patrimonio y hacienda fuesen sinónimos, es decir, vocablos de igual significación. Al respecto, el municipalista Carlos Quintana Roldán afirma:

> Se habla de patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio, En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda.
>
> En cuanto al concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender a sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa.

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera que patrimonio y hacienda son dos conceptos distintos, pues de conformidad con la fracción II de su artículo 115, los municipios manejarán su patrimonio (sin explicar cómo se integra) conforme a la ley; en tanto que de acuerdo a su fracción IV, los municipios administraran libremente su hacienda, lo cual no los exime de hacerlo con apego a la ley. Tales referencias al patrimonio y a la hacienda municipal no permiten determinar si dichas expresiones las usa como sinónimas, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarase, de una vez por todas, esta ambigüedad que da lugar a interpretaciones equívocas.

La Constitución particular del estado de Yucatán previene en la fracción I de su artículo 82 que la ley que reglamente el funcionamiento y organización de los ayuntamientos, dispondrá que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley; en tanto que en la fracción II del mismo numeral, le atribuye administrar libremente su hacienda, y para afectarlo requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

En concordancia con la Constitución yucateca, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán hace la distinción entre hacienda y patrimonio de los municipios, y coincide con ella en cuanto a la formación de la hacienda y a la composición del patrimonio del municipio.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Acerca de la hacienda municipal, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán previene: "Artículo 67. La Hacienda Pública Municipal se forma con los ingresos ordinarios y extraordinarios que, en su favor determine al Congreso del estado y demás ordenamientos fiscales aplicables".

Respecto del patrimonio, el artículo 78 de la ley en cita establece que los ayuntamientos requieren de la autorización del Poder Legislativo, para enajenar, permutar, ceder o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio municipal.

De conformidad con el artículo 15 de Ley de Bienes del Estado de Yucatán, el patrimonio municipal se integra con el conjunto de bienes muebles e inmuebles del dominio público y del dominio privado, propiedad de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos y municipios; por su parte, el artículo 16 de dicho ordenamiento legal sujeta al régimen de dominio público del estado o los municipios a los bienes de uso común; bienes destinados a un servicio público; monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles; pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del estado y de los municipios, cuya conservación sea de interés general; documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, textos incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas o cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos, que por su naturaleza no sean sustituibles.

En tanto que el artículo 28 de la ley de referencia considera como bienes del dominio privado, los muebles o inmuebles que siendo propiedad del estado o de los municipios, no están destinados al uso común o general, ni al servicio público, y su adquisición, naturaleza y derechos se rigen por esta ley y demás disposiciones legales supletorias del derecho privado y administrativo.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo noveno

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La asociación vecinal es un fenómeno milenario, fundado en el común interés de los vecinos por sumar esfuerzos para resolver los problemas de la comunidad, a la que el derecho romano denomina municipio, nombre que se mantuvo en España a la caída del imperio romano, lo que explica que la conquista española de América lo haya impuesto en sus dominios en el Nuevo Mundo, sin que la independencia de los mismos, en el siglo XIX, cambiara esa denominación.

En los estados de nuestro país, el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho suele darse en el contexto del municipio, caracterizado como una institución depositaria de las más rudimentarias instancias del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que vienen a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como también un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que tolera el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público en la provincia mexicana, no así en el Distrito Federal, donde a partir de 1928 se suprimió el régimen municipal.

En el siglo XXI se puede explicar el municipio mexicano como una persona jurídica de derecho público, dotada de patrimonio propio, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, asentado permanentemente en un territorio determinado, con un Gobierno autónomo propio designado por su misma población, y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales que la comunidad requiere.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia del conjunto de normas que rige la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

su gobierno y administración, es decir del derecho municipal, cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado, apenas en el segundo tercio del presente siglo; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye personalidad jurídica a los municipios, en tanto que la base cuarta del artículo 77 de la Constitución de Yucatán atribuye la personalidad jurídica a los ayuntamientos, y ambas Constituciones consideran al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado.

A semejanza de la federal y la del estado, la administración pública de los municipios del estado de Yucatán puede ser centralizada, desconcentrada y paramunicipal.

La administración pública de los municipios de Yucatán

El marco jurídico de la administración pública municipal yucateca se integra principalmente con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el título octavo de la Constitución particular del estado de Yucatán, el Código de la Administración Pública de Yucatán y los respectivos reglamentos municipales, en tanto que la fracción I del artículo 40 de dicho reglamento atribuye al presidente municipal formular y someter a la aprobación del ayuntamiento los reglamentos de observancia general

En términos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, los ayuntamientos tienen las atribuciones para autorizar, de acuerdo a lo establecido en ley referida y demás disposiciones aplicables, la creación y supresión de dependencias, entidades y unidades administrativas para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos municipales, como sería por ejemplo la creación de la Oficina de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento.

En el orden jurídico yucateco, cada uno de los municipios cuenta con sus reglamentos de administración pública municipal, o su equivalente, que no es un ordenamiento expedido por el órgano Legislativo del estado, sin un ordenamiento jurídico de observancia general expedido por el ayuntamiento de cada municipio, aplicable sólo en el ámbito territorial del mismo municipio.

Ante la imposibilidad de hacer, en el desarrollo de esta obra, el análisis de la administración pública de cada uno de los municipios yucatecos, lo reduzco sólo al Municipio de Mérida.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

1. *La administración centralizada del Municipio de Mérida*

La administración pública municipal de Morelia se rige por el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mérida, el cual es de interés público e interés social, y según se desprende de su artículo 4o., el presidente municipal es el responsable de conducir la administración pública, con las facultades y obligaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado, las leyes federales y estatales, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Según se infiere del título segundo del reglamento en cita, la administración centralizada del Municipio de Mérida se integra con la Oficina de la Presidencia Municipal, la Secretaría Municipal, la Oficialía Mayor, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Dirección de Policía Municipal, la Dirección de Administración, la Dirección de Finanzas y Tesorería, la Dirección del Catastro, la Dirección de Tecnologías de la Información, la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Servicios Públicos Municipales, la Dirección de Gobernación, la Unidad de Desarrollo Sustentable, la Oficina de Gestión del Centro Histórico, la Dirección de Desarrollo Social, la Dirección de Bienestar Social, la Dirección del Desarrollo Integral de la Familia, la Dirección de Cultura, la Dirección de Desarrollo Económico y Turismo, la Unidad de Transparencia, la Unidad de Comunicación Social, la Unidad de Planeación y Gestión, y la Unidad de Atención Ciudadana.

A. *La Oficina de la Presidencia Municipal*

Encabeza la administración centralizada del Municipio de Mérida, Yucatán, la Oficina de la Presidencia Municipal, la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del reglamento de referencia, tiene entre sus atribuciones instrumentar el protocolo para las actividades públicas que lleve a cabo el presidente municipal, la atención de invitados oficiales y especiales; cuidar que en los eventos cívicos y especiales donde participe la persona titular de la Presidencia Municipal, se cumpla con los requerimientos necesarios en materia de logística, protocolo y seguridad; fijar las bases para la integración de la agenda de la persona titular de la Presidencia Municipal y coordinar con las dependencias o unidades administrativas de la administración pública municipal centralizada y con otros órdenes de Gobierno,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

personas e instituciones y organizaciones privadas; supervisar los eventos o reuniones en los que asista la persona titular de la Presidencia Municipal; elaborar y proponer políticas públicas para la atención de los asuntos municipales; hacer del conocimiento de quien ocupe la Presidencia Municipal, los avances de los proyectos especiales y estratégicos de la administración pública municipal; elaborar, administrar, realizar y evaluar proyectos estratégicos y prioritarios para el logro de los objetivos de la administración pública municipal centralizada; dar seguimiento al cumplimiento de las instrucciones que la persona titular de la Presidencia Municipal emita en apoyo a los programas y proyectos municipales, y fijar las bases para la comunicación de los asuntos con otros ayuntamientos, dependencias y entidades del Gobierno estatal y federal.

Según dispone el artículo 21 del multicitado reglamento, la Oficina de la Presidencia cuenta con el apoyo de la Secretaría Técnica, y de la Jefatura del Despacho de Presidencia Municipal.

B. *La Secretaría Municipal*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 24 del reglamento mencionado, corresponde a la Secretaría Municipal participar en el desarrollo de las relaciones institucionales del municipio con otras autoridades municipales, estatales o federales, así como con instancias de los sectores público, privado y social; apoyar a la Presidencia Municipal en las actividades inherentes al funcionamiento y conducción de las sesiones del cabildo; apoyar a la Presidencia Municipal en la conducción de la política interior del municipio; dar seguimiento a los asuntos que le encomiende la Presidencia Municipal; auxiliar a los integrantes del cabildo, para el mejor cumplimiento de sus funciones; vigilar el cumplimiento de los acuerdos, resoluciones y demás determinaciones de la Presidencia Municipal, que expresamente le sean encomendados; integrar los libros de actas del cabildo y conservarlos, así como remitir, en su caso, los libros para resguardo del archivo municipal; elaborar los proyectos de actas de las sesiones de cabildo, para su posterior aprobación; emitir certificaciones de los documentos y archivos que sean solicitados; rubricar los acuerdos, las actas de las sesiones y la correspondencia oficial de su competencia; firmar las constancias de notorio arraigo a que hace referencia la Ley de Asociaciones y Culto Público y su Reglamento; firmar las constancias de dependencia económica, supervivencia y demás que sean procedentes.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Previene el artículo 25 del reglamento multicitado que la Secretaría del Ayuntamiento tenga el apoyo de la Subdirección de la Secretaría Municipal.

C. *La Oficialía Mayor*

Compete a la Oficialía Mayor, según dispone el artículo 28 del reglamento en cita, comprobar la actualización del tabulador de sueldos y salarios para el pago al personal de la administración pública municipal; sugerir al presidente municipal el nombramiento y remoción de las personas titulares de las dependencias o unidades administrativas, así como autorizar los movimientos de su personal, la creación y fusión de plazas; plantear al presidente municipal la creación, modificación y disolución de las dependencias o unidades administrativas que requieran, para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento; aprobar las estructuras orgánicas de las dependencias o unidades administrativas; aprobar los gastos de viaje de las y los servidores públicos del ayuntamiento; aprobar las ampliaciones presupuestales de las dependencias o unidades administrativas; dar su visto bueno a los documentos para el trámite de aprobación de los programas con recursos federales, así como la documentación comprobatoria de los gastos de dichos programas; conducir las acciones de las dependencias o unidades administrativas; firmar de forma mancomunada con las personas titulares de las entidades paramunicipales, los contratos y convenios que se requieran; aprobar mancomunadamente con la persona titular de cada entidad paramunicipal, las erogaciones de las empresas descentralizadas; dirigir el funcionamiento de las dependencias o unidades administrativas y paramunicipales a su cargo; sugerir la implementación de proyectos de mejora de los servicios que presta el municipio, y supervisar los proyectos en materia de planeación y gestión estratégica del Gobierno municipal.

El artículo 28 del reglamento citado establece que la Oficialía Mayor tenga el apoyo de la Subdirección de Proyectos Especiales, la Subdirección de Protocolo y Relaciones Públicas; la Subdirección de Logística; la Secretaría Técnica del Despacho, la Secretaría Técnica de Gestión Administrativa, y la Secretaría Técnica Operativa y Coordinación de Paramunicipales.

D. *La Secretaría de Participación Ciudadana*

El artículo 36 del reglamento en cita confiere a la Secretaría de Participación Ciudadana, entre otras obligaciones y facultades, la responsabi-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

lidad de mantener la transversalidad de la política pública en materia de participación ciudadana en todas las dependencias y entidades, así como promover la vinculación entre los actores de la sociedad civil, empresariales y académicos con otros órdenes del Gobierno, para incidir en la mejora de la gestión pública municipal, que facilite y potencie la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como la creación y fortalecimiento de políticas públicas que contribuyan a la construcción de una ciudadanía activa e informada; manejar el Sistema Municipal de Participación Ciudadana, integrado por los mecanismos de participación ciudadana, así coordinar los planes, programas y acciones del ayuntamiento relativos a la materia; utilizar las tecnologías de la información y comunicación para facilitar y potenciar la participación ciudadana en los asuntos públicos; coadyuvar a la instauración de una ciudadanía activa e informada a través de la adecuada difusión de proyectos, obras, programas, trámites, servicios municipales y demás acciones de gobierno; promover una cultura de participación ciudadana y corresponsabilidad en el municipio a través de la articulación de esfuerzos y generación de sinergias con diversos actores de la sociedad, públicos y privados; impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de la creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana; propiciar la participación ciudadana corresponsable e incluyente en el quehacer público del municipio para construir políticas públicas trascendentes para resolver los retos de la comunidad.

También, impulsar la vinculación del sector público con organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, organizaciones sociales, comunidades indígenas, academia y otros órdenes de Gobierno, para generar las sinergias que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, con especial énfasis, en la población más vulnerable; actuar como instancia innovadora que lidere la consolidación de la democracia participativa en el municipio, generando confianza entre sociedad y Gobierno; implementar estrategias de coparticipación con la sociedad que permitan nutrir las acciones de gobierno con las propuestas ciudadanas para detectar necesidades de todos los sectores del municipio; diseñar estrategias para el fomento de la transversalidad de las políticas públicas municipales en materia de participación ciudadana; organizar, controlar y evaluar el desarrollo de los planes y programas relacionados a la participación ciudadana en el municipio y del Sistema Municipal de Participación Ciudadana; implementar oportunidades de participación de la comunidad en los procesos del desarrollo social del municipio; participar en la formulación de los anteproyectos de iniciativas de reglamentos, acuerdos y lineamientos, que

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

correspondan al ámbito de participación ciudadana; participar en los órganos consultivos y/o comités municipales que fomenten la participación de la sociedad civil; fomentar la participación ciudadana mediante la gestión de los asuntos públicos; relacionar al ayuntamiento con organizaciones no gubernamentales que contribuyan al desarrollo integral de las y los habitantes del municipio; intervenir en el seguimiento y la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, y promover la ciudadanía digital mediante el uso de plataformas para la construcción de una sociedad moderna e innovadora.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del reglamento de referencia, la Secretaría de Participación Ciudadana tiene el apoyo de la Subdirección de Participación Ciudadana, la Secretaría Técnica de Cultura Ciudadana, la Jefatura de Sinergia Social; la Jefatura de Vinculación Social, y la Oficina Municipal de Atención a Migrantes.

E. *La Dirección de Policía Municipal*

En los términos del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida, Yucatán, la Dirección de Policía Municipal es competente para cuidar el estricto cumplimiento de las leyes, reglamentos y la aplicación de las disposiciones legales para el mantenimiento del orden, paz, seguridad pública y tránsito en el municipio; controlar, dentro del ámbito territorial del municipio, los sitios públicos en general, con el propósito de impedir se comentan toda clase de delitos, daños o cualquier atentado sobre la integridad física de las personas o sus propiedades, procediendo a detener a todo individuo que se sorprenda en flagrante delito; evitar la comisión de toda clase de faltas administrativas dispuestas en el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Mérida, leyes y demás reglamentos municipales; intervenir en la celebración de convenios y demás actos jurídicos directamente relacionadas con el ámbito de su competencia, que se celebren con las instituciones policiales de los distintos estados, municipios y de la Federación; mantener actualizados los planes de seguridad y tránsito que contengan los criterios básicos para garantizar la seguridad de la población en casos de emergencia, contingencias o alteración grave al orden público; comprobar que el personal a su cargo actúe con apego a los derechos humanos, tratados internacionales, y perspectiva de género; colaborar con las autoridades ministeriales federales o estatales, a solicitud expresa de éstas, en el ámbito de su competencia; dotar a los elementos de policía de armamento y equipo necesario para el desempeño de sus funciones, así como capacitar y actualizar al personal que integra dicha Dirección de Policía;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

mantener en condiciones de máxima seguridad los depósitos de armamentos y municiones, así como un estricto control de su uso y resguardo; realizar y dar a conocer campañas sobre la prevención del delito, educación vial y demás temas relacionados a las funciones de esta comisión; formular las estadísticas sobre los índices delictivos y resultados de los operativos que se realicen por parte de la Dirección a su cargo; regular el tránsito de vehículos y peatones en las vías públicas del municipio; sancionar por las faltas administrativas que se comentan en materia de tránsito, e implementar los operativos en prevención de infracciones en esta materia, y apoyar a las dependencias o unidades administrativas relacionadas en la implementación de medidas de regulación del tránsito de vehículos, personas o mercancías en la vía pública en el municipio.

De conformidad con el artículo 44 del reglamento mencionado, la Dirección de Policía Municipal tiene el auxilio de la Subdirección de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana, la Subdirección de Seguridad Ciudadana, la Subdirección de Servicios Viales, y la Subdirección de Áreas de Apoyo.

F. *La Dirección de Administración*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 del citado reglamento, corresponde a la Dirección de Administración instrumentar las políticas y lineamientos que en materia de recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos y servicios, recursos materiales, así como de control de gasto corriente, deben observarse en las dependencias o unidades administrativas; proveer los recursos materiales necesarios para el desarrollo de las funciones de las dependencias o unidades administrativas; contratar la adquisición de bienes, arrendamientos de bienes y de servicios, de conformidad con la normatividad aplicable, que requieran las diversas unidades administrativas del municipio, así como administrar los recursos financieros relacionados con los mismos; firmar los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, previo acuerdo del cabildo; controlar el padrón inmobiliario del municipio; revisar las gestiones para la regularización de bienes inmuebles a favor del municipio; controlar el padrón vehicular del municipio; programar el mantenimiento preventivo y correctivo a los vehículos que integran el padrón vehicular del municipio; controlar el padrón de bienes muebles del municipio; contratar los seguros y administrar las pólizas contratadas por el municipio; aprobar la contratación del personal que se requiera en las dependencias o unidades administrativas, así como emitir los nombramientos

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

respectivos; aprobar los trámites de separación del cargo, renuncias, licencias, finiquitos, pensiones, jubilaciones, así como los cambios de adscripción de trabajadores y funcionarios de las dependencias o unidades administrativas; convenir con la representación de las y los trabajadores las propuestas de modificación de las condiciones generales de trabajo, de acuerdo a la planeación presupuestal del municipio.

Asimismo, divulgar y vigilar el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo; e implementar el Sistema de Información de Recursos Humanos; dirigir la integración y funcionamiento de comisiones establecidas en las condiciones generales de trabajo; supervisar la aplicación de criterios para la clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de los archivos; actuar como secretario en el comité técnico del Sistema Individual para el Retiro y Jubilación Municipal; cumplimentar las disposiciones fiscales en materia de sueldos y salarios; firmar contratos, convenios y cualquier otro instrumento jurídico en materia de recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos y servicios; aprobar la contratación de prestadores de servicio bajo régimen de asimilados al salario y honorarios profesionales por programa, así como suscribir los respectivos contratos; firmar convenios para el otorgamiento del servicio médico y hospitalario, servicio de laboratorio médico y otorgamiento de medicamentos a funcionarios públicos municipales y sus dependientes económicos; aprobar las solicitudes de nuevos requerimientos o modificaciones a los sistemas informáticos de la dirección a su cargo; sugerir las modificaciones al tabulador de sueldos y salarios, para aprobación del cabildo; determinar las acciones en procedimientos de remate o subastas públicas de bienes muebles o designar, en su caso, a quien lo represente; vigilar la ejecución del programa de mantenimiento preventivo y correctivo del Palacio Municipal; diseñar la Política Pública de Mejora Regulatoria, como política sistemática, participativa y transversal que busque la generación de normas claras, la realización de trámites y servicios simplificados e instituciones eficaces; instrumentar y dar seguimiento al Modelo de Gestión de Calidad Municipal de la administración pública municipal, y fungir como oficialía de partes entre los ciudadanos y las direcciones de Finanzas y Tesorería Municipal, Catastro Municipal y Desarrollo Urbano, en la recepción y entrega de los servicios, a través de las ventanillas únicas municipales.

Dispone el artículo 60 del reglamento invocado que la Dirección de Administración se auxilie, para el adecuado desempeño de sus funciones, de la Subdirección de Administración y de Proveeduría; la Subdirección de Servicios Internos; la Subdirección de Recursos Humanos; la Subdirección

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de Mejora Regulatoria; la Subdirección de Patrimonio Municipal, y la Subdirección de Ventanillas Únicas.

G. *La Dirección de Finanzas y Tesorería*

Según previene el artículo 67 del reglamento en cita, la Dirección de Finanzas y Tesorería está facultada para emitir las normas y lineamientos para el ejercicio del gasto público del ayuntamiento, de acuerdo a los objetivos y prioridades del Plan Municipal de Desarrollo; someter a consideración de la Presidencia Municipal el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del ayuntamiento, considerando los objetivos y prioridades del desarrollo del mismo; supervisar el ejercicio del presupuesto anual de egresos del Gobierno municipal; promover que el municipio obtenga los recursos necesarios para su operación y desarrollo, ya sea mediante la recaudación de recursos propios o provenientes de fuentes de fondos o programas estatales o federales; diseñar políticas dirigidas a incrementar la recaudación de ingresos propios a que tenga derecho el municipio; cuidar la correcta realización de los pagos de acuerdo con el Presupuesto de Egresos; obtener los servicios financieros que se requieran para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento con instituciones bancarias, de traslado de bienes y de valores, fiduciarias y calificadoras; firmar títulos de crédito en términos de la normatividad aplicable y los acuerdos que para tal efecto instruya el cabildo; desempeñar las facultades que las disposiciones fiscales confieren a la dirección; expedir los criterios de interpretación de la dirección, respecto de la aplicación de las disposiciones tributarias; determinar las medidas y acuerdos necesarios para simplificar los sistemas de control fiscal del municipio; supervisar la contabilidad del municipio, los registros contables, financieros y administrativos del ingreso, egresos e inventarios, de conformidad con la normatividad vigente aplicable en la materia; mantener actualizado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, un expediente por cada organismo paramunicipal o fideicomiso que se constituya; elaborar mensualmente la cuenta pública del municipio, de conformidad con la normatividad vigente; rendir un informe financiero mensual ante la Comisión competente del cabildo; administrar las contribuciones, productos y aprovechamientos que correspondan al municipio; comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como de las derivadas de los ingresos federales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Igualmente, participar en la elaboración y proponer a las instancias correspondientes los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

demás disposiciones legales en materia hacendaria, fiscal y financiera; plantear al cabildo las políticas generales de ingreso y gasto público, y la cancelación de las cuentas incobrables, previo informe justificado que demuestre la imposibilidad material o jurídica de su cobro; manejar las participaciones, las aportaciones federales y estatales, y demás recursos públicos; conducir la vigilancia a establecimientos, giros comerciales y demás, con el objeto de verificar que cuenten con licencia de funcionamiento; aprobar las formas oficiales de manifestación, aviso, declaración y demás documentos relacionados con el fisco municipal; practicar visitas domiciliarias, así como los demás actos y procedimientos que establezcan las disposiciones fiscales y el Código Fiscal del Estado de Yucatán, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; aplicar sanciones por infracción a las disposiciones fiscales; hacer uso de la facultad económico-coactiva, en los términos establecidos en el Código Fiscal del Estado de Yucatán y la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida; dirigir la elaboración y actualización del padrón de contribuyentes; sugerir a la Presidencia Municipal el nombramiento o remoción de las y los funcionarios y empleados de la dirección; tramitar las solicitudes que a través de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública le sean requeridas en materia de su competencia, y aprobar el pago en parcialidades de los créditos fiscales, sin que dicho plazo exceda de doce meses, previa solicitud por escrito del contribuyente.

Dispone el artículo 68, del reglamento multicitado, que la Dirección de Finanzas y Tesorería se auxilie, para el desempeño de sus funciones, de la Subdirección de Ingresos; la Subdirección de Egresos; la Subdirección de Presupuestos y Control de Gastos; la Subdirección de Contabilidad y Administración, y la Subdirección de Política Tributaria.

H. *La Dirección de Catastro*

De conformidad con el artículo 74 del reglamento referido, corresponde a la Dirección del Catastro administrar el sistema de gestión catastral, así como identificar, registrar y valuar los bienes inmuebles establecidos en el municipio; establecer las políticas, normas y lineamientos generales del Catastro, así como evaluar su cumplimiento; coordinar, administrar y evaluar los programas que se elaboren en materia catastral; utilizar las normas técnicas, administrativas y tecnológicas para la identificación, deslinde y registro, valuación, revaluación y actualización de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio; elaborar los proyectos de secciones catastrales; preparar los proyectos de valores unitarios de suelo y construc-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ción; llevar a cabo los estudios para determinar los límites del territorio del municipio, colaborar con los municipios colindantes para solucionar los conflictos de límites intermunicipales, así como con el Congreso del estado y las dependencias relacionadas con dicho asunto; vigilar y apoyar a las subdirecciones de la dirección en la ejecución de los trabajos catastrales que convenga con la persona titular de la Presidencia Municipal; elaborar el padrón catastral por cualquier medio físico y/o electrónico que permita su registro, reproducción, resguardo y consulta; clasificar y ordenar la información catastral del municipio; mantener actualizada la cartografía del municipio; proporcionar número catastral y nomenclatura a cada uno de los bienes inmuebles, así como asignar número a las calles; en ambos casos, cuando corresponda según dictamen realizado por la dirección; registrar los bienes inmuebles en el padrón catastral, siempre que se acredite su inscripción en el Registro Público y cumpla con lo establecido en el presente reglamento; en caso de que la dirección detecte que el inmueble objeto de la inscripción se traslapa con un predio ya inscrito, se podrá negar la inscripción de aquél en el padrón catastral; precisar la localización de cada predio de acuerdo a su ubicación legal; pedir a las dependencias y organismos federales, estatales y municipales, así como a los propietarios de bienes inmuebles y fedatarios públicos, los datos, documentos o informes que sean necesarios para integrar y actualizar el padrón catastral.

Por supuesto, poner al día los valores catastrales correspondientes a cada predio, con base en los valores unitarios de suelo y construcción; disponer la ejecución de los trabajos de localización, replanteo de vértices, deslinde, mensura y elaborar los planos de cada predio ubicado en el territorio del municipio que le sean solicitados mediante servicio; disponer los levantamientos de las diferentes secciones catastrales, así como de todo lo relacionado con trabajos técnicos sobre fijación o rectificación de los límites de la propiedad pública y privada en el territorio del municipio; elaborar dictamen sobre el valor catastral de todo tipo de predios que sean necesarios en todo tipo de contratos y en juicios civiles, penales, laborales, administrativos, agrarios y fiscales que sean requeridos por las autoridades judiciales o administrativas, así como intervenir en los dictámenes periciales que sobre predios deben practicarse y rendirse ante ellas, sin excluir los que soliciten las partes interesadas en materia de identificación, apeo o deslinde de bienes inmuebles, previo pago de los derechos previstos en la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida; asimismo, podrá analizar los valores contenidos en avalúos comerciales y en su caso modificar los valores catastrales; corregir los datos proporcionados por los propietarios, respecto de sus predios,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

para determinar y asentar los datos catastrales correctos, informando al propietario; disponer mediante mandamiento escrito debidamente fundado y motivado, inspecciones a los predios para determinar si sus características han sido modificadas; poner a disposición de las direcciones del municipio, el acceso en línea a la base de datos de la dirección, para la consulta de las características de los predios ubicados en su territorio; implementar los sistemas de registro al padrón catastral y de archivo de la documentación de los bienes inmuebles; inscribir oportunamente los cambios que se operan en los bienes inmuebles, y que por cualquier concepto modifiquen los datos contenidos en los registros del padrón catastral, con el propósito de mantenerlos actualizados; valorar los predios para efectos fiscales, de acuerdo a las disposiciones, formas y períodos que establezca el presente reglamento; apoyar a los organismos, oficinas e instituciones públicas, que requieren los datos contenidos en el Catastro, cumpliendo en todo caso lo dispuesto en las legislaciones sobre transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; emitir cédula catastral y demás oficios, constancias, documentos, y/o copias simples o certificadas de éstos, relacionados con la información catastral y cambios en los bienes inmuebles.

Asimismo, entregar a quienes soliciten servicios a la dirección, el resultado de las operaciones catastrales efectuadas, ya sea a través de medios electrónicos y/o físicos; sugerir los cambios que mejoren el sistema de gestión y/o información catastral; aplicar las sanciones que procedan de acuerdo con las infracciones previstas en el presente reglamento; aclarar las dudas que se susciten en la interpretación y aplicación de este reglamento; mantener los números catastrales existentes de los bienes inmuebles ubicados en el municipio, excepto cuando proceda un cambio de nomenclatura, y aplicar la técnica vigente para otorgar los números catastrales de los predios que incrementen su padrón; emplear los valores catastrales correspondientes a cada predio, en los términos de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida; revocar los servicios solicitados por los usuarios, en caso de no realizarse el pago respectivo por los mismos, durante los siguientes diez días hábiles de haber efectuado la solicitud; archivar ante un cambio en la Unidad de Medida y Actualización, las solicitudes que no hayan sido pagadas; firmar de manera autógrafa o mediante la e.firma los documentos oficiales expedidos por la dirección; encargar a los subdirectores, jefes o coordinadores de la dirección, según sea el caso, las firmas de los documentos que por los servicios solicitados se hayan realizado; integrar el padrón de dibujantes, peritos, valuadores y topógrafos, los cuales fungirán como coadyuvantes de la dirección; impartir y evaluar el curso para la conformación de los padro-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nes de dibujantes, peritos, valuadores y topógrafos; efectuar la regularización de los predios del municipio a fin de incorporar las superficies de las licencias de construcción expedidas por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio; comprobar los datos proporcionados por los propietarios respecto de sus predios; emitir la cédula catastral correspondiente a cada predio, de conformidad a la normatividad aplicable.

También, resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos en contra de actos y resoluciones emitidas por la dirección; actualizar los procedimientos operativos y sus requisitos, publicar el catálogo de servicios cuando los procedimientos operativos sean actualizados, o en su caso, al término de cada administración, dentro de los últimos 20 días hábiles del mes que corresponda; aprobar las operaciones de cambio de nomenclatura, determinación de fundos legales, rectificación de medidas o de superficies de predios urbanos y rústicos, la manifestación de actualización y mejoras de predios, y en la unión y división de predios, teniendo la facultad en este último caso de resolver conforme a derecho sobre la procedencia de la factibilidad de la división; tramitar los asuntos relacionados con el trabajo del personal que labore en la dirección; ordenar la distribución del material de la oficina que se requiera en la dirección a su cargo, procurando su buen uso; sugerir las actualizaciones o modificaciones del reglamento en cita; preparar anualmente en coordinación con los titulares de las subdirecciones de la dirección a su cargo, la propuesta de modificación a la Ley de Hacienda en materia de catastro; formular en coordinación con los titulares de las subdirecciones de la dirección a su cargo, los programas operativos anuales; participar en los procesos de licitación cuando la dirección sea el área solicitante; proporcionar a través de cualquier medio de divulgación lícito, el valor catastral de cada predio que obre inscrito en el padrón catastral de la dirección, y disponer las notificaciones de los acuerdos que emita la dirección, en términos de la legislación aplicable.

Dispone el artículo 75 del reglamento aludido que la Dirección de Catastro cuente con el apoyo de la Subdirección de Operaciones y Proceso, la Subdirección Técnica, y el Departamento Administrativo.

I. *La Dirección de Tecnologías de la Información*

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida, Yucatán, la Dirección de Tecnologías de la Información tiene facultad para establecer políticas, procedimientos y normas para el desarrollo, implementación, administración, uso

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y aseguramiento de las tecnologías de la información que requieran las dependencias o unidades administrativas; establecer las políticas y lineamientos en materia de desarrollo de sistemas de información que deberán respetar las dependencias; otorgar a las dependencias servicios de infraestructura de comunicaciones de voz y datos, plataformas tecnológicas de *hardware*, *software* y bases de datos; otorgar a las dependencias o unidades administrativas servicios de análisis, desarrollo, implementación y documentación, de *software* destinado a la automatización de los procesos administrativos y operativos, así como la capacitación, configuración y administración de estas herramientas tecnológicas; dirigir la elaboración de los planes y programas de capacitación en tecnologías de la información al personal del ayuntamiento, así como el soporte en lo relativo al adiestramiento y operación de aquellos equipos, programas y sistemas desarrollados por la dirección; dar asesoría en la contratación y administración de telefonía convencional, celular y otros medios de telecomunicaciones; operar la red de voz y datos, intranet y el sitio web del municipio, los sistemas de información de uso compartido por las dependencias o unidades administrativas, así como los equipos de radiocomunicación y telecomunicación, propiedad del ayuntamiento; establecer criterios para el uso, manejo y distribución de contenidos, así como de la imagen institucional autorizada, para el portal de internet e intranet del ayuntamiento; controlar y mantener los sitios y aplicaciones web integrados al portal del ayuntamiento; controlar y mantener los sitios y aplicaciones móviles del ayuntamiento.

Sin duda, realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos de cómputo e infraestructura que conforman las redes de comunicaciones de voz y datos del ayuntamiento, o en su caso gestionar la contratación para la prestación de dichos servicios; implementar y gestionar políticas y programas para la modernización y el desarrollo tecnológico, informático y de telecomunicaciones de las dependencias o unidades administrativas, o para el uso de los habitantes del municipio; desarrollar, implementar, gestionar y administrar mecanismos operativos y tecnológicos destinados a proporcionar seguridad de los recursos y servicios tecnológicos con que cuentan las dependencias o unidades administrativas; aprobar las especificaciones técnicas de los equipos de cómputo y periféricos y de comunicaciones, *software* y demás activos, suministros, consumibles y servicios, referentes a las tecnologías de la información y comunicaciones que requieran unidades administrativas del municipio; impulsar políticas para la operación y uso legal de licencias, marcas y patentes; tramitar el registro de derechos de autor ante las instancias correspondientes, respecto del *software* desarrolla-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

do en las dependencias o unidades administrativas; autorizar los proyectos informáticos operativos y administrativos de las dependencias o unidades administrativas; aprobar la adquisición de equipamiento y recursos tecnológicos, informáticos y de telecomunicaciones necesarios para los proyectos de las dependencias o unidades administrativas; auxiliar a las dependencias o unidades administrativas para el cumplimiento y aseguramiento de objetivos y metas establecidas referentes al uso de tecnologías de la información y comunicaciones; fijar los criterios y en su caso, vigilar el cumplimiento por parte de los organismos descentralizados, paramunicipales o ajenos al ayuntamiento, autorizados para utilizar los recursos de tecnologías de la información y comunicaciones; impulsar los intercambios tecnológicos con las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como con el sector privado y social, y dar seguimiento a la implementación de la normatividad en materia de tecnologías de información y comunicaciones.

Ordena el artículo 86 del reglamento invocado que la Dirección de Tecnologías de la Información se auxilie, para el desempeño de sus funciones, de la Subdirección de Ingeniería de *Software*, la Subdirección de Infraestructura; la Subdirección de Geotecnologías, y la Subdirección de Seguimiento a Proyectos.

J. *La Dirección de Desarrollo Urbano*

En los términos del artículo 91 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida, la Dirección de Desarrollo Urbano está autorizada para intervenir en la elaboración de la propuesta de los Programas de Desarrollo Urbano a nivel municipal; tramitar las solicitudes de licencias de uso de suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal; tramitar las solicitudes de licencia de uso de suelo para construcción de uso diferente a casa habitación y licencia de uso de suelo para desarrollos inmobiliarios; atender las solicitudes de licencia para explotación de bancos de materiales; tramitar las solicitudes de licencias de construcción para casa habitación o para uso distinto a casa habitación, instalaciones temporales, así como de casa, que resulten de la constitución de un desarrollo inmobiliario; decidir las solicitudes de dictamen técnico para constancias de régimen de propiedad en condominio en cualquier desarrollo inmobiliario; decidir las solicitudes de licencias para excavación de zanjas en vía pública; decidir las solicitudes de licencias de demolición para casa habitación o para uso distinto a casa habitación; decidir las solicitudes de las constancias de termi-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nación de obra; decidir las solicitudes de las constancias de alineamiento; decidir las solicitudes de las constancias de vivienda existente; decidir las solicitudes de factibilidad de uso del suelo, dictamen técnico, así como constancias de no servicio público para la donación o para la permuta de bienes inmuebles propiedad del municipio o de fundo legal a favor de personas físicas o morales; decidir las solicitudes de información del tipo de zona en la que se ubican los bienes inmuebles, de conformidad con lo establecido en el programa de desarrollo urbano del municipio; decidir las solicitudes para las factibilidades sobre usos y destinos del suelo en predios del municipio.

Sin duda, aprobar junto con la Subdirección Jurídica y el director, la constitución de nuevos desarrollos; decidir las solicitudes para las constancias de los sistemas de tratamiento de aguas residuales de las construcciones y/o en desarrollos inmobiliarios; decidir las solicitudes de modificación de licencias de construcción para casa habitación o para uso distinto a casa habitación, así como de casa que resulten de la constitución de un desarrollo inmobiliario; decidir las solicitudes de permiso de canalizaciones para la instalación, ampliación o conexión de redes subterráneas en vía pública para desarrollos inmobiliarios; decidir las solicitudes de proyectos de urbanización, licencia de urbanización para desarrollos inmobiliarios y para vía pública existente; así como la aprobación de los presupuestos de urbanización y de las modificaciones que surgieran; decidir las solicitudes de modificación de autorización de desarrollos inmobiliarios; decidir las solicitudes de constancias de recepción y entrega, ya sea en conjunto o de manera separada, del alumbrado público; drenaje pluvial, de nomenclatura, recepción y entrega de pavimentos, guarniciones y banquetas; expedir y proponer al titular de la dirección, en conjunto con la Subdirección Jurídica, las resoluciones a las solicitudes de constancia de entrega recepción de infraestructura urbana de desarrollos inmobiliarios públicos; comprobar que los proyectos de escrituras de donación de áreas de destino coincidan con el proyecto aprobado; aprobar las propuestas de los programas de Conservación y Protección del Patrimonio Cultural del Municipio; plantear al Instituto Municipal de Planeación de Mérida las propuestas de Programas Parciales de Patrimonio Cultural del Municipio; aprobar las propuestas de la Subdirección de Patrimonio Cultural, referente al censo y catálogo del Patrimonio Arqueológico, Histórico, Cultural y Natural del Municipio; aprobar el catálogo para la actualización del Sistema de Información Geográfica del Patrimonio Cultural de Mérida, para su integración en los planos y programas de Desarrollo Urbano del Municipio; plantear ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia los convenios, permisos y demás auto-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

rizaciones que correspondan, para la intervención en zonas o inmuebles de patrimonio arqueológico o histórico, así como trabajos e intervenciones de colaboración para su protección y conservación.

Asimismo, aprobar los trabajos de investigación relacionados con el Centro Histórico, el patrimonio cultural y natural del municipio; aprobar los dictámenes técnicos relacionados con las zonas de Patrimonio Arqueológico, Cultural y Natural e Imagen Urbana en el Municipio; aprobar programas y actividades en materia de patrimonio cultural y natural del municipio, para promover la conciencia ciudadana y su participación en su conservación y protección; sugerir al cabildo las declaratorias de zonas de patrimonio cultural en el municipio; aprobar las acciones de rescate, conservación y puesta en valor del Patrimonio Arqueológico, Histórico, Cultural o Natural, que se realicen en las obras de mejoramiento de infraestructura, demoliciones, remodelaciones y construcciones en la Zona de Monumentos Históricos, en el Centro Histórico, en zonas de Patrimonio Cultural, Zonas de Patrimonio Arqueológico y elementos patrimoniales; tramitar ante el cabildo, la creación de nuevos parques arqueológicos y supervisar las acciones de mantenimiento y conservación de los existentes; decidir las solicitudes de constancias, factibilidad y permisos de anuncios temporales y permanentes en el municipio, así como permisos de publicidad en el municipio; disponer la práctica de visitas u operativos de inspección a fin de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como para vigilar el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del municipio, y la colocación, ubicación, distribución y uso de anuncios, publicidad y similares que sean percibidos desde la vía pública, así como su mantenimiento, modificación, ampliación, iluminación, reposición, reubicación en el mismo predio y retiro, de conformidad con las disposiciones urbanas aplicables, así como efectuar visitas a diversos usos comerciales con la finalidad de determinar los decibeles de ruido generados por el predio.

Igualmente, suscribir los acuerdos, resoluciones y sanciones aplicables a los procedimientos de inspección y vigilancia substanciados en términos de las disposiciones legales vigentes en la materia; disponer la ejecución de las medidas cautelares y de seguridad que sean aplicables con motivo de los procedimientos de inspección, vigilancia y denuncia ciudadana; informar a la autoridad respectiva los hechos y omisiones que impliquen la comisión de posibles delitos al derecho urbanístico que sean de competencia concurrente o exclusiva de otras dependencias y niveles de gobierno; expedir

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

los informes previos y justificados que en materia de amparo deba rendir cuando sea señalado como autoridad responsable, así como formular todo tipo de promociones y efectuar las actuaciones necesarias para la defensa de los intereses legales de la dirección; fijar los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la dirección, a propuesta de la Subdirección Jurídica, así como proveer su difusión y aplicación; firmar los convenios, acuerdos y demás instrumentos jurídicos en los que la dirección sea parte; aprobar las constancias de registro y refrendo de peritos y peritos de construcción municipal que cumplan los requisitos que establece el Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida, y dictar la resolución de los recursos administrativos instaurados en contra de actos y resoluciones de la Dirección de Desarrollo Urbano,

Previene el artículo 92 del mencionado reglamento que la Dirección de Desarrollo Urbano sea apoyada por la Subdirección de Gestión y Control Urbano, la Subdirección de Patrimonio Cultural, la Subdirección Jurídica y la Subdirección de Nuevos Desarrollos.

K. *La Dirección de Obras Públicas*

Conforme a lo establecido en el artículo 97 del reglamento multicitado, corresponde a la Dirección de Obras Públicas proponer el Programa de Obra Pública y servicios relacionados con las mismas, que incluya proyectos de infraestructura, servicios y equipamiento urbano; desarrollar los programas en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas, aprobados por el cabildo; implementar las políticas y directrices generales en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas; programar, contratar y ejecutar la obra pública y servicios relacionados con las mismas; mantener actualizado el archivo de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que ejecute la dirección; establecer el procedimiento administrativo para vigilar el cumplimiento y ejecución de las obras públicas, y en su caso, determinar infracciones, calificar sanciones e imponerlas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; revisar las obras que por contrato y por administración sean realizadas en los términos autorizados por el cabildo; ejecutar el programa permanente de mantenimiento de las vialidades del municipio; desarrollar junto con las dependencias o unidades administrativas, el programa de mantenimiento de edificios e instalaciones, propiedad del municipio; dirigir los procedimientos de licitación de obra pública y servicios relacionados con las mismas, concurso por invitación a cuando menos tres propuestas, y asignación directa,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

así como revisar los aspectos técnicos de las propuestas; transferir a los funcionarios públicos adscritos a la citada dirección, las atribuciones relativas a dirigir los procedimientos de licitación, concurso por invitación a cuando menos tres propuestas y asignación directa, incluyendo los procedimientos con recursos federales, con excepción de lo relativo a la evaluación de las propuestas que presenten los licitantes; participar en la ejecución de la obra pública concesionada, estableciendo las bases a que habrán de sujetarse los procedimientos de licitación y proponer los contratos respectivos; atender o en su caso turnar para su atención a quien corresponda, las solicitudes ciudadanas relacionadas con la obra pública y servicios relacionados con las mismas; comprobar la observancia y cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán, y demás disposiciones legales aplicables, y determinar las factibilidades en materia de agua potable para los nuevos desarrollos habitacionales en las comisarías y subcomisarías del municipio.

L. *La Dirección de Servicios Públicos Municipales*

Como señala el artículo 104 del reglamento en cita, corresponde a la Dirección de Servicios Públicos Municipales sugerir las políticas, planes y lineamientos para la prestación de los servicios públicos municipales de su competencia; realizar los planes de cobertura de los servicios públicos municipales de su competencia; sugerir al titular de la Presidencia Municipal la suscripción de los instrumentos jurídicos necesarios, para asegurar la cobertura de los servicios públicos municipales; comprobar el cumplimiento de los instrumentos jurídicos suscritos por el ayuntamiento, para la prestación de los servicios públicos municipales de su competencia; sugerir la suscripción de convenios y acuerdos con las dependencias de la administración pública federal y estatal, así como el sector privado y social que se encuentren relacionados con la prestación de servicios públicos municipales de su competencia; supervisar la cobertura y mantenimiento del sistema de alumbrado público del municipio; programar y supervisar la limpieza y aseo urbano; programar y supervisar el mantenimiento de espacios públicos de competencia del municipio.

También, coordinar la creación de áreas verdes; manejar las unidades de manejo animal que tenga autorizados el ayuntamiento; fungir como representante del ayuntamiento ante las autoridades ambientales correspondientes, en lo que respecta a las unidades de manejo animal; tramitar la do-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

nación o permuta de especies animales a favor del municipio, con el objeto de proponer su aprobación por el cabildo; comprobar la aplicación de la normatividad en materia de control y respeto para la protección, atención, preservación y desarrollo de la fauna en el municipio; aplicar y supervisar las acciones relacionadas con la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el municipio; impulsar la creación de instalaciones para la disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio; comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de residuos sólidos urbanos en el municipio; sugerir al cabildo, el monto o la actualización de las tarifas, por la prestación del servicio público de recolección de residuos sólidos urbanos en el municipio; revisar el sistema de recolección de residuos sólidos urbanos en el municipio; sugerir la creación de instalaciones para el tratamiento de aguas residuales en el municipio, provenientes de limpieza de fosas sépticas, baños portátiles, procesos de nixtamalización y de rastros; proyectar la cobertura de servicio de drenaje pluvial, así como su mantenimiento; tramitar la obtención de recursos con las dependencias de la administración pública federal y estatal, con el objeto de incrementar la cobertura e infraestructura en materia de drenaje pluvial; proyectar los espacios destinados al servicio público de panteones en el municipio; elaborar las políticas y lineamientos para la administración y conservación de los panteones públicos en el municipio; comprobar el adecuado funcionamiento de los panteones públicos en el municipio; revisar el funcionamiento del Vivero Municipal; proyectar la cobertura de la nomenclatura de las calles en el municipio, así como supervisar su mantenimiento, y disponer la práctica de visitas de inspección o verificación de conformidad con las disposiciones aplicables en las materias de su competencia.

Previene el artículo 105 del multicitado reglamento, que la Dirección de Servicios Públicos Municipales cuente con el apoyo de la Subdirección de Servicios Generales, la Subdirección de Servicios Oriente, la Subdirección de Administración, la Subdirección de Servicios Básicos Poniente, y la Subdirección de Residuos Sólidos Urbanos.

M. *La Dirección de Gobernación*

Según establece el artículo 111 del reglamento de referencia, la Dirección de Gobernación tiene facultad para comprobar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento y ejecutar las acciones que le sean encomendadas por éste; dar asesoría jurídica al titular de la Presidencia Municipal y a las dependencias o unidades administrativas, en el conocimiento, revisión y

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

opinión por medio de dictámenes respecto a las consultas sobre contratos, convenios, licitaciones, amparos, juicios contenciosos, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y, en general, cualquier documento o acto de autoridad con efectos jurídicos y de carácter legal; dirigir la elaboración, publicación y difusión de la *Gaceta Municipal*; mantener actualizadas las leyes, reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas del municipio, y divulgar su contenido y alcances, para asegurar su cabal cumplimiento por parte de los servidores públicos y los particulares; otorgar los permisos para la presentación de espectáculos públicos, la realización de eventos públicos o privados, en plena observancia de la legislación y reglamentación aplicable; adoptar las medidas necesarias, de carácter temporal, para la realización de eventos públicos con fines comerciales y/o culturales; supervisar la realización de operativos y programas de inspección permanentes por parte del personal de la dirección, para prevención, control y solución de situaciones específicas, como operativos e inspecciones de protección civil, espectáculos, predios baldíos y estacionamientos públicos; organizar, junto con la Dirección de Servicios Públicos Municipales, las jornadas comunitarias para personas que hayan sido sentenciadas y/o acusadas, que por orden judicial en procedimientos penales, sean remitidos al ayuntamiento; y emitir el certificado de notorio arraigo de conformidad con lo establecido por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y su Reglamento.

El artículo 112 del reglamento tantas veces mencionado prevé que la Dirección de Gobernación se auxilie con la Subdirección de Gobernación, la Subdirección de Consejería Jurídica, la Subdirección de Asuntos Jurídicos, la Subdirección de Mercados, y la Subdirección Operativa.

N. *La Dirección de Desarrollo Social*

En los términos del artículo 128 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida, corresponde a la Dirección de Desarrollo Social sugerir al titular de la Presidencia Municipal, las políticas, lineamientos y programas municipales en materia de desarrollo social; diseñar las políticas, lineamientos y programas municipales en materia de desarrollo social; obtener la asignación de recursos federales para proyectos en materia de desarrollo social en el municipio; supervisar y evaluar la ejecución de los proyectos en materia de desarrollo social con recursos federales; fijar los lineamientos de elegibilidad para el otorgamiento de apoyos a los ciudadanos del municipio, derivado de los programas que implemente la dirección; valorar

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

las condiciones especiales de apoyo al ciudadano en los programas de acuerdo a las políticas públicas de la dirección; expedir los lineamientos de coordinación con las autoridades auxiliares en las comisarías del municipio; estimular la cultura de la responsabilidad social entre las organizaciones y los ciudadanos; impulsar la vinculación del ayuntamiento con organizaciones no gubernamentales que contribuyan al desarrollo social e integral de los habitantes del municipio; fomentar la participación ciudadana en el municipio para la autogestión de obras y servicios; operar los refugios temporales que se requieran, en caso de contingencias meteorológicas en comisarías y subcomisarías, así como en colonias del municipio, en coordinación con el Departamento de Protección Civil Municipal, y revisar las obras de vivienda e infraestructura social realizadas con recursos federales, que ejecute la Dirección de Obras Públicas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 129 del reglamento en cita, la Dirección de Desarrollo Social se auxilia, en el desempeño de sus funciones, de la Subdirección de Promoción Social, la Subdirección de Infraestructura Social, la Subdirección de Participación Ciudadana, y la Subdirección Administrativa.

O. *La Dirección de Bienestar Social*

Dispone el artículo 134 del reglamento multicitado que la Dirección de Bienestar Social atienda a las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad al proceso de desarrollo; promueva la formación de las capacidades individuales, organizacionales y comunitarias, fortaleciendo el tejido social e involucrando a la comunidad en su propio desarrollo; favorezca la igualdad de oportunidades entre las personas y elimine cualquier práctica discriminatoria en el municipio; fomente que la población de grupos en situación de vulnerabilidad, tenga oportunidad de cubrir las carencias, en cuanto a calidad y servicios básicos de la vivienda; vigile que los bienes muebles e inmuebles municipales destinados a la promoción del desarrollo social y humano se mantengan en buenas condiciones; desarrolle programas, proyectos y acciones para impulsar la calidad de la vida hacia mejores niveles de desarrollo humano; establezca mecanismos de acción, coordinación y cooperación en materia de bienestar social, con las diversas instituciones académicas, de investigación, de organizaciones no gubernamentales, de empresas socialmente responsables y de la sociedad en general, y fomente la participación de la comunidad a través de la formación de grupos de trabajo, en los que se promuevan y desarrollen los valores humanos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Con base en el artículo 135 del mencionado reglamento, la Dirección de Bienestar Social tiene el apoyo de la Subdirección de Educación, la Subdirección de Salud, la Subdirección de Juventud y Deporte, y la Subdirección de Administración.

P. *La Dirección del Desarrollo Integral de la Familia*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 140 del reglamento de referencia, corresponde a la Dirección del Desarrollo Integral de la Familia revisar la implementación del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia; llevar a cabo estudios e investigaciones sobre las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad del municipio, inherentes a las atribuciones de esta dirección; formular y tramitar el presupuesto de la dirección para la debida operación de los recursos económicos, humanos y materiales de los programas de asistencia social; implementar políticas, programas y acciones de asistencia social en beneficio de la población en situación de vulnerabilidad; implementar las campañas de difusión de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, pueblo maya, adultos mayores, grupo LGBTTTIQ y demás grupos en situación de vulnerabilidad; fomentar la prestación de servicios de asistencia social a población en situación de vulnerabilidad en el municipio; promover acciones, servicios y apoyos tendientes a mejorar la calidad de vida de adultos mayores; establecer los lineamientos de operatividad del Centro de Atención al Adulto Mayor; diseñar estrategias y modelos de atención que apoyen los objetivos de la asistencia alimentaria; proponer e implementar acciones para la atención de problemas alimentarios o nutricionales; revisar la implementación de programas para la difusión de buenos hábitos de alimentación.

Asimismo, programar y evaluar la cobertura de los Centros de Desarrollo Infantil en beneficio de madres trabajadoras; diseñar y evaluar programas de atención y orientación psicológica individual, de pareja y familiar, así como de orientación y asesoría jurídica, dirigidos a la a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad; elaborar los modelos en materia de atención social, para que los programas y servicios sean dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad; dar seguimiento a los reportes de omisión de cuidados o de violencia familiar, de los cuales, cuando por su propia naturaleza se requiera, hacerlos del conocimiento de la autoridad competente; fomentar la celebración de convenios entre el ayuntamiento con organizaciones no gubernamentales, que contribuyan a la asistencia social y desarrollo integral de los habitantes del municipio; implementar programas

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

para generar capacidades laborales dirigidas a mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores; promover los programas y acciones en favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; tramitar la autorización de proyectos y obras a través de recursos estatales y/o federales; colaborar con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Yucatán, con los sistemas de otros municipios del estado de Yucatán, dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales u organismos privados; atender los requerimientos emitidos por la Subdirección de Mejora Regulatoria del Ayuntamiento en materia de calidad, mejora continua y mejora regulatoria con apego en la normatividad vigente aplicable, y dar cumplimiento, en aras de la transparencia, con los lineamientos establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Mérida.

Como previene el artículo 141 del reglamento invocado, a la Dirección del Desarrollo Integral de la Familia le auxilian en el desempeño de sus funciones la Subdirección del Área Administrativa, la Subdirección del Área Operativa, el Departamento del Adulto Mayor; el Departamento de Atención a Personas con Discapacidad; el Departamento del Centro de Desarrollo Infantil, el Departamento de Nutrición, la Coordinación Administrativa, el Departamento de Psicología; la Coordinación de Calidad, la Coordinación de Comunicación Social, la Coordinación Jurídica, la Coordinación de Estudio Socioeconómico y Trabajo Social, y la Coordinación de Bordamos por Mérida.

Q. *La Dirección de Cultura*

En los términos del artículo 155 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida, compete a la Dirección de Cultura preservar y promover las manifestaciones culturales en los términos que establecen los ordenamientos federales y estatales, así como tratados y convenios internacionales; impulsar la lectura como parte del desarrollo integral de los habitantes del municipio; cuidar la memoria histórica, y conservar y difundir el patrimonio documental del Gobierno municipal; preservar y promover el patrimonio cultural en los términos que establecen los ordenamientos federales y estatales; formular las propuestas y acciones que promuevan el desarrollo cultural y artístico de los habitantes del municipio; participar en la ejecución de programas para la preservación de las costumbres, tradiciones, la cultura popular, así como la difusión de los valores culturales del

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

municipio; dirigir la planeación, organización y desarrollo institucional del Festival de la Ciudad de Mérida, La Noche Blanca, Lunes de Vaquería, Remembranzas Musicales, Serenata Santa Lucía, Noche Mexicana, el Fondo Municipal para las Artes Escénicas y la Música, el Fondo Municipal para las Artes Visuales, y los demás programas que considere establecer para el fomento del arte y la cultura; promover y difundir entre los habitantes la Carta de los Derechos Culturales del Municipio de Mérida.

Por supuesto, coordinar las relaciones de orden cultural y artístico con la Federación, los estados, los municipios, instituciones públicas y privadas, organizaciones civiles, educativas, culturales y científicas, para la realización de proyectos que tengan como fin la promoción, difusión y fomento de la cultura en sus diferentes manifestaciones artísticas; implementar programas que fomenten a la ciudadanía mediante actividades culturales, recreativas, artísticas y educativas; apoyar las labores editoriales mediante la edición y coedición de libros y documentos que fomenten la cultura; establecer programas de educación artística y cultural para mejorar la convivencia social, a través de espacios como museos, centros culturales, exposiciones artísticas y eventos de interés cultural; impulsar la suscripción de contratos y convenios de carácter internacional, federal y estatal, así como con instituciones públicas y privadas, para el fomento de la cultura y el arte en el municipio; difundir las manifestaciones culturales indígenas con especial énfasis en la cultura maya; preservar, difundir e investigar las manifestaciones culturales y en especial las étnicas; operar talleres o grupos de atención encaminados a las distintas manifestaciones culturales; estimular a las personas que se hayan distinguido en el campo de la cultura y el arte, así como la creación de nuevas convocatorias culturales, premios y estímulos para enaltecer a la comunidad artística del municipio; organizar y coordinar la participación e integración del ayuntamiento en la Asociación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; conferir apoyos monetarios y en especie para fines de carácter cultural y artístico, y promover y ampliar la infraestructura artística y cultural del ayuntamiento.

Ordena el artículo 156, del reglamento en cita, que tenga bajo sus órdenes a la Subdirección de Innovación Cultural, la Subdirección de Fomento a la Cultura; la Subdirección de Identidad Cultural, y la Subdirección Operativa.

R. *La Dirección de Desarrollo Económico y Turismo*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del reglamento de referencia, la Dirección de Desarrollo Económico y Turismo se encarga

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de coordinar las políticas y programas municipales de desarrollo económico; coordinar y promover las actividades comerciales e industriales; fungir de intermediario entre el Gobierno municipal y las dependencias federales y estatales para fomentar el desarrollo económico en las actividades mencionadas; impulsar la concertación entre los sectores público, social y privado del estado para fomentar el desarrollo económico; difundir el turismo en el municipio a nivel estatal e internacional; gestionar la creación de nuevas empresas con el propósito de generar fuentes de trabajo, y coordinar y promover las actividades artesanales propias del municipio, a través del apoyo y organización de las y los artesanos.

Como señala el artículo 162 del reglamento multicitado, la Dirección de Desarrollo Económico y Turismo es apoyada por la Subdirección de Turismo, y la Subdirección de Promoción Económica.

S. *La Dirección de Comunicación Social*

Según el artículo 169 del reglamento aludido, a la Unidad de Comunicación Social le corresponde difundir y dar seguimiento a las políticas de comunicación del ayuntamiento; e implementar las campañas de difusión y promoción de los programas y acciones del ayuntamiento; aprobar los lineamientos de imagen institucional del ayuntamiento; aprobar las campañas institucionales del Gobierno municipal; contratar espacios en los diversos medios de comunicación para la difusión de las campañas del Gobierno municipal; coordinar las actividades del Gobierno municipal con los diversos medios de comunicación; instrumentar medios y contenidos de difusión interna de los programas y las acciones del ayuntamiento, y conducir las relaciones con los medios de comunicación.

Como señala el artículo 170 del reglamento tantas veces mencionado, la Dirección de Comunicación Social tiene bajo su mando a la Subdirección de Medios, la Subdirección de Imagen Institucional, y la Secretaria Técnica.

T. *La Unidad de Planeación y Gestión*

De acuerdo con el artículo 174 del reglamento multicitado, corresponde a la Unidad de Planeación y Gestión llevar la coordinación de las dependencias o unidades administrativas, así como a los miembros de las cámaras empresariales, colegios de profesionistas y/o miembros de la sociedad civil,

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

para la realización de proyectos clave de la administración pública municipal, así como proponer acciones estratégicas que coadyuven en el cumplimiento de las prioridades del ayuntamiento; formular el Plan Municipal de Desarrollo a través del Copladem y supervisar su debido cumplimiento a través de la ejecución de los indicadores establecidos; apoyar a las dependencias o unidades administrativas del ayuntamiento en la elaboración de la metodología necesaria para el buen desempeño de sus funciones; auxiliar, cuando las dependencias o unidades administrativas así lo requieran, en la planeación estratégica de los medios de participación ciudadana que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; dar seguimiento a los acuerdos tomados en los órganos consultivos, creados por el cabildo de conformidad con la normatividad aplicable; participar en la información de las dependencias o unidades administrativas del municipio y elaborar el Informe Anual del Gobierno Municipal; coordinar la evaluación del impacto social de las acciones ejecutadas por el ayuntamiento; intervenir en la elaboración de la agenda municipal, así como realizar el seguimiento a los compromisos, autorizaciones y decisiones del presidente municipal y de las dependencias o unidades administrativas del municipio; colaborar con organismos nacionales, regionales y locales de Gobierno en los asuntos instruidos por el presidente municipal; dirigir a los asesores externos que presten sus servicios al ayuntamiento, proporcionar información y estadísticas relativas a los programas y acciones del ayuntamiento, al presidente municipal y a las dependencias o unidades administrativas del municipio.

Señala el artículo 175 del reglamento aludido que la Unidad de Planeación y Gestión se auxilia, para el desempeño de sus funciones, de la Subdirección de Planeación y Evaluación, y de la Subdirección de Gestión de Programas.

U. *La Unidad de Atención Ciudadana*

El artículo 178 del Reglamento de la Administración Municipal de Mérida encomienda a la Unidad de Atención Ciudadana implementar políticas y lineamientos en materia de atención ciudadana; elaborar programas y acciones en materia de atención ciudadana; diseñar el programa de eventos de contacto ciudadano del titular de la Presidencia Municipal; analizar y evaluar el nivel de satisfacción de los ciudadanos en relación a la atención, por parte de las dependencias o unidades administrativas, a sus reportes, quejas, solicitudes y propuestas; promover acciones que tiendan a elevar la

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

calidad de la atención al ciudadano que proporcionen los servidores públicos municipales; implementar y coordinar los mecanismos necesarios para la recepción oportuna de reportes, quejas, solicitudes y propuestas de los ciudadanos, proporcionando el seguimiento necesario para que reciban una respuesta oportuna de las dependencias o unidades administrativas competentes; atender las solicitudes que se reciban a través de los medios establecidos, llevando a cabo un registro sistematizado para verificar la oportuna atención, y en su caso canalizar a las dependencias o unidades administrativas; realizar y coordinar programas y proyectos tendientes a promover el acercamiento y la comunicación efectiva entre los ciudadanos y las autoridades municipales, para la solución de problemáticas de competencia municipal y la atención de los requerimientos de los ciudadanos; impulsar el uso de la tecnología como medio de interacción entre los ciudadanos y las autoridades municipales para la atención de reportes, quejas, solicitudes o propuestas, y fomentar el reconocimiento de las dependencias o unidades administrativas, y los servidores públicos que se distingan por la calidad con que atienden a los ciudadanos.

Previene el artículo 170 del referido reglamento que la Unidad de Atención Ciudadana sea apoyada por el Departamento de Atención Ciudadana que estará bajo sus órdenes.

2. *La administración desconcentrada del Municipio de Mérida*

Al parecer, el único órgano desconcentrado de la administración pública desconcentrada del municipio de Mérida es la Unidad de Transparencia, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 del multicitado reglamento tiene facultad para obtener y difundir la información a que se refieren los capítulos II, III y IV del título quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la correspondiente del estado, y propiciar que las dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos públicos municipales la actualicen periódicamente, conforme la normatividad aplicable; tramitar las solicitudes de acceso a la información; orientar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre las y los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable; atender las solicitudes de acceso a la información; sugerir al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable; otorgar el apoyo necesario al Comité de Transparencia a fin de que

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

desahoguen los asuntos que les sean turnados en términos de lo dispuesto por la ley y el reglamento de la materia; contar con el personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; registrar las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío; implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad; impulsar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado; enterar a la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, y en las demás disposiciones aplicables.

Sin duda, efectuar las acciones que correspondan con el fin de mantener un apartado de transparencia en el portal de internet del municipio, que sea exclusivo para dar a conocer a la población en general la información con que cuenta el municipio en formato de datos abiertos; cumplimentar las obligaciones derivadas de la implementación de la plataforma nacional de transparencia, en relación con darle seguimiento a las solicitudes de información, plataforma de transparencia y medios de impugnación; representar al municipio, sus dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos públicos municipales, a través de su titular, ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, y en su caso ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información, para realizar ante ellos todos los actos que sean necesarios derivados de las obligaciones que tiene en la materia el municipio y sus dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos públicos municipales, pudiendo delegar dicha representación en cualquier servidor público municipal; establecer políticas y dar lineamientos en materia de transparencia de observancia obligatoria para las dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos del municipio en el ejercicio de sus atribuciones; dar indicaciones a las distintas dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos del municipio, para dar respuesta adecuada a las diversas solicitudes en materia de acceso a la información pública; implementar programas, proyectos y acciones tendientes a la protección de datos personales de los ciudadanos en poder de las dependencias, órganos, unidades, organismos, empresas y fideicomisos del municipio; supervisar en el ámbito de competencia municipal el cumplimiento de la legislación y reglamentación correspondiente en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; desarrollar acciones y programas que propicien la legalidad y transparencia en la gestión pública, así como la debida rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

información pública gubernamental y la protección de datos personales en poder de la administración pública municipal; hacer el seguimiento de las quejas o denuncias que los ciudadanos presenten respecto a la falta de actualización de la información pública en el portal de internet del municipio; reunir la información que le proporcionen las dependencias municipales para propósitos de su difusión, y rendir informes periódicos al Comité de Transparencia sobre el cumplimiento de sus atribuciones.

3. *La administración descentralizada del Municipio de Mérida*

El único organismo descentralizado al que hace alusión el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mérida es el Instituto Municipal de la Mujer, mencionado en el artículo 20 de dicho reglamento, y creado mediante acuerdo del Ayuntamiento de Mérida, publicado en la *Gaceta Municipal* de ese municipio de 10 de octubre de 2011, como organismo descentralizado.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo décimo

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como se mencionó en el capítulo segundo de esta obra, entre los actos más importantes del Gobierno figuran los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

La historia apunta con terquedad que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla, demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

Cada organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La fiscalización o vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Actualmente, no queda a discusión lo indispensable que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

El control y vigilancia de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en la administración pública de la Ciudad de México y en las de los estados.

Además, el control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración pública y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats, hace notar:

> No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de 'abajo a arriba' (en flujos de información, por ejemplo), de 'dentro' de la administración hacia 'fuera' (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de 'fuera' a 'dentro' (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).[223]

El ejercicio de la función pública de fiscalización tiene entre sus objetivos el control de la administración pública, con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas, "en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos".[224]

I. El control externo de la administración pública yucateca

Sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público no es posible mantener el orden constitucional; al igual que la separación de

[223] Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.
[224] Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 32.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

las funciones del poder del estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

Existen dos sujetos en el control externo de la administración pública: el sujeto activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

1. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Fungen como sujetos activos del control externo de la administración pública ciertos órganos jurisdiccionales, caracterizados: *i)* por ser independientes de la administración pública; *ii)* porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii)* porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv)* porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

A este respecto, el doctor Daniel Márquez Gómez hace notar que desde el punto de vista material, el control judicial o jurisdiccional de la administración es el

> que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al Poder Judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia.[225]

En lo que concierne al control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad —que se dilucidan tanto en el ámbito federal como en el local—, el

[225] Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

amparo administrativo —que se tramita en el ámbito federal, pero no en el local de Yucatán—, y el contencioso administrativo, instrumento de control de legalidad que se dilucida en el ámbito federal y en el ámbito local.

Se entiende por controversia constitucional la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público.[226]

En México, la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico procesal creado con el propósito de denunciar la posible contradicción entre la Constitución y una norma jurídica de carácter general, a fin de restablecer el orden constitucional en el caso de que se hubiere violentado; la referida acción se tramita en única instancia en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, aparece el siguiente concepto de acción de inconstitucionalidad:

> Es un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador (léase Fiscal) General de la República, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.[227]

A. *La controversia constitucional*

En el constitucionalismo mexicano, la controversia constitucional ha sido tema de regulación de diversas cartas constitucionales, e incluso de proyectos de Constitución.

El primer antecedente de la controversia constitucional en México lo encontramos en la fracción I del artículo 137 de la Constitución Federal de 1824, que estableció este medio de control constitucional al incluir entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la de "conocer de las controversias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer

[226] Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

[227] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, 2a. ed., México, SCJN, 2004, p. 20.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

formal sentencia", precepto que retoma en lo esencial el inciso d) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución vigente que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre una entidad federativa y otra, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Otro antecedente es la minoría de la Comisión de Constitución, que inspirada en la primera Constitución federal mexicana, emitió el 26 de agosto de 1842 su voto particular en el que proponía otorgar competencia a la Suprema Corte para conocer de las diferencias de los estados entre sí.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana expedidas por el dictador Antonio López de Santa Anna el 13 de junio de 1843, dividían al territorio de la República en departamentos, y en la fracción V de su artículo 118 incluían entre las facultades de la Suprema Corte de Justicia, la de conocer de las demandas judiciales de un departamento contra otro.

Triunfante la Revolución de Ayutla que derrocó al dictador Antonio López de Santa Anna, el presidente Ignacio Comonfort emitió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, que señaló en su artículo 98 las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, encabezadas por la de conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la República, que implícitamente sería una controversia constitucional.

En consonancia con el artículo 98 del Estatuto Provisional de 1856, la Constitución de 1857, también en su numeral 98, explícitamente confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las controversias que se suscitaren entre un estado y otro.

El Constituyente de Querétaro dispuso en el artículo 105 de la Constitución: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación fuese parte".

En la exposición de motivos de la iniciativa de modificación del artículo 105 constitucional, presentada a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en lo concerniente a la creación de la controversia constitucional, argumentó que era necesario incorporar procedimientos que fortalecieran el principio de la división de poderes, y además pusieran al alcance de la sociedad herramientas más eficientes para promover, a través de sus representantes, la revisión de constitucionalidad de disposiciones de carácter general.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Consecuentemente, la citada iniciativa propuso la modificación del artículo 105 constitucional a efecto de incrementar las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para darle competencia respecto de las controversias que surgieren entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal; la amplitud de la legitimación para promover las controversias constitucionales —decía la iniciativa— reconocía la evidente complejidad en la composición de los diversos órganos federales, locales y municipales.

El artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en once supuestos específicos previstos en la fracción II de dicho numeral, de los cuales pueden involucrar al orden normativo o a los órganos depositarios del poder público yucateco, porque se den entre:

- La Federación y el estado de Yucatán.
- La Federación y un municipio de Yucatán.
- El estado de Yucatán y otro estado.
- Un municipio del estado de Yucatán y otro de un estado distinto.
- Dos poderes del estado de Yucatán, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Yucatán y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Yucatán y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o de sus cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, tendrá efectos *erga omnes*, a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano jurisdiccional del país puede ejercer control externo sobre la administración pública del estado de Yucatán y la de sus municipios, a instancias de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

y Comisión Permanente; o de un estado, o de un municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Yucatán, de orden público y observancia obligatoria en el estado, establece mecanismos de control constitucional mediante los cuales, el pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, determina la conformidad o disconformidad de la Constitución local con las disposiciones generales, proyectos de ley, de leyes, y de actos u omisiones legislativas o normativas impugnadas.

En este contexto, el artículo 5o. de la ley en cita confiere competencia al pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, para conocer de la controversia constitucional local, de la acción de inconstitucionalidad local, de la acción contra la omisión legislativa o normativa, y de la cuestión de control previo de constitucionalidad.

B. *La acción de inconstitucionalidad*

Producto de las reformas a los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, la acción de inconstitucionalidad se inscribe como uno de los medios de control y defensa de la Constitución.

En México, la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico procesal creado con el propósito de denunciar la posible contradicción entre la Constitución y una norma jurídica de carácter general, a efecto de restablecer el orden constitucional en el caso de que se hubiere violentado; la referida acción se tramita en única instancia en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el nombre *¿Qué son las acciones inconstitucionales?*, aparece el siguiente concepto de acción de inconstitucionalidad:

> Es un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador (léase Fiscal) General de la República, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.[228]

[228] *Idem*.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 de México, la Constitución de Colombia de 1850, la Constitución venezolana de 1858 y la Constitución austriaca de 1820, figuran entre los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución mexicana, a partir de su reforma publicada al finalizar 1994.

Uno de los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad es el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, concretamente en sus artículos 23 y 24, cuya cabal comprensión requieren tomar en cuenta al artículo 22, por lo que a continuación reproduzco literalmente el texto de los tres.

> Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.
>
> Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.
>
> Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.
>
> Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el testo de la Constitución ó ley general á que se oponga.

En su texto original, la Constitución de 1917 no contempló la acción de inconstitucionalidad, y fue hasta la reforma del artículo 105 constitucional cuando se creó este instrumento de control y defensa de la Constitución, cuyo texto transcribo a continuación:

> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
>
> I ...
>
> II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.
>
> Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión,

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de ocho votos.

Se adoptó en Colombia la forma federal de Estado (que posteriormente se cambió a la forma de Estado que se mantiene actualmente en la Constitución de 1991) a través de su Constitución Política para la Confederación Granadina, promulgada el 18 de mayo de 1858, que incluyó en su texto la acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos: "Artículo 50. Corresponde a la Corte Suprema suspender la ejecución de los actos de las Legislaturas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación; dando cuenta de la suspensión al Senado, para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos".

Según el doctor Peter Pernthaler, en Austria:

> cada Land ha promulgado su propia Constitución. La Constitución federal autoriza a los Länder para ello siempre que estas constituciones no afecten a la Constitucional federal. A pesar de que las disposiciones básicas de organización que se aplican a los Länder están recogidas en el B-VG, las constituciones de los Länder no son simplemente «leyes instrumentales», sino que tienen derecho a regular todas las materias de acuerdo con los distintos estándares de homogeneidad previstos por la Constitución federal austriaca o hasta más allá incluso, si la Constitución federal no resulta de este modo afectada.[229]

[229] Pernthaler, Peter, *Kompetenzverteilung in der Krise*, Vienna, Braumüller, 1989, p. 5.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Así pues, en México la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que inicia el demandante con el propósito de demostrar que una norma de carácter general contradice un precepto constitucional, en consecuencia, implica una petición para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine en abstracto la constitucionalidad de tal norma y determine su invalidez, la respectiva resolución de la Suprema Corte de Justicia podrá declarar la invalidez de la norma general impugnada a condición de que se apruebe por una mayoría de al menos ocho votos.

El demandante puede ser cuando menos la tercera parte de los miembros de las cámaras legislativas federales, el Ejecutivo Federal, cuando menos la tercera parte de los miembros de las legislaturas locales, un partido político con registro nacional o local, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Fiscal General de la República.

La demanda de acción de inconstitucionalidad debe presentarse dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma impugnada.

De la Ley Reglamentaria de las fracciones I y III del artículo 105 constitucional, se infiere que son elementos esenciales de la misma: el demandante, la demanda en que se ejercita la acción, los órganos del poder público que emitieron y promulgaron la norma general impugnada, la norma general impugnada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro instructor, y la sentencia.

Dado que no puede haber una acción de inconstitucionalidad sin alguien que la ejercite, el demandante es un elemento esencial de dicha acción, pudiendo tener tal carácter:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales.
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por su correspondiente Legislatura.
- El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por su correspondiente Legislatura local.
- El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.[230]

No se puede iniciar una acción de inconstitucionalidad si no hay escrito de demanda en la que se ejerza tal acción, escrito que deberá contener los nombres y firmas de los demandantes; órganos del poder público que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas; norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se consideren vulnerados; y los conceptos de invalidez.

La norma general impugnada es producto de la actividad realizada por los órganos del poder público para emitir y promulgar la norma general impugnada, de lo cual se infiere que tales órganos son elemento esencial del

[230] Artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

procedimiento de acción de constitucionalidad y, por tanto, se les reconoce como partes del mismo.

Si no hay una norma general que se impugne, no habrá procedimiento de acción de inconstitucionalidad; a la luz de la fracción II del artículo 105 constitucional, la norma general impugnada puede ser una ley de la Federación, de la Ciudad de México, de los estados o de un tratado internacional celebrado por México.

Designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro instructor es un elemento esencial de la acción de inconstitucionalidad, porque conduce el desarrollo de su trámite a través de una actividad de singular relevancia que incluye la elaboración del proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

La actividad que desempeña el ministro instructor en el trámite de la controversia constitucional es de extraordinaria importancia, por lo que la controversia no puede desarrollarse sin su intervención, luego entonces, el ministro instructor es un elemento esencial de la controversia.

El órgano jurisdiccional en el que se tramita la acción de inconstitucionalidad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por disponerlo así el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, sin que ningún otro órgano tenga competencia para tal efecto, lo que evidencia que es un elemento esencial de la acción de inconstitucionalidad.

Es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, corregir en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad los errores que detecte en la cita de las normas invocadas, así como suplir los conceptos de invalidez expresados en la demanda; además, puede apoyar su declaratoria de invalidez en la violación de los derechos humanos reconocidos en cualquier tratado internacional suscrito por México y aprobado por el Senado, aun cuando no haya sido señalado en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de dicha ley.

De conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria en cita, las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad únicamente podrán declarar la invalidez de las normas generales impugnadas, cuando se aprueben por cuando menos ocho votos, de no ser así, el Tribunal pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

En los términos del capítulo II del título tercero de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, la acción de inconstitucionalidad local es un mecanismo jurisdiccional que tiene por objeto resolver la posible

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución local a efecto de invalidar la norma general impugnada y que prevalezca el mandato constitucional.

En la acción de inconstitucionalidad yucateca tienen carácter de parte requirente, el gobernador del estado, el fiscal general del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por los ayuntamientos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los regidores del ayuntamiento, en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por el propio ayuntamiento, y los organismos públicos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente, con relación a la materia de su competencia.

En tanto que el carácter de parte requerida, el gobernador del estado, el Congreso del estado, los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos que hubieren emitido y promulgado la norma general objeto de la acción, y el fiscal general del estado, en representación de los intereses de la sociedad.

Se establece como plazo para promover la acción de inconstitucionalidad local, treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma; pero la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, si el último día del plazo fuere inhábil.

La demanda de acción de inconstitucionalidad local debe señalar el poder, el órgano o las personas que ejercitan la acción y el órgano del que forman parte, y su domicilio; el poder u órgano que hubiera emitido, o en su caso promulgado la norma general, y su domicilio; la norma general cuya invalidez se reclama y el órgano de difusión oficial en que se hubiera publicado; los preceptos constitucionales que se consideren estimen violados, y los conceptos de invalidez; debiendo firmar el escrito correspondiente quien o quienes promueven la acción.

El pleno del Tribunal Constitucional podrá fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial; siendo requisito para declarar la invalidez de las normas impugnadas, que sean aprobadas por al menos las dos terceras partes de sus miembros, de lo contrario el Tribunal Constitucional desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

C. *La omisión legislativa o normativa*

Otro mecanismo de control de la constitucionalidad es el que el artículo 99 de la mencionada ley yucateca denomina acción contra la omisión le-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

gislativa o normativa, procedimiento constitucional cuyo objeto estriba en restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del estado, el gobernador del estado o los ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución local o de las leyes, siempre que en este último caso, la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local o impida la eficacia de la misma.

Son partes en la acción contra la omisión legislativa o normativa, al decir el artículo 100 de la ley en cita, con carácter de requirentes: el Congreso del estado, el gobernador del estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos o las personas físicas o morales residentes en el estado; y podrán tener carácter como requeridos: el Congreso del estado, el gobernador del estado y el o los ayuntamientos que hubieren omitido expedir la norma general objeto de la acción. En ambos caracteres, el fiscal general del estado participará en representación de los intereses de la sociedad.

D. *La cuestión de control de previo y especial pronunciamiento*

Un cuarto mecanismo de control constitucional es el previsto en el artículo 114 de la referida ley con el nombre: cuestión de control previo de la constitucionalidad, el cual es un procedimiento constitucional cuyo objeto consiste en evitar la violación de la Constitución local, a efecto de que no se incorporen al orden jurídico estatal leyes que no se ajusten al mandato constitucional, mediante el enjuiciamiento de los proyectos de ley aprobados por el pleno del Congreso del estado. Al respecto, el artículo 115 de dicha ley asigna el carácter de partes en las cuestiones de control previo de la constitucionalidad:

> I. Como requirente:
> a) El Gobernador del Estado;
> b) El Fiscal General del Estado;
> c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso;
> d) Los organismos públicos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente con relación a la materia de su competencia, o
> e) Los presidentes municipales, en el ámbito de su competencia;
> II. Como requerido: el Congreso del Estado, y
> III. El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

E. *El amparo local*

El amparo local está previsto en algunos estados de la República, como Tlaxcala y Veracruz —no así en Yucatán—, donde el juicio de amparo local constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso administrativos, por actos realizados, en violación de los derechos de una persona por la administración pública del estado o de sus municipios; cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del acto.

F. *El contencioso administrativo*

Como explican Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, "entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública".[231]

Anima al contencioso administrativo la idea de controversia, derivada de la actividad de la administración pública puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que la administración goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo a los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

El procesalista italiano Francesco Carnelutti considera que la controversia deviene litigio como consecuencia de la actitud asumida por las partes, una de las cuales *pretende*, en tanto la otra resiste a la *pretensión*, entendida ésta como "la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio".[232]

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder, o superioridad de su querer, y tampoco un derecho, habida cuenta que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tan

[231] Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, "Contencioso administrativo", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

[232] Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA Argentina, 1944, t. II, p. 7.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

pretensión es la fundada como la infundada; y así como puede haber pretensión sin derecho, también es posible el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.[233]

De conformidad con la reforma al artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se estableció que

> las constituciones y leyes de los estados pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El *Diario Oficial de la Federación*, en su edición vespertina del 27 de mayo de 2015, publicó una nueva reforma al artículo 116 constitucional, en cuya virtud dejó de ser opcional para los estados de la República instituir tales tribunales administrativos, para convertirse en obligación, al disponer:

> V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

El artículo 75 *quater* de la Constitución yucateca determina que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán sea un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, competente para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; e imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los

[233] *Ibidem*, pp. 8 y 9.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Se integra el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán por tres magistrados, designados por el titular del Poder Ejecutivo del estado, y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Duran en su encargo cinco años, pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos períodos más, y sólo pueden ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

2. *Por medio del Congreso del estado*

En Yucatán, el control y fiscalización de la administración pública, por parte del Congreso del estado, están previstos principalmente en el artículo 30 de la Constitución local, fracciones VII y XXXIV.

3. *Por medio de la Auditoría Superior de Yucatán*

Para la fiscalización que debe realizarse desde el ámbito exterior de las instituciones públicas, en Yucatán, el artículo 43 de la Constitución local prevé la existencia de la Auditoría Superior de Yucatán como órgano técnico de fiscalización superior dependiente del Congreso del estado, para la revisión, fiscalización y evaluación de la gestión de los poderes del estado y de los municipios.

Previene el artículo 75, de la Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán, que la Auditoría Superior tendrá las atribuciones siguientes:

> I. Determinar y establecer los procedimientos técnicos y criterios generales para la realización de auditorías, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas para la revisión y fiscalización de la cuenta pública;
>
> II. Elaborar y remitir a las autoridades competentes, propuestas para modificar normas contables, principios, y procedimientos que mejoren la rendición de cuentas y la práctica de auditorías;
>
> III. Verificar el cumplimiento de los programas estatales y municipales conforme a los indicadores físico, financieros y demás, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los órganos de control interno;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

IV. Verificar que las Entidades Fiscalizadas hayan recaudado, manejado, aplicado o ejercido los recursos públicos conforme a los programas y montos autorizados, así como realizado sus egresos conforme las disposiciones legales aplicables;

V. Analizar y resolver respecto si las operaciones realizadas por las Entidades Fiscalizadas fueron acordes al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente;

VI. Comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las Entidades Fiscalizadas se aplicaron para obras, bienes y servicios contratados de forma, legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas;

VII. Requerir a los auditores externos de las Entidades Fiscalizadas todos los documentos, informes y dictámenes de las auditorías y revisiones practicadas;

VIII. Solicitar a los terceros, entidad, persona física o moral pública o privada, que contrataron con las Entidades Fiscalizadas obra pública, bienes o servicios por cualquier título legal, información o documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública, para realizar las compulsas correspondientes;

IX. Requerir y obtener información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y revisión. La información que obtengan los servidores públicos en uso de esta atribución tendrá el carácter de reservada;

X. Fiscalizar los recursos públicos otorgados con cargo al presupuesto de las entidades fiscalizadas, cualesquiera que sean sus fines y destino así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XI. Investigar dentro de su competencia los actos y omisiones irregulares o probables ilícitos en el manejo, egreso, custodia y aplicación de fondos o recursos públicos;

XII. Practicar visitas domiciliarias con objeto de solicitar la exhibición de libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables como parte de sus investigaciones ajustándose a las leyes de la materia;

XIII. Emitir recomendaciones con objeto de mejorar los resultados de eficacia, eficiencia y economía de los programas estatales y municipales;

XIV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención del órgano de control interno, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, interponer denuncias de hechos y de juicio político;

XV. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública de las entidades fiscalizadas y fincar directamente a los responsables las sanciones correspondientes;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

XVI. Imponer las sanciones cuando no se proporcione la información requerida en el caso de revisiones de situaciones excepcionales o por el incumplimiento de alguna disposición establecida en esta Ley;

XVII. Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones;

XVIII. Celebrar convenios de colaboración con la Auditoría Superior de la Federación, entidades de fiscalización de otros Estados de la República, autoridades estatales y municipales para lograr el cumplimiento de esta Ley;

XIX. Facilitar la realización de investigaciones y estudios relacionados con la fiscalización y revisión de la cuenta pública;

XX. Solicitar a las Entidades Fiscalizadas al término del ejercicio, información preliminar para la planeación de la revisión de la cuenta pública antes de la apertura formal del programa de auditorías;

XXI. Obtener durante el desarrollo de las auditorías copia de los documentos originales que tengan a la vista y certificarlas, mediante cotejo con sus originales. Igualmente podrá expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

XXII. Constatar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la cuenta pública;

XXIII. Requerir a los órganos de control interno de las Entidades Fiscalizadas copia de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas;

XXIV. Comunicar a los representantes de las Entidades Fiscalizadas los resultados y, en su caso, las observaciones preliminares de las auditorías que se les practicaron, y

XXV. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento aplicable en materia de fiscalización de cuenta pública.

El objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en precisar el ingreso y el gasto públicos; determinar el resultado de la gestión financiera; verificar que el ingreso proviene de la aplicación de las leyes de ingresos y demás ordenamientos jurídicos fiscales, así como comprobar que el gasto público se ciñe a los presupuestos de egresos y que se ha dado cumplimiento a los programas aprobados.

El auditor superior de Yucatán es nombrado, y en su caso removido, por el Congreso del estado, dura en su cargo siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de Yucatán, al igual que las instituciones homólogas de los demás estados, y de la Auditoría Superior de la Federación, tiene el defecto de ser una dependencia del Congreso del estado, por lo que su control queda en manos del partido político o de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

los partidos políticos que hagan mayoría en el salón de sesiones del órgano legislativo correspondiente, por tanto, sería conveniente explorar la posibilidad de convertirla en un órgano constitucional autónomo.

4. *Por medio del* ombudsman

De gran importancia es la contribución realizada por Suecia para la defensa universal de los derechos humanos, mediante la institución del *ombudsman*, cuyos orígenes se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando apareció el *Konnungens Hogste Ombudsmannen* (Procurador Supremo de la Corona) encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.[234]

Sin variar sus funciones, en 1719, el *Hogste Ombudsmannen* cambió su denominación por la de *Justitiekansler* (Canciller de Justicia), mismo que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitieombudsman,* en la Constitución de Suecia de 1809, porque, como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó en su artículo 96, consistían en: controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.[235]

Finlandia adoptó, en la segunda década del siglo XX, el *ombudsman.* Después de la Segunda Guerra Mundial, lo prohijaron Noruega y Dinamarca, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional dio a dicha institución un carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *ombudsman* delineada en su Constitución de 1809. Algunos rasgos se consideran esenciales en el *ombuds-*

---

[234] Fairén, Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo*: ombudsman, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

[235] Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

man, pues sin ellos esta institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

- Receptor de quejas populares contra el poder público.
- Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
- Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
- Órgano apolítico.
- Sus resoluciones no son vinculatorias.
- Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
- Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución del *ombudsman* se ha establecido en México, de acuerdo a un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el de las entidades federativas, y el ámbito nacional; juntos integran el Sistema Nacional de *Ombudsman* para Protección de los Derechos Humanos. En el referido sistema encontramos dos instancias: la primera a cargo de los organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en cada una de las entidades federativas, para la protección de los derechos humanos. Tales organismos locales conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público local, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, de los acuerdos y de las omisiones de los organismos que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia, la cual está a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La institución del *ombudsman* se materializa en Yucatán por medio de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, organismo constitucional autónomo, encargada de la protección, defensa, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos; de carácter público, apartidista, transparente, expedito e independiente; facultada para conocer de quejas en contra de actos u omisiones que constituyan violaciones a los derechos humanos provenientes de cualquier servidor público estatal o municipal, y formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; respecto de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

los servidores públicos del Poder Judicial, únicamente conoce de los actos u omisiones de naturaleza administrativa, además, carece de facultades para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán está su presidente, quien es nombrado por el Congreso del estado, que será elegido por las dos terceras partes de los diputados presentes, de entre los candidatos que se hayan inscrito o hayan sido postulados por asociaciones civiles, cámaras empresariales, organismos sociales, colegios de profesionistas y universidades, en respuesta a la convocatoria publicada para tal efecto por el Congreso, y que cubran los requisitos de ley; dura en su cargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez, con apego al procedimiento realizado para la designación inicial.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos cuenta, además, con un Consejo Consultivo de Participación Ciudadana que es un órgano colegiado de opinión, consulta y colaboración que representa a la ciudadanía en la estructura del organismo autónomo, integrado por el presidente y cuatro consejeros ciudadanos de carácter honorario, y un secretario técnico, que será el secretario ejecutivo de la comisión, quienes son electos por mayoría del Congreso del estado, de entre los propuestos, previa consulta pública, por las comisiones de Dictámenes de Derechos Humanos y de Justicia del Congreso del estado; asimismo lo conforma un secretario técnico que será el secretario ejecutivo de la comisión, con voz pero sin voto en las sesiones del consejo. Entre las facultades figuran las de autorizar el reglamento interno de la comisión; conocer el reporte trimestral de actividades realizadas, que presente el presidente de la comisión, así como el informe trimestral del presidente de la comisión respecto al ejercicio presupuestal.

II. El control interno de la administración pública yucateca

Para el control interno de la administración pública del estado de Yucatán se utiliza el recurso administrativo y la realización de diversas acciones desarrolladas, en el ámbito estatal, principalmente por medio de la Secretaría de la Contraloría General del estado y los órganos de control de cada una de sus dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

1. *Por medio del recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, "más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado".[236]

Entre las numerosas definiciones del recurso administrativo propuestas en la doctrina, recordamos la del jurista argentino Héctor Jorge Escola, para quien se trata de "una actividad de control administrativo correctiva, de tipo jurisdiccional, que se promueve de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados".[237]

El recurso administrativo está presente en la normativa jurídica yucateca; al respecto, la Ley Ganadera del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 184. Las multas y resoluciones impuestas o dictadas con fundamento en esta Ley podrán ser recurridas conforme a las disposiciones de este capítulo.
>
> Artículo 185. Los recursos serán: I. De revisión, que se ejercitará ante la autoridad de que emane el acto recurrido, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. II. De queja, que se interpondrá directamente ante el Ejecutivo.
>
> Artículo 186. El recurso de revisión deberá interponerse por escrito, a efecto de que la autoridad recurrida reconsidere su resolución. La autoridad resolverá dicho recurso dentro de los quince días hábiles siguientes.
>
> Artículo 187. El recurso de queja sólo procederá si es interpuesto dentro de las setenta y dos horas siguientes a la notificación de la resolución a que se refiere el Artículo anterior.

2. *Por medio de la Secretaría de Contraloría General del estado*

En lo concerniente al control interno de la administración pública del estado de Yucatán a cargo de la Secretaría de Contraloría General del estado, el Código de la Administración Pública de Yucatán dispone:

---

[236] Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1991.

[237] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos*..., *cit.*, p. 217.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Artículo 46. A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de las personas que ejerzan o hayan ejercido funciones como servidores públicos, que pudieran constituir responsabilidades administrativas e iniciar y resolver los procedimientos y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones a que hace referencia la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, y cuando fuere procedente, presentar las denuncias o querellas correspondientes ante el Ministerio Público y prestar para el efecto la colaboración que le fuere requerida;

II. Suspender, previamente o durante el procedimiento administrativo, al Servidor Público a quién se atribuya haber incurrido en una o más infracciones, si fuere conveniente para la oportuna conducción o continuación de las investigaciones;

III. Imponer la sanción económica y administrativa al licitante, inversionista proveedor, prestador o proveedor de bienes y servicios y/o contratista de obra, que infrinja las disposiciones legales aplicables que regulen la materia que corresponda y, en su caso, ordenar la exclusión del padrón o registro correspondiente;

IV. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación estatal en relación al ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos, las políticas y los programas gubernamentales; …

V. Formular y establecer las normas de control y fiscalización y vigilar su cumplimiento; así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias de la Administración Pública Estatal, y en su caso, requerirles la aplicación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades;

VI. Establecer las bases generales para la realización y práctica de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

VII. Practicar auditorías a las dependencias y, en su caso, entidades de la Administración Pública que manejen fondos y valores, previo acuerdo escrito del Gobernador, verificando el destino de los fondos públicos que de manera directa o transferida ejerza el Estado;

VIII. Recibir las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y, en su caso, realizar las investigaciones y de ser procedentes, hacer las denuncias que correspondan;

IX. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia que integran las entidades de la administración pública paraestatal, quienes dependerán administrativa y presupuestalmente de esta Secretaría; recabando directamente la información que generen con motivo de su actividad;

…

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control interno, que las dependencias y entidades de la Administración Pública

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> Estatal cumplan con las normas y disposiciones en materia inherentes a su competencia; …
>
> ...
>
> XX. Conocer y resolver sobre las inconformidades que se promuevan contra los actos que se lleven a cabo en los procedimientos de contratación de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas que realicen las dependencias y entidades en las materias de proyectos de prestación de servicios, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y de obra pública y actuar en las conciliaciones en los términos en que la Ley así lo prevea.

3. *Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad*

Por lo que hace al ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control y fiscalización se ejerce por medio de su órgano interno de control, cuyo titular es designado por la Secretaría de la Contraloría General del estado, de la que dependen jerárquica y funcionalmente.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo decimoprimero

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA YUCATECA

La jurisdicción es una de las funciones públicas primarias del Estado, conocido desde los tiempos de Pericles y de Sócrates, cuyo ejercicio se traduce en la declaración unilateral de un órgano del poder público que resuelve una controversia planteada entre dos partes contrapuestas, y que genera consecuencias jurídicas concretas y personales, en aras de preservar el orden jurídico. En opinión de Jesús González Pérez: "Es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, diciendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida".[238]

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa, puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países; o bien, encomendarse a tribunales insertos en el Poder Judicial.

Como quiera que sea, según atinadamente observa González Pérez, "La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder judicial y de la administración pública —sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción— a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo".[239]

El nacimiento de la jurisdicción administrativa ocurre en Francia y se debe primordialmente a dos factores: a la versión francesa del principio de

[238] González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.
[239] *Ibidem*, p. 379.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

separación de poderes y a la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

I. La teoría de la separación de poderes

La teoría de la separación de poderes —de Charles de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu— se resume en el siguiente párrafo: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares".[240]

La teoría de la separación de poderes de Montesquieu fue retomada, medio siglo más tarde, por los líderes ideológicos de la Revolución francesa; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyès escribió:

> Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.[241]

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, al asentar en su artículo 16: "Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución".[242]

---

[240] Montesquieu, Charles Louis de Secondat señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de la Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

[241] Sieyès, Emmanuel José, *Escritos y discursos de la revolución*, trad. de R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

[242] Secretaría de Gobernación, *1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Segob, 1989, p. 15.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales

Al terminar la época del terror de la Revolución francesa, se inicia en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la Primera República Francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas, en sus propios países.

En el ocaso del siglo XVIII, la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente República, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde, sin duda, se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los Gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales: la expedición de la Ley 16-24 de agosto de 1790, sobre la Organización Judicial; la promulgación del Decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fuere, y la creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la Ley del 16-24 agosto de 1790, sobre la Organización Judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo. "Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación".[243]

Asimismo, en su artículo 13, establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos, por razón de sus funciones: "Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las

[243] Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones".[244]

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual, según Jean-Louis De Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.[245]

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos:

a) La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y judicial.
b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa.

El primer corolario se puso en práctica mediante la Ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

Además, la referida Ley de agosto de 1790 abonó el terreno para instrumentar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la Ley 7-11 de septiembre de 1790, al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel de juez y parte atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del Decreto del 16 fructidor del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: "Se reiteran

[244] *Idem*.

[245] Corail, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif francais*, París, Librairie Genérale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren".[246]

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799), que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio consejo y los consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaren por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En los términos del artículo 52 de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una, era la de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en "resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa".

III. Evolución del Consejo de Estado francés

Un reglamento expedido el 5 nivoso del mismo año VIII determinó que el Consejo de Estado se encargaría de los asuntos contenciosos, en un esquema de justicia retenida, ya que su función se reducía a proponer al primer cónsul la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados. "Sin embargo [como afirma, Georges Vedel] el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara este sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo".

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno, en 1806, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía dicho consejo; la creación de esa comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque, en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado, pese al esquema de justicia

[246] Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa del Consejo de Estado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial, en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta, en la tribuna de la Asamblea Nacional Francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre "Reorganización del Consejo de Estado", finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872, cuyo argumento medular fue el siguiente:

> En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.[247]

IV. El Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de los mexicanos a contar con tribunales que estén expeditos para impartir justicia de manera completa, gratuita e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, y la obligación de las legislaturas de los estados de emitir leyes que fijen los medios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Las reformas constitucionales publicadas el 7 de marzo de 1987 afectaron también el artículo 116 de nuestra ley fundamental, para disponer, en lo que ahora es la fracción V, que las Constituciones y leyes de los estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

[247] Farías Mata, Luis H., "El consejo de Estado francés", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, 1990, núm. 78, p. 20.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Ajustándose a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución federal, el artículo 75 *quater* de la Constitución particular del estado de Yucatán estableció el Tribunal de Justicia Administrativa, al disponer:

> El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.
>
> El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán estará integrado por tres magistrados, designados por el Gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos períodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.
>
> Para ser designado Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial del Estado. El magistrado presidente será designado de entre sus integrantes, por la votación mayoritaria de los magistrados del tribunal, de conformidad con el procedimiento que establezca la ley respectiva.

V. El proceso ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán

Se puede entender por proceso la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y, desde luego, jurídicos y muchos otros.

Con este punto de partida, podemos entender al proceso jurídico como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distinto tipos o variedades de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales, Este último se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales y admite diferentes clases, de acuerdo con el tipo de

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

tribunal en el que se ventilan: civil, penal, laboral, agrario, administrativo, por citar los más usuales.

Procedimiento, en cambio, es la manera de desarrollar el proceso, los tiempos y trámites a que se sujeta, la forma en que se inicia, en que se sustancia y, también, en que se concluye.

En Yucatán, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado rige el procedimiento que se sigue ante el Tribunal de Justicia Administrativa, o Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, como también le llama la propia ley.

1. *Las partes*

No existe proceso sin partes contendientes: una llamada actora, en razón de que pretende la aplicación de un precepto jurídico, y otra, respecto de la cual se exige la aplicación de dicho precepto, identificada como demandada.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, son partes del proceso: el actor, el demandado y el tercero perjudicado; dado que el artículo 8o. de la ley en cita establece que "Sólo podrán intervenir en juicio las personas que tengan un derecho o un interés legítimo que funde su pretensión", se infiere que el actor habrá de ser un particular.

Como dispone el citado artículo 7o., el demandado puede ser el servidor público estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, y en el caso de asuntos fiscales, el secretario de finanzas o el síndico municipal; en tanto que el tercero perjudicado puede ser cualquier persona cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal. En opinión de Giuseppe Chiovenda:

> El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado, consiste precisamente en la falta de prestación de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un estado de hecho contrario al derecho; que la expectativa del actor se encuentre en la situación de no satisfacción.[248]

[248] Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orvaneja, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, vol. I, p. 204.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

2. *Causas de improcedencia*

Es usual en las leyes procesales establecer una serie de requisitos para que el órgano jurisdiccional se avoque al examen de la pretensión de fondo planteada por el actor; a este respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán dispone:

> Artículo 29. El juicio ante el Tribunal es improcedente:
>
> I. Contra los actos que no sean de la competencia del Tribunal.
>
> II. Contra actos del propio Tribunal.
>
> III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y los mismos actos, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.
>
> IV. Contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
>
> V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos aquellos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta Ley.
>
> VI. Contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite.
>
> VII. Cuando no se haga valer agravio alguno.
>
> VIII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general.
>
> IX. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.
>
> X. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.
>
> XI. Cuando hayan cesado los efectos de acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.
>
> XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

3. *La demanda*

Dispone el artículo 12 de la ley referida que la demanda habrá de presentarse por escrito dentro de un plazo de 15 días contados a partir del día siguiente del que se haya notificado el acto reclamado o del que se hubiera tenido conocimiento del mismo; pudiendo el actor ampliar la demanda

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

—como establece el artículo 13 de la ley mencionada—, si se reclama una resolución de negativa ficta, o el demandante no conozca los fundamentos o motivos del acto reclamado, sino hasta después de haberse contestado la demanda.

Como establece el artículo 14 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, la demanda debe contener:

> I. El nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre.
>
> II. El acto impugnado.
>
> III. La fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado.
>
> IV. La autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el titular del organismo descentralizado, así como el nombre y domicilio del particular demandado si existiere.
>
> V. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere.
>
> VI. Los hechos en que se apoye la demanda y los agravios que le causa el acto impugnado.
>
> VII. Las pruebas que el actor ofrezca.
>
> VIII. Los puntos petitorios.

De omitirse estos requisitos, y el magistrado, si no pudiese subsanarlos, debe requerir mediante notificación personal al demandante para que los subsane dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Ordena el artículo 15 que el actor debe acompañar a su demanda, copia de la demanda para cada una de las otras partes; el comprobante en que conste el acto impugnado o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad; las pruebas documentales que ofrezca, acompañando una copia para cada una de las demás partes, y el interrogatorio que deban desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, el cual debe ir firmado por el demandante; si no gestiona a nombre propio, debe adjuntarse a la demanda el documento que acredite su personalidad, salvo que ya le hubiese sido reconocida por el demandado.

Será admitida o desechada la demanda en cuanto se presente, pero será desechada siempre que se encuentre motivo de improcedencia, y cuando siendo oscura o irregular, el actor no la subsane dentro del plazo de cinco días, a pesar de haber sido apercibido para ello, según previene el artículo 16 de la ley de referencia.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

4. *La suspensión del acto reclamado*

El propósito de las medidas cautelares o precautorias consiste en preservar la materia del litigio y evitar un daño irreparable a las partes del mismo con motivo de su tramitación; se trata de herramientas que puede emplear el juzgador, de oficio, o a petición de las partes, a efecto de que la resolución definitiva no sea inútil.

En materia contenciosa administrativa, la medida cautelar por excelencia es la suspensión de la ejecución de los actos que se reclaman; esta medida está prevista en el capítulo quinto de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, que faculta al actor a solicitar la suspensión del acto reclamado en cualquier momento, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, a efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y permanecerá vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, pero podrá ser revocada por el Tribunal, en cualquier momento del juicio, si cambian las condiciones en las que fue otorgada.

Si se trata de crédito fiscal, podrá concederse la suspensión, a condición de que quien la solicite garantice dicho crédito, mediante cualquiera de las modalidades previstas en la ley citada.

Si la suspensión es procedente, pero su otorgamiento puede generar daños y perjuicios a terceros, sólo se concederá, a condición de que el actor garantice el pago de reparación e indemnización de los daños y perjuicios que se generaren, en el caso de no obtener sentencia favorable; esta garantía queda sin efecto si el tercero que tenga un derecho incompatible otorga a su vez caución para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y pagar los daños y perjuicios.

5. *La contestación de la demanda*

Dispone el artículo 17 de la ley multicitada que una vez admitida la demanda deberá correrse traslado de ésta al demandado, quien será emplazado para que dentro de los quince días hábiles siguientes en que se efectúa el emplazamiento la conteste. En caso de que hubiera ampliación de la demanda, el plazo para contestarla será de quince días hábiles siguientes de que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. En caso de que sean varios los demandados, los términos correrán individualmente.

No podrá el demandado cambiar en su contestación los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Tratándose de resolución negativa

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se fundamenta; en el auto que admita la demanda se señalará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días.

Además, la ley en cita dispone respecto de este tema de la contestación de la demanda:

> Artículo 18. Los demandados en su contestación deberán expresar y satisfacer los siguientes requisitos:
>
> I. Las causales de improcedencia, así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento que deban substanciarse.
>
> II. Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita resolución en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
>
> III. Si son o no ciertos cada uno de los hechos que el demandante les impute.
>
> IV. Los motivos y fundamentos con los que se demuestre la ineficacia de los agravios.
>
> V. Las pruebas que ofrezcan.
>
> VI. El cuestionario que deba desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, el cual debe ir firmado por el demandado.
>
> Los demandados deberán acompañar una copia de la contestación de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las otras partes.
>
> Cuando no se adjunten estos documentos el Magistrado los requerirá, mediante notificación personal para que los presenten dentro de un plazo de cinco días, apercibiéndolos que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no contestada la demanda o, en su caso, por no ofrecidas las pruebas documentales.
>
> Si el actor amplía la demanda en los casos previstos por el artículo 13, el demandado gozará de un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la ampliación de la demanda, para producir su ampliación a la contestación.
>
> A la contestación de la demanda le será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de esta Ley.

Según el artículo 20, si el demandado no contesta dentro del término legal, se le tendrá por confeso de los hechos controvertidos, salvo prueba en contrario.

Como dispone el artículo 21 de la ley de referencia, una vez contestada la demanda, examinará el magistrado ponente el expediente, y en el caso de encontrar alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, resolverá que se dé por terminado el juicio.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

6. *El tercero perjudicado*

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la ley referida, el tercero interesado o perjudicado tiene derecho para apersonarse en el juicio e interponer defensas y excepciones, aportar pruebas y formular alegatos. Caso en el cual el Tribunal tiene obligación de correr traslado a las partes para que dentro del término de quince días hábiles siguientes a que se les emplace, expongan lo que a su derecho convenga; tratándose del tercero perjudicado, podrá presentar sus pruebas hasta antes de que se pronuncie sentencia. Todas las partes, incluido el tercero interesado, pueden presentar pruebas supervenientes mientras no se dicte sentencia.

Previene el artículo 22, que: "En los juicios en que no exista tercero perjudicado, los demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso, se dictará la resolución correspondiente sin mayor trámite".

7. *La improcedencia y el sobreseimiento*

En los términos de artículo 29 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es improcedente contra actos del propio tribunal y de los que no son de su competencia; tampoco procede respecto de los actos que son materia de otro juicio contencioso administrativo que esté pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y los mismos actos, no obstante que las violaciones reclamadas sean diversas; igualmente es improcedente contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial, y contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor o se hayan consumado de un modo irreparable o hayan sido consentidos tácitamente; lo mismo contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite.

Del mismo modo, el juicio mencionado es improcedente si no se hace valer agravio alguno, o contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, o se infiera de las constancias de autos que no existe el acto impugnado, y contra actos consentidos expresamente; de la misma manera, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es improcedente cuando hayan cesado los efectos de acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la ley en cita, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se debe sobreseer si el actor se desiste del juicio o muere durante su desarrollo, a condición de que el acto impugnado sólo afectase a su persona; también procede el sobreseimiento si durante el juicio sobreviniere alguna causa de improcedencia, o si la demandada deja sin efecto el acto impugnado, o cuando ésta satisfaga la pretensión del demandante.

8. *Los incidentes de previo y especial pronunciamiento*

El capítulo VIII de la multicitada ley limita a cuatro los incidentes de previo y especial pronunciamiento: el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte del actor o del demandado, si éste último fuere el particular, y el de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

A. *El incidente de acumulación de autos*

Se autoriza la acumulación de dos o más juicios, en los casos en que las partes sean las mismas y el acto impugnado se refiera a idénticas violaciones; también cuando siendo diferentes las partes, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; igualmente procede la acumulación de autos cuando se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros, sin importar que las partes sean o no diferentes.

B. *El incidente de nulidad de notificaciones*

Previene también el capítulo VIII de la ley en cita que las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en la misma, serán nulas, por lo que el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

C. *El incidente de interrupción por causa de muerte*

La interrupción por causa de muerte, cuando fallezca el particular que sea parte en el juicio, el incidente se tramitará incluso de oficio. El proce-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

dimiento se reanudará cuando se apersone a juicio el representante de la sucesión. Si éste no se apersonare en el plazo de un año, a partir de la fecha en que se decretó la suspensión las notificaciones, se harán por lista.

D. *El incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución*

Procede el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la autoridad ejecutora no respete la suspensión que fue otorgada, bien sea por la autoridad administrativa o por el propio tribunal.

9. *Las pruebas*

De acuerdo con lo establecido en el capítulo IX de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, se admiten en los juicios seguidos en este tribunal, salvo la confesional de las autoridades, lo mismo que las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, al igual que las contrarias a la moral y al derecho; las supervenientes son presentables hasta antes de concluirse la audiencia del juicio, en cuyo caso, el magistrado ponente ordenará dar vista a la contraparte, para que en el plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga. En caso de que las pruebas se presentan en la audiencia, en el mismo acto se dará vista a la contraparte, y a continuación el magistrado ponente resolverá lo conducente respecto a su admisión, sin que esa resolución sea recurrible.

El referido capítulo X de la ley en cita establece diversas reglas para la probanza de lo afirmado o negado por las partes, entre las que destacan las relativas a la pericial y a la testimonial.

10. *La sentencia*

Después de ser recibidas las pruebas y escuchado los alegatos en la audiencia respectiva, la Sala dictará su sentencia en la misma audiencia, la cual deberá contener la determinación precisa de los puntos controvertidos, así como el análisis y evaluación de las pruebas; las bases legales en que se sustente para declarar fundada o infundada la pretensión, para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado, para absolver o para condenar; la parte resolutiva o epílogo en donde se manifiestan los actos cuya validez se reconoce o cuya nulidad se declara; la reposición del procedimiento que

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

se ordene; los términos de la enmienda del acto impugnado, y en su caso, la condena que se dicte, además, en su caso, la sentencia debe suplir las deficiencias de la queja.

La sentencia habrá de declarar ilegales los actos impugnados cuando se compruebe alguna de las causas siguientes: incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado; omisión de las formalidades requeridas por la normativa aplicable; anomalías del procedimiento que menoscaben la defensa del particular y repercutan en el sentido de la resolución impugnada; violación de la ley; desvío de poder; atropello, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar. Además, en el caso en que se demande la nulidad de una resolución, la sentencia que declare fundada la pretensión del demandante dejará sin efecto el acto impugnado y determinará el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para proteger el derecho afectado.

11. *Los recursos*

En su capítulo XII, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán establece dos recursos: el de reclamación y el de queja.

A. *El recurso de reclamación*

Se puede presentar el recurso de reclamación contra la resolución que admita o deseche la demanda o su ampliación, y contra el que admita o deseche la contestación o su ampliación, lo mismo que contra el que admita o deniegue la intervención del tercero perjudicado, así como contra el que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación correspondiente, se puede interponer el recurso de reclamación explicitando los agravios, y se sustanciará con vista a las demás partes, por un plazo común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga; pasado dicho plazo, el tribunal resolverá lo procedente dentro de los tres días siguientes.

B. *El recurso de queja*

Procede el recurso de queja contra actos de las autoridades, tanto por exceso como por defecto en la ejecución del acto en que se haya otorgado

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

la suspensión del acto reclamado; lo mismo que por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del tribunal que haya manifestado fundada la pretensión del demandante. Igualmente procederá en el caso que la autoridad repita el acto administrativo anulado.

La interposición del recurso habrá de hacerse por escrito ante el tribunal dentro de un plazo de tres días contados a partir del día siguiente hábil en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del escrito para cada una de las partes. Consecuentemente el tribunal, tras dar entrada al recurso, debe requerir a la autoridad demandada para que rinda un informe justificado sobre la materia de la queja, dentro de un término de tres días, y, dentro de los tres días siguientes, dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, por lo que se impondrá a las autoridades omisas una multa de cincuenta a sesenta unidades de medida y actualización, que impondrá el tribunal en la resolución de la queja.

12. *Perspectiva actual del contencioso administrativo*

Coexisten actualmente dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista, el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales, y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro, que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Una de las variantes del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y de algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales, tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que, por tanto, no es definitiva, habida cuenta que, contra sus sentencias se prevé recurso oponible ante tribunales judiciales —en México en la vía de amparo— que son quienes deciden en definitiva.

Otra variante del esquema monista o judicialista, atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a tribunales autónomos que forman parte del Poder Judicial, especializados en materia administrativa, cuyas resoluciones no son revisables por otros órganos del mismo Poder Judicial.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Una distinta modalidad del esquema monista y del dual francés, es el que crea órganos autónomos de lo contencioso administrativo —que es empleada en el estado de Michoacán, por ejemplo—, a quienes se le atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a un tribunal autónomo y de plena jurisdicción, sin que queden adscritos al Poder Ejecutivo o al Judicial, y cuyas resoluciones no son revisables por ningún poder estatal.

En el siglo XXI, se advierte una tendencia mundial hacia un sistema pluralista de la justicia administrativa, de manera cada vez más significativa; así como el de fusionar los esquemas monista y dualista; lo advertimos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Como quiera que sea, independientemente de la eventual fusión de los modelos existentes y la creación de modelos autónomos para juzgar a la administración pública, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial, probo, especializado e independiente.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo decimosegundo

EL EMPLEO PÚBLICO

La noción de empleo público se enlaza con la de función pública: actividad reservada a los órganos depositarios del poder público; explicable, según vimos en el capítulo segundo de esta obra, como la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública, en suma, de los entes públicos.

El ejercicio de la función pública se distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado, de acuerdo con sus competencias, más para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana se requiere de personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física, desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de función pública a la de empleo público e identificó al órgano depositario de la función pública con el empleado público, al sostener:

> Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.[249]

I. La burocracia

El universo de funcionarios y empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado se conoce genéricamente como

[249] Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, primera sala, p. 36.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

burocracia, vocablo acuñado en Francia, cuya primera parte, según algunos filólogos, proviene del latín *burrus*, que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure*, sino de *burel*, vocablo utilizado para designar, en el medioevo, la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia nos define el término burocracia, en su primera acepción, como la "influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", y conforme a la segunda acepción es una "clase social que forman los empleados públicos".

La palabra burocracia es anfibológica pues, cuando se emplea sin determinar su sentido, se le da el subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de los problemas de la burocracia, no sólo nos referimos a los problemas del personal sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, el derecho, la economía, la sociología y la política nos dan, cada una de ellas, una versión distinta de la burocracia. Para la economía, integran la burocracia del Estado, quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho, el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público, sino también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto su índole de producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

convivencia humana y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado; así, en el antiguo imperio egipcio (3200-2270, a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente, con divisiones departamentales por materias, a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y, en algunos casos, los cargos eran hereditarios.

En el imperio romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos, empero, su gestación se remonta no sólo a la República sino al tiempo de la monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey, figuraban como colaboradores allegados el *praefectus urbis*, quien le sustituía en sus ausencias de la ciudad; el *tribunus celerum,* su principal auxiliar en materia militar; los *duoviri perduellionis* y los *quaestores parricidii*, sus auxiliares en la impartición de justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Al desaparecer la monarquía en Roma, para dar paso a la República, la expansión de ésta, derivada de sus conquistas territoriales, así como el crecimiento demográfico y la transformación administrativa romana, instrumentadas principalmente a través de sus magistraturas, en cuyo desempeño habrían de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, permite identificar a la burocracia romana de la República.

Entre las principales características de dichas magistraturas figuraban la pluralidad de titulares, desde que el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los "colegas" ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad, siempre y cuando no se opusiera uno de ellos por medio del veto; la temporalidad, en virtud de la cual, la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso de destitución o de prórroga; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas de la República; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus *comitia*

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

tributa, cuyo origen se ubica en las reuniones de la plebe *concilia plebis*, instauradas como auténticos comicios romanos.[250]

El florecimiento de la burocracia alcanza en Roma todo su esplendor durante el imperio, tanto por la expansión del conjunto de empleados públicos como por el poder que éstos asumen en la resolución de las cuestiones administrativas.

2. *La burocracia moderna*

La burocracia prácticamente desapareció en la Edad Media, al perderse la homogeneidad administrativa en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. En el siglo XVI, surge un nuevo modelo de burocracia, como pilar insustituible del Estado moderno.

Emerge la burocracia moderna en el siglo XVI, junto con el Estado moderno, del que es pilar insustituible; el soporte burocrático confiere a la moderna configuración estatal sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura. A través de la burocracia se ha logrado fijar la naturaleza de las instancias de poder y de la autoridad en el Estado.[251]

La versión alemana del mercantilismo, conocida como cameralismo —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de la burocracia moderna, al crear la burocracia de cuello duro, censurar el monopolio del jurista respecto de los empleos públicos y proponer que los funcionarios tuvieran conocimientos y experiencia en política, economía y comercio.

El estudio sistemático de la burocracia lo inicia Jorge Federico Hegel en su obra *Filosofía del derecho*, a pesar de no haber aceptado el vocablo *burocracia*, por cuya razón nunca lo utilizó, pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. El ilustre pensador alemán adopta la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuestos al autogobierno de los ciudadanos; para Hegel, la división del trabajo constituye el principio básico del Poder Ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la cual atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apuntala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de la objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán, la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

---

[250] Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

[251] García-Trevijano Fos, José Antonio, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Posteriormente, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia a la que definió como "un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo".[252]

En opinión de Max Weber, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo a los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarán distintos modelos de dominación legítima, entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, los cuales encauzan a la autoridad legal, a la tradicional y a la carismática, respectivamente.

En el esquema weberiano, la autoridad legal se basa en el modelo racional de dominación, y requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación; como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la sumisión a la norma y no al sujeto.

El modelo burocrático de Weber se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, nos ubican frente a un régimen burocrático de dominación racional, basado en tres proposiciones básicas: reparto de competencias, poderes coactivos determinados por la norma; y personal con aptitudes absolutamente definidas.[253]

Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia del tipo de dominación racional. Tales requisitos son los siguientes:

- Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.
- Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en un procedimiento escrito, debidamente archivado, y en un cuerpo de trabajadores de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina sección, oficina, departamento o dirección y constituye el pivote del quehacer administrativo.
- Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones, sólo la integrarán quienes acrediten, mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.
- Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funciona-

[252] Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

[253] Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

rio se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos.

- Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos, como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estamental derivada de su extracción social, de su preparación y su capacitación profesional, y de su espíritu de casta; debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Su retribución se realiza mediante remuneración presupuestal determinada, acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad; además se le concede jubilación.

Otro elemento característico en el modelo weberiano es el escalafón, el cual permite al personal ascensos en los puestos y/o en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo, en la íntima relación de ambos aspectos.

Posteriormente, otros distinguidos autores han venido a teorizar sobre la burocracia, entre otros, Herman Finer, Michel Crozier, Harold Lasky, Ludwig von Mises, Marshall E. Dimock, Robert K. Merton, Reinhard Bendix y Joseph La Palombara: unos partidarios y otros impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, pero todos ellos utilizan su modelo como punto de partida de sus investigaciones acerca de ese tema.

3. *La burocracia en Yucatán*

No todo el que trabaja para el Estado o para un ente público forma parte de la burocracia, pues aun cuando comúnmente se tenga esta idea, en rigor debe de excluirse a los militares 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

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

burocracia está integrada por el universo de empleados del sector público; pero en sentido estricto se excluye al personal militar, al obrero y al de intendencia.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático yucateco, y del fenómeno burocrático mexicano en general, se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide, y de ordenamientos jurídicos y éticos tendentes a regularlo, así como en la falta de un órgano coordinador, en esta materia, de los esfuerzos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos normativos, relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia mexicana, predican la existencia de esa selva semántica y jurídica de que nos habla el maestro Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran, el mayor de los cuales lo componen, en el estado de Yucatán, los servidores públicos de base adscritos a los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, a los municipios y a los organismos públicos descentralizados de éstos y del estado, cuyo régimen normativo lo forman el artículo 123 constitucional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas por México y otros veinte estados el 29 de marzo de 1996, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán, Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán, así como los reglamentos interiores de los poderes Legislativo y Judicial del estado, de las secretarías del estado y de los organismos descentralizados.

Otro segmento, dentro de la administración pública del estado de Yucatán, lo conforma el personal de confianza, el cual no se rige por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán.

II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende, al ejercicio de la función pública, origina una relación jurídica entre el Estado y

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina, dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de lo cual André de Laubadere hace notar que:

> El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1o. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2o. Por otra parte se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva, y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.[254]

1. *Teorías contractuales de derecho civil*

En sustitución de la teorías medievales que atribuyeron la incorporación al empleo público al usufructo, a la locación, a la donación o a la sucesión hereditaria, las teorías contractuales de derecho civil pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación que se da en el empleo público, mediante diversas figuras contractuales, destacando las que la identifican como una relación propia de un contrato civil de mandato y las que la consideran en el esquema de un contrato de prestación de servicios.

A. *Teoría del contrato civil de mandato*

Conforme a la teoría que interpreta como resultado de un contrato civil de mandato a la relación del empleo público, ésta tiene como elementos el consentimiento de las partes, expresado a través del nombramiento expedido por el ente público correspondiente del Estado mandante y de la aceptación del interesado; la representación del Estado mandante, al que pertenece el ente público correspondiente, por parte del mandatario, para ejecutar por cuenta del primero los actos que le encomiende por conducto del ente público respectivo; la delegación de facultades del ente público mandante a favor del mandatario, fuera de las cuales la actividad de este último no obliga al mandante; por tratarse de un contrato sinalagmático y oneroso, se generan obligaciones recíprocas de las partes; a cargo del mandatario, la de representar al mandante en la ejecución de ciertos actos jurí-

[254] Laubadére, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. 2, pp. 23 y 24.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

dicos, y a cargo del ente público, la de remunerar la actividad representativa del mandatario.

Lo erróneo de esta teoría se pone de manifiesto en el hecho de que muchos empleados públicos, por ejemplo, los oficinistas, no representan al Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía, sus obligaciones no se reducen a las de representación, pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. *Teoría del contrato civil de prestación de servicios*

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos de prestación de servicios, para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación, toda vez que en dicho contrato, prestador y prestatario se ubican en un plano de igualdad y de libertad, lo que no ocurre en el caso del funcionario o del empleado público, pues quedan sometidos a un código de conducta obligatorio impuesto por el Estado, incluso fuera de su horario de labores. Por ello, como señalara el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso:

> Esta teoría de origen exclusivamente civilista no es admitida por casi todos los autores, que encuentran con razón diferencia profunda entre la relación de empleo público y la locación de servicios. Como bien enseña Pietrozziello la relación de empleo público, aunque tenga sus fuentes en la locación de obra, asume tales formas y tal desenvolvimiento que sale de los cauces de las normas tradicionales para adquirir una autonomía propia, que presenta en relación con aquella, algunos elementos análogos, otros distintos y otros, en fin, nuevos o más complejos.[255]

2. *Teoría del acto administrativo unilateral*

En los términos de la teoría del acto unilateral, también llamada teoría estatutaria, la teoría del acto administrativo unilateral sostiene que la

[255] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 293.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

sola voluntad unilateral del Estado, manifestada a través del nombramiento, basta para generar la relación entre éste y el empleado o funcionario público, porque, como dice Villegas Basavilbaso: "El consentimiento del individuo no agrega al acto ningún elemento de bilateralidad. Es suficiente para la construcción y validez de la relación la manifestación de voluntad de la administración pública".[256]

Contrapuesta a las teorías civilistas desarrolladas en torno a la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, aparece en Alemania la teoría del acto unilateral del Estado, misma que, al paso del tiempo, sufre diversos cambios que la modifican de manera importante; en su inicio, tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al Estado, asignó a éste todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado todas las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho cuya soberanía no le podía eximir de sus elementales deberes para con sus funcionarios y empleados.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir al Estado, obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al empleo público, ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público, conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual, es legal o reglamentaria, en cuya virtud, como dicen algunos autores, el funcionario o empleado público queda sometido en todo momento a las normas jurídicas que regulan su actuación, o sea a su estatuto jurídico; los deberes y derechos contenidos en el estatuto estarán vigentes en tanto no se modifique éste, sin que los funcionarios y empleados puedan oponerse a su eventual modificación; las normas contenidas en el estatuto no podrán dejar de observarse en beneficio o perjuicio de ningún funcionario o empleado, en razón del principio de legalidad y de la inderogabilidad singular de la norma jurídica; la inobservancia del estatuto por parte del Estado es impugnable ante la autoridad competente.

[256] *Ibidem*, p. 302.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Como se podrá observar, la teoría estatutaria o del acto unilateral es insuficiente para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados, habida cuenta que sin el consentimiento de tales servidores públicos no se podrá constituir dicha relación, lo cual significa que contra su voluntad nadie podrá ser funcionario o empleado público, excepto en los casos de jurados y demás cargos previstos en el artículo 5o. constitucional.

3. *Teoría del contrato administrativo*

Acorde con esta teoría, sostenida en algunos países como Argentina, la relación establecida por el empleo público, entre el Estado y su funcionario o empleado es de naturaleza contractual, mas no propia de un contrato civil, sino de un contrato administrativo, dada la desigualdad de las partes —Estado y funcionario o empleado público—, una de las cuales será invariablemente el Estado actuando en ejercicio de función administrativa, con fines de interés público y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. A este respecto, la docente de la Universidad Austral de Buenos Aires, María Paula Rennella, explica:

> La teoría contractual de derecho público entiende que estamos ante un contrato administrativo, porque mientras el funcionario o empleado no acepta la designación no nace el vínculo entre él y el Estado... En esta línea, la tesis contractual, para poder sostener lo que de hecho sucedía y aún sucede en un Estado que necesita, en función del interés público que debe satisfacer, reorganizar sus estructuras, modificar condiciones de trabajo de los agentes públicos y hasta reducir sus remuneraciones, se apoyó en un concepto del contrato administrativo que ha sido sintetizado en la jurisprudencia de la Corte en el caso "Cinplast", contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.[257]

4. *Teoría del contrato laboral*

No falta quien estime que la relación surgida del empleo público, entre el Estado y el funcionario o empleado, es de naturaleza contractual, pero

[257] Renella, María Paula, "Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias", *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005, pp. 249 y 250.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

niegue que el contrato respectivo sea civil o administrativo, por considerar que se trata de un contrato laboral; en este sentido, Alberto Trueba Urbina sostuvo:

> Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1o. de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derecho social de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados...
>
> Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social, y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.[258]

El derecho positivo mexicano adoptó, en opinión de algunos juristas, los criterios de la teoría del contrato laboral, a raíz de la expedición, el 5 de diciembre de 1938, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por afirmarse en su correspondiente iniciativa que la relación jurídica surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores, sería una relación de trabajo.[259]

Otros autores matizan la teoría del contrato laboral al ubicar su naturaleza dentro del derecho burocrático; por ejemplo, el doctor Carlos A. Morales Paulín afirma: "Diversas disciplinas jurídicas se han disputado el tratamiento de la relación laboral del Estado patrón con sus empleados, sin embargo, del recorrido realizado podemos concluir que el trabajo burocrático constituye un trabajo especial del derecho del trabajo".[260]

5. *Teoría del acto-condición*

Otra corriente doctrinaria sostiene que la relación establecida en el empleo público como un acto-condición no es de naturaleza contractual, ni es producto de un simple acto unilateral del Estado, ya que se trata de un acto-condición, en cuya virtud un sujeto se inserta en una situación general estatutaria preexistente, mediante una manifestación de voluntad realizada

---

258 Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

259 Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

260 Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

por un órgano competente del Estado, a través de un nombramiento que, junto con su correspondiente aceptación, configura la condición de aplicación al caso individual de cualquier funcionario o empleado públicos, de la condición general estatutaria preexistente para todos ellos. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez:

> Acto condición: Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, de un *status* legal preexistente o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un *status* o de una competencia.[261]

De esta suerte, el acto condición permite que una persona física se incorpore a la situación general estatutaria preexistente que regula la relación dada entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con todos los derechos y obligaciones que ello entraña; dicho de otra manera: el que un individuo se convierta en funcionario o empleado público, queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

Por tanto, de acuerdo a la teoría del acto-condición, la incorporación de un sujeto al empleo público no requiere de la celebración de contrato alguno, habida cuenta que las obligaciones y derechos que los sujetos de esa relación adquieren en razón de la misma, están predeterminados estatutariamente en el ordenamiento jurídico; empero, no basta, para tal efecto, la designación hecha mediante un acto unilateral del Estado, porque, salvo que se trate de los agentes públicos no voluntarios a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 5o. constitucional, a nadie se le puede obligar a ser funcionario o empleado público.

6. *Teoría legalista*

La más pragmática de todas las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores públicos, es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación, ésta se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón. Es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público, entre empleador y empleado, será la que la ley diga.

---

[261] Díez, Manuel María, *El acto*…, *cit.*, p. 149.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos no es explicable simplemente como un acto contractual, o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto-condición, sino que se trata de un acto mixto, habida cuenta que en él se puede distinguir una parte estatutaria preexistente, otra parte consistente en un acto administrativo unilateral, y una última parte de naturaleza contractual y administrativa.

III. El empleo público en el orden jurídico yucateco

Entre las leyes que regulan la relación surgida del empleo público en el estado de Yucatán, descuella la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y Municipios.

La ley de referencia, publicada en el Periódico Oficial, el 3 de diciembre de 1987, cuya última reforma fue el 4 de mayo de 2022, clasifica a los servidores públicos en tres categorías: trabajadores de base, trabajadores de confianza y trabajadores temporales; para deslindar dichas categorías precisa que los trabajadores de confianza son todos aquellos que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, supervisión o fiscalización, de manejo de fondos y valores, de auditoría, de control directo de adquisiciones; de almacenaje o inventarios; de investigación científica y de asesoría o consultoría; en tanto que trabajadores de base son los que no desempeñan ninguna de las funciones antes mencionadas, y por ello son inamovibles después de seis meses de servicio sin nota mala en su expediente. Mientras que trabajadores temporales son aquellos a quienes se otorga nombramiento para obra o tiempo determinados.

1. *Los servidores públicos de confianza*

En los términos del artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y Municipios, de manera enunciativa, mas no limitativa, son trabajadores de confianza todos aquellos que realicen las funciones de:

> I. En el Poder Legislativo: el Secretario General del Poder Legislativo, el Auditor Superior del Estado y los auditores adscritos a la misma; el titular del Instituto de Investigaciones Legislativas, el Director de Evaluación del Pre-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

supuesto, así como el Director General de Administración y Finanzas, los directores, jefes de departamento y demás personal que desempeñe alguna de las funciones señaladas en el párrafo anterior.

II. En el Poder Ejecutivo: los titulares de las dependencias que señala el Código de la Administración Pública de Yucatán y el Fiscal General del Estado, los secretarios particular y privado del Gobernador del Estado y sus correspondientes auxiliares; los secretarios particulares y demás personal adscrito a las secretarías particulares de los titulares de las dependencias que señala el Código de la Administración Pública de Yucatán; el del Fiscal General del Estado, los titulares de las unidades de asesoría, de apoyo técnico y administrativo, de coordinación, de control de gestión, de tecnología de información y de comunicación social, los ayudantes, operadores y todos aquellos que laboren bajo las órdenes inmediatas del gobernador; así como los titulares de las oficinas de representación del Gobierno del Estado fuera del propio territorio estatal. Las personas que ocupen la titularidad de las subsecretarías, subconsejerías, direcciones y jefaturas de departamento de las dependencias del Gobierno del Estado; vicefiscalías; la titularidad del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Yucatán; así como los cargos de registradurías públicas de la propiedad; procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios así como el de sus procuradurías auxiliares; defensorías de oficio, asesorías jurídicas y mandatarias en términos del Código Civil; directivos de los hospitales oficiales; coordinaciones y jefaturas de las oficinas recaudadoras; auditorías de las secretarías de Administración y Finanzas, y de la Contraloría General; y el personal directivo de las instituciones educativas del sistema educativo estatal.

III. En el Poder Judicial: los Magistrados, los Consejeros de la Judicatura Estatal, los Jueces de Primera Instancia, los secretarios generales de acuerdos y los titulares de las Unidades del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario Ejecutivo y los titulares de las Direcciones, Unidades y Órganos Técnicos y del Consejo de la Judicatura; los secretarios de la presidencia, los secretarios de acuerdos y los secretarios de estudio y cuenta, y demás personal que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y

IV. En los municipios: el secretario particular del Presidente Municipal, el Tesorero, los directores, subdirectores, jefes de departamento de las áreas que integran la administración centralizada y demás personal que maneje recursos económicos.

2. *Los servidores públicos del servicio profesional de carrera*

El personal de confianza carece del derecho a la estabilidad en el empleo; y no pueden formar parte de ningún sindicato de trabajadores, en

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

teoría, anima al servicio profesional de carrera el propósito de lograr la profesionalización de cierto sector de los servidores públicos adscritos a las instituciones públicas, para garantizar la continuidad y el funcionamiento efectivo de las mismas, mediante el desempeño de las tareas de los miembros de dicho servicio, con apego a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

El servicio profesional de carrera entraña la profesionalización de los servidores públicos basada en requisitos específicos de ingreso, permanencia y ascenso, que reconocen y valoran los méritos, lo que implica "Que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una profesión no como un empleo";[262] incluye, por tanto, un proceso de formación profesional integral que conlleva una permanente capacitación y actualización, por lo que puede entenderse como un sistema regulador del ingreso, permanencia y promoción, fundado en el desempeño y capacidad profesional.

La finalidad del servicio civil de carrera consiste en profesionalizar a los servidores públicos a efecto 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, el doctor Guillermo Haro Bélchez hace notar: "El objetivo específico de la política de capacitación, adiestramiento y formación es brindar conocimientos teóricos y prácticos al personal directivo, técnico y operativo del sistema, además de impulsar su profesionalización".[263]

En Yucatán, no se regula en un ordenamiento legal el servicio profesional de carrera para los servidores públicos de confianza del estado y de los municipios; sin embargo, ya se ha iniciado su regulación mediante el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Administrativa en el Poder Judicial del Estado de Yucatán, en otros estados ya se ha instaurado, mediante ley, dicho servicio.

---

[262] Cisneros Guzmán, Raúl, "El servicio civil: requisito de la administración pública para el siglo XXI", *Estudios políticos. Revista de Ciencia Política*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000, p. 167.

[263] Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Así, el estado de Aguascalientes expidió su Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, publicada el 12 de noviembre de 2001 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes, cuyo artículo 4o. establece: "El Servicio Civil de Carrera es el proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos para lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos".

En el estado de Jalisco, dicha materia se regula por la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en que se norma lo concerniente al desempeño laboral de los servidores públicos de base, de confianza, supernumerarios y becarios.

La Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo prevé en sus artículos 53, 54 y 55, que la permanencia del personal de servicio civil de carrera queda sujeta a su actualización y evaluación favorable, reserva el ingreso a personal de confianza, por considerar que no debe ingresar a él los servidores públicos de base, salvo que pidan licencia en su plaza de base. Esta misma normativa se consigna en otras entidades federativas, como en la Ciudad de México, donde la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal que prevé:

> Artículo 4. Son sujetos de esta Ley los servidores públicos de confianza de la Administración Pública Central del Distrito Federal que ingresen al Servicio Público de Carrera de la Administración Pública, en términos de lo previsto en este ordenamiento, así como en las disposiciones reglamentarias y los lineamientos administrativos que deriven de su aplicación.
>
> Quedan exentos del ámbito de aplicación de esta Ley:
>
> I. Los trabajadores de base y sindicalizados de la Administración Pública del Distrito Federal;
>
> II. Los miembros de los Servicios de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia y del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal;
>
> III. El personal médico, paramédico y trabajadores afines que tengan un sistema escalafonario en la Administración Pública del Distrito Federal;
>
> IV. El personal de la Administración Pública del Distrito Federal comprendido en el Sistema de Carrera Magisterial;
>
> V. Los servidores públicos designados directamente por el Jefe de Gobierno, así como los Secretarios Particulares;
>
> VI. Los servidores públicos de confianza adscritos a las unidades administrativas de comunicación social de las Dependencias y de los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Central;

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VII. Los servidores públicos de libre designación que se encuentren en los supuestos señalados en esta Ley.

Los trabajadores de base podrán incorporarse sujetándose a los procedimientos señalados por esta ley, siendo necesario contar con licencia o estar separados de plaza que ocupan, y no pueden permanecer activos en ambas situaciones.

Artículo 6. El Servicio Público de Carrera se organizará en Cuerpos de servidores públicos constituidos con base en las funciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

De conformidad con estas funciones, los Cuerpos se clasificarán en Cuerpos Transversales y en Cuerpos Específicos de una Dependencia.

Los Cuerpos Transversales, son aquellos que pueden ejercen una función de la administración pública presente en varias Dependencias.

Los Cuerpos Específicos, son aquellos que realizan funciones técnicas especializadas desplegadas predominantemente en una Dependencia.

El número total de Cuerpos Específicos no podrá exceder al número de Dependencias establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

3. *Los servidores públicos de base*

Una de las peculiaridades que la doctrina atribuye a los servidores públicos de base es la de su inamovilidad en el empleo, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coincide en este aspecto con la doctrina, al disponer: "Artículo 6. Son trabajadores de base los que no desempeñen las funciones señaladas en el artículo anterior y por ello serán inamovibles, salvo el caso en que incurran en una causal de cese justificado. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y Municipios reconoce que los trabajadores de base serán inamovibles, al disponer: "Artículo 6o. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al Sindicato".

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

4. *Los trabajadores temporales*

En términos del artículo 3o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán y Municipios, son trabajadores temporales aquellos a quienes se otorga nombramiento para obra o tiempo determinados.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

Capítulo decimotercero

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La palabra española responsabilidad proviene del latín *respondo*, *es*, *ere*, compuesto de *re* y *spondeo*; traducible como estar obligado; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, entre las que destacan: *i.* Calidad de responsable, *ii*. Deuda, *iii*. Cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado, *iv*. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.[264] En este último sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos. En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

Así mismo, se puede entender por responsabilidad la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista, o no, culpa del obligado a subsanar.

I. La sujeción del Estado al derecho

Durante siglos, el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho; prueba de ello fue la existencia del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX, más el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de la llamada gran revolución (1688), y en Francia, a

[264] Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1784.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

partir de su célebre revolución (1789), sometimiento de los actos del Estado al derecho que se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad del Estado a la ley común (*Common Law*), o sea, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *rule of law*; y el de la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado, instrumentado a través del régimen de derecho administrativo.

En tanto el Estado no se sometió al derecho, situación jurídicamente irresponsable, esto se tradujo en no resarcir a los particulares los daños derivados de los actos realizados por los órganos del poder público o sus agentes, funcionarios o servidores. El sometimiento del Estado al derecho tuvo por consecuencia el cese de su irresponsabilidad jurídica y la consiguiente aparición gradual de su responsabilidad, hasta llegar a ser directa y objetiva

1. *La teoría del fisco*

Deriva el vocablo español fisco de la voz latina *fiscus*, traducible como cesta de mimbre empleada, conforme a la costumbre romana, para guardar el dinero; más tarde se usó esta palabra para aludir a todo tipo de bolsa destinada a tal objeto, y por extensión, al dinero mismo así guardado. Posteriormente, la voz *fiscus* se refirió al tesoro del príncipe, a efecto de distinguirlo del tesoro público, al que se diferenció con el nombre de *erarium publicum*, toda vez que, como narra Tácito, el patrimonio del emperador estaba separado del tesoro del Estado.[265]

La teoría del fisco, desarrollada durante la etapa del Estado policía, retoma la figura jurídica romana del fisco, situada al lado del emperador, propietaria de bienes utilizados para lograr los fines del Estado, que gozaba de privilegios especiales; en el derecho alemán de la época del Estado gendarme, el fisco es la caja que recauda las multas, las confiscaciones, los tesoros descubiertos y demás bienes y recursos percibidos en ejercicio del derecho de supremacía, destinados a los fines patrimoniales; de esta suerte, el fisco es reconocido, antes que el Estado, como persona jurídica, por lo que, al reconocerse también al Estado el carácter de persona, se llega a la antesala de la teoría de su doble personalidad, que cobraría auge en la etapa del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar: "Así, coexistían en este plano dos personas morales: una

[265] Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, p. 126.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

el Estado —persona jurídica de derecho público, representante de la sociedad política gobernada por un monarca— y otra, el Fisco —persona jurídica de derecho común (civil), representante del patrimonio estatal, y de la sociedad entendida en cuanto intereses pecuniarios—".[266]

Conforme a la teoría del fisco, éste al administrar su patrimonio se somete al derecho ordinario, por lo que se sujeta a la ley; el Estado, en cambio, carece de patrimonio, pero está investido del imperio, de la potestad, de la autoridad del poder público; el fisco es un súbdito más, a la manera de un sujeto privado ordinario, al que el Estado le impone cargas, situación que explica Otto Mayer en los siguientes términos:

> Esta idea con toda suerte de modalidades, se aplica a los diferentes actos del poder público, y sirve para asegurar mayor número de derechos, frente al Estado, en beneficio de los súbditos. El Estado expropia al poseedor de un inmueble, pero impone al mismo tiempo al fisco la carga de indemnizar a éste con una suma de dinero. El Estado, por el nombramiento del funcionario, lo somete a una dependencia especial, pero al mismo tiempo, o aun antes, el fisco concluye con él una convención, convención de derecho civil, por la cual se obliga a pagarle un sueldo. El Estado hace percibir contribuciones que ya habían sido pagadas; se estima que el fisco ha obtenido un enriquecimiento sin causa y debe restituirlas según los principios de la *condictio indebiti*. En términos generales, todas las veces que el Estado, por un acto de poder público, impone a determinada persona un sacrificio especial, el fisco, en virtud de una regla general de derecho civil, se convierte en deudor de una indemnización justa, para cuyo pago se le puede emplazar ante el tribunal civil.[267]

De acuerdo a la teoría del fisco, los actos del poder público eran de dos tipos: los realizados por el Estado —carente de personalidad jurídica— al margen del derecho, en ejercicio de su potestad; y los efectuados por el fisco —quien tenía personalidad jurídica— con sujeción al derecho; lo que permitía al Estado expropiar y al fisco obligaba a pagar.

2. *El* rule of law

En su libro *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, publicado en 1885, el jurista inglés Albert Venn Dicey, profesor en el All Souls Colle-

[266] Soto Kloss, Eduardo, "Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe", *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971, p. 90.

[267] Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ge, emplea la expresión *rule of law* para enfatizar el imperio de la ley y el principio de legalidad, merced al cual, en los países anglosajones, la administración pública de su época no disfrutaba de ninguna prerrogativa, pues estaba sujeta al derecho común, por cuya razón los británicos carecían de derecho administrativo, y no podrían tenerlo mientras su administración estuviere desprovista de privilegios legales, habida cuenta que las relaciones de ésta con los administrados habrían de regirse por el derecho común, "esta circunstancia hacía completamente imposible la comparación del *droit administratif* con cualquier rama del derecho inglés".[268]

El profesor Dicey se vale de la locución *rule of law* para caracterizar la sujeción del Estado al derecho común en el sistema inglés y contrastarlo con el régimen administrativo francés, que somete al Estado a un derecho distinto al común, conformado con principios propios, habida cuenta que, como hiciera notar en la misma época Maurice Hauriou: "El derecho administrativo francés es, desde el punto de vista del derecho público en general, un derecho de equidad basado en la prerrogativa de la administración".[269]

3. *El régimen de derecho administrativo*

Al igual que en el sistema inglés del *rule of law*, en el régimen de derecho administrativo también se da la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado; así, en el sistema francés, que sirve de modelo a todos los que adoptan ese régimen, se advierten como características la existencia de un derecho especial aplicable a la administración pública, y con prerrogativas de la administración pública: el derecho administrativo, que es un derecho autónomo paralelo al derecho ordinario, y la existencia de prerrogativas de la administración pública, entre otras, las siguientes:

- Expedir leyes en sentido material, que no otra cosa son los reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien jefatura la administración pública.
- Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención

[268] Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 3a. ed., 1889, p. 310.

[269] Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, 1921, p. 29.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.[270]

- Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.
- Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.
- Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

El régimen de derecho administrativo se caracteriza también por las restricciones que impone a la administración pública, entre las que figuran las siguientes:

- La reducción de su actuación a lo que la ley le autoriza a hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe— los órganos o autoridades estatales sólo están facultados a hacer lo que les permite la ley.
- La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.
- El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración pública.

II. Estado de derecho y responsabilidad

Caracteriza al Estado de derecho el imperio del derecho, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a la norma jurídica y, por tanto, la legalidad de su actuación que incluye el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

[270] Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, vol. I, p. 76.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En consecuencia, resulta inherente a la esencia misma de todo Estado de derecho resarcir a los particulares por los daños que les ocasionen los actos —culposos o no— provenientes de los órganos del poder público o de sus agentes, funcionarios o servidores, habida cuenta que ni el Estado ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico, enunciado por Maurice Hauriou, acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

1. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica; la primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral; toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

2. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción jurídica frente al daño, reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica, por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Supuesto indispensable en la responsabilidad jurídica es la existencia de un daño, mas éste puede ser de diversa índole y afectar a la sociedad entera

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

o a una persona en lo particular, razón por la cual se distingue entre responsabilidad penal y civil.

A. *Responsabilidad penal*

Siempre que se ofendan o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes realizaron tales atentados, a condición de que esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

B. *Responsabilidad civil*

En contraste con la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular, más como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, deber limitarse a solicitar, ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil, tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la civil ni viceversa y, de hecho, determinados actos delictivos implican, para su autor, simultáneamente ambas responsabilidades. El homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal, es civilmente responsable del perjuicio originado a los hijos de su víctima, por cuya razón, la pena que se le impone

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

por la comisión del delito, no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho, en los cuales la respuesta al daño era de índole aflictivo y penal; es el esquema de la ley del talión que de represalia ejercida en la persona del reo, se transforma en compensación pecuniaria con propósito aflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo, que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado. La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situación injusta, cuya reparación no la generaba la falta, sino la lesión, según el principio contenido en la Lex Aquilia, que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.[271] Según Eduardo Soto Kloss, en Roma:

> El fundamento, la causa de la obligación de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del daño, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombres, desequilibrio injusto, injuria, perturbación de una igualdad que es necesario proteger, y por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese daño contrario a esa igualdad (*aequalitas*).[272]

Según otra corriente doctrinaria, que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño antijurídico. En consecuencia, la indemnización debe ser proporcional al daño sufrido.

Así pues, la responsabilidad civil, en ese otro esquema, carece de carácter punitivo o aflictivo por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cau-

---

[271] "Lex Aquilia. Votada según se cree en el año 287 a. de J. C., en los comicios de la plebe, a propuesta del tribuno Aquilio, que unió así su nombre a una de las leyes más famosas de la Roma antigua, por regular el resarcimiento del daño causado a otro (*damnum injuria datum*) al matar o al herir a un esclavo o a un animal, o al destruir o menoscabar una cosa cualquiera", Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, pp. 527 y 528.

[272] Soto Kloss, Eduardo, "La responsabilidad pública: enfoque político", *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

se daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

III. La responsabilidad pública

La responsabilidad del Estado no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares.

1. *El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado*

En el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, desempeña un papel estelar la jurisprudencia francesa del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, en la que destaca el célebre *arrêt* Blanco del 6 de febrero de 1873, el cual no tuvo en su época mayores pretensiones y careció de resonancia, pues simplemente estimó resolver un conflicto de competencia específico, planteado por el tribunal civil de Burdeos, ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente, empleada de la factoría de tabacos del Estado, atropellada por un vehículo de la misma institución.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrêt* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos del *arrêt* Rothschild (Consejo de Estado, diciembre 6 de 1855), las cuales —ceñidas a la teoría de la *doble personalidad del Estado*— dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de gestión realizados como propietario y los actos de autoridad efectuados como poder público.

En los casos de los actos de gestión, al decir del comisario de gobierno David, el Estado actúa en su papel de propietario, como cualquier persona privada, sometida por consecuencia al derecho civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales: "En verdad, nosotros debemos reconocer que el Estado, como propietario, como persona civil capaz de obligarse mediante contratos en los términos del derecho común, en sus relaciones con los particulares, está sumiso a las reglas del derecho civil, desde un doble punto de vista".[273]

[273] Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 377.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

En las conclusiones del comisario David se entienden por actos de autoridad los realizados por el Estado, cuando actúa como poder público, como cuando se trata de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial.

Orientado por las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó, el 6 de febrero de 1873, el célebre *arrêt* Blanco, cuyo texto breve y poco conocido es el siguiente:

> CONSIDERANDO: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.
>
> CONSIDERANDO: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.
>
> CONSIDERANDO: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.
>
> RESUELVE que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y 16 fructidor año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.[274]

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial, porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente, porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del Estado, planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rothschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508) que curiosamente casi ha pasado inadvertido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco, en su tratado *La Responsabilité de la Puissance Publique* (Paris, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

---

[274] Long, Marceau *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco, en el campo doctrinario, no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado, porque como afirma José Luis Villar Ezcurra, en su espléndido estudio del servicio público: "Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc".[275]

Contenido en los artículos 108 al 114, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desarrolla bajo el epígrafe "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado"; en él se establecen las bases de la regulación jurídica de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Yucatán no hace referencia a la responsabilidad patrimonial del estado y sólo se ocupa, en su título décimo, "De las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción".

2. *Responsabilidad de los servidores públicos*

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.

A. *Responsabilidad política*

En el estado de Yucatán se finca la responsabilidad política mediante el juicio político, previsto en los artículos 98 y 99 de la Constitución local, cuyas bases y procedimientos se inspiran en el *impeachment* anglosajón.

[275] Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, p. 66.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán dedica sus artículos del 5o. al 37, al procedimiento de determinación de la responsabilidad política de los servidores públicos, y la imposición de sanciones respectivas, por actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales o deterioren su buen despacho.

El artículo 99 de la Constitución local señala que pueden ser sujetos de juicio político los diputados locales en funciones; magistrados y consejeros de la judicatura del Poder Judicial local; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública estatal; los directores generales o sus equivalentes de la administración pública paraestatal, y los presidentes municipales.

A este respecto, el artículo 7o. de la ley de responsabilidades en cita establece el siguiente catálogo de actos u omisiones que redundan en perjuicio del interés público fundamental y de su buen despacho, al disponer:

> Artículo 7o. Redunda en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:
>
> I. El ataque a las instituciones democráticas;
>
> II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
>
> III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
>
> IV. El ataque a la libertad de sufragio;
>
> V. La usurpación de atribuciones;
>
> VI. Cualquier infracción a la Constitución del Estado o a las leyes que de ella emanen, cuando motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
>
> VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; y
>
> VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que regulan el manejo de los recursos económicos estatales o municipales.

Aclara que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas y que el Congreso del estado valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

delictuoso, se formulará la declaración de procedencia a que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto en la legislación penal u otra aplicable.

B. *Responsabilidad penal*

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes realizaron tales atentados; acerca de los ilícitos cometidos por servidores públicos, el artículo 98, fracción II, de la Constitución particular de Yucatán previene: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

Sin embargo, el artículo 22 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán establece que, para proceder penalmente contra los referidos servidores públicos, se aplicarán las siguientes disposiciones:

> I. Si a juicio de la Comisión de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber inmediatamente al Congreso, para que resuelva si continúa, o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.
>
> II. La Comisión Instructora, en su caso, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya privación se solicita.
>
> III. Concluida la averiguación a que se refiere la fracción anterior, la Comisión Instructora elaborará su dictamen, en el que expresará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.
>
> IV. La Comisión Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la misma; en este caso se observarán las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento del Juicio Político.
>
> V. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Congreso del Estado se erigirá en Jurado de Procedencia, conocerá en asamblea plenaria, actuando en los términos previstos por el Artículo 19o. de esta Ley, en materia de Juicio Político.

En su título decimotercero, el Código Penal del Estado de Yucatán contempla nueve supuestos delictivos que sólo pueden cometer los servidores públicos, que son los siguientes:

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

- Prestación indebida o abandono de un servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Cohecho.
- Concusión.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencias.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Además, el título décimo cuarto del Código en cita agrega los siguientes veinticuatro delitos imputables sólo a servidores públicos:

> I. Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que le correspondan, sin tener impedimento legal para ello;
>
> II. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando tuviere un impedimento legal para ello;
>
> III. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un perjuicio o concedan una ventaja indebida, en contra o a favor, respectivamente, de alguno de los interesados en algún negocio;
>
> IV. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, los negocios de que conozca y en general, la administración de justicia;
>
> V. Negarse a despachar un negocio pendiente ante él, estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la Ley;
>
> VI. Hacer del conocimiento del demandado indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;
>
> VII. Nombrar un síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor o que haya sido abogado del fallido o a persona que tenga con el servidor público relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;
>
> VIII. Dirigir o asesorar a la persona que ante él litigue un asunto determinado;
>
> IX. No cumplir una disposición que legalmente se le comunique por su superior, sin causa fundada para ello;
>
> X. Dictar dolosamente una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto establecido en la ley, ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo, o una sentencia definitiva, dentro de los términos dispuestos en la ley;
>
> XI. Se deroga.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

XII. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo de la sanción que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso o la reclusión fijada en la sentencia ejecutoria;

XIII. Ordenar la práctica de cateos fuera de los casos autorizados por la ley;

XIV. Someter a proceso penal a alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, sin que exista previa declaración u orden de procedencia, conforme a lo dispuesto por la ley;

XV. Rematar a favor de él mismo, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de una subasta pública en cuyo juicio hubieren intervenido;

XVI. Admitir o nombrar depositario o entregar a éste, los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XVII. Permitir fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén recluidas;

XVIII. Imponer contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XIX. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XX. Cobrar, por parte de los encargados o empleados de los lugares de reclusión o internamiento, cualquier cantidad a los internos o a sus familiares a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado, u otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXI. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas, hiciera amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada o sentenciada, sus familiares o posesiones;

XXII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada o sentenciada, o su familia;

XXIII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al juez de ejecución, y

XXIV. Divulgar, por parte de algún servidor público, información que permita la identificación de la persona adolescente investigada, procesada o sancionada.

C. *Responsabilidad civil*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el antepenúltimo párrafo de su artículo 111, que: “En demandas del or-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

den civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"; por su parte, el Código Civil de Estado de Yucatán asegura:

> Artículo 1117. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Como se infiere de este artículo, la responsabilidad aludida es de carácter civil y se atribuye mancomunada y subsidiariamente al estado yucateco, el que está obligado a pagar los daños causados por sus funcionarios, incluido el daño moral, al que se refiere el Código Civil yucateco en los siguientes términos:

> Artículo 1103. La reparación del daño material debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo de la unidad de medida y actualización y se extenderá al número de días para cada una de las incapacidades mencionadas en la citada Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.
>
> Artículo 1104. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de si misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1100, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1117, ambas disposiciones del presente código.
>
> Artículo 1105. No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o de la Constitución General de la República. En todo caso, quien demande la reparación del daño moral

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

D. *Responsabilidad administrativa*

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial. El artículo 109 de la Constitución federal dispone:

> III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
>
> Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán incluye en su artículo 46 un catálogo de obligaciones para los servidores públicos; la inobservancia de cualquiera de ellas da lugar a fincar responsabilidad administrativa al infractor. Las obligaciones de referencia son las siguientes:

> Artículo 46. Son obligaciones de los trabajadores:
>
> I. Desempeñar sus labores con la dedicación, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
>
> II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.
>
> III. Cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales de trabajo.
>
> IV. Guardar discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
>
> V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
>
> VI. Asistir puntualmente a sus labores.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

VIII. Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

En cuanto a las sanciones, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán previene:

Artículo 164. Las sanciones consistirán en:

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, y

III. Destitución del puesto.

3. *Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano*

La idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado se inserta en el esquema del Estado absolutista, por estar ésta íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen, basado en la idea a la sazón imperante de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca quien, de esta suerte, se identificaba totalmente con el Estado, lo que mueve a François Senault a aseverar "El rey es el Estado", inspirando a Luis XIV a afirmar posteriormente "El Estado soy yo". Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

> Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un "Estado responsable", obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.[276]

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,[277] año en que se expidió el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República

[276] Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

[277] Varias leyes intentaron instaurar la responsabilidad del Estado; entre otras, las leyes de reclamaciones de octubre de 1855 y de noviembre de 1917, que tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas de daños ocasionados por acciones bélicas.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

en Materia Federal. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos, no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público, autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, de 1928, precisamente mediante su artículo 1928, introdujo en México, si bien tímidamente, la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en el Código Civil de 1928, fue de modesto alcance, toda vez que, por una parte, no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y, por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar nueva reclamación judicial, esta vez, en contra del Estado, generalmente sobreprotegido por el juzgador. Y en los raros casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

En 1982, se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal. Posteriormente, a propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el nuevo concepto de "víctima del abuso de poder", se aprobó un paquete de reformas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1994, en cuya virtud el Estado mexicano asumió de manera directa y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

o representantes; tal responsabilidad comprendió el pago de perjuicios; y se estableció la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar tal responsabilidad; se simplificaron y ampliaron los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse mediante el *Ombudsman*.

4. *La reforma constitucional de 2002*

El doctor Álvaro Castro Estrada promovió, a principios del siglo XXI, incorporar al orden jurídico mexicano el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante modificación de la denominación del título cuarto de la Constitución, la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional y la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que desarrollara la nueva disposición constitucional, así como reformas a diversos ordenamientos legales;[278] medidas que, con diversas modificaciones, ya se lograron. El texto del párrafo adicionado al artículo 113 constitucional —en la actualidad figura como último párrafo del artículo 109 de la Constitución federal—, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2002, es el 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".

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el 31 de diciembre de 2004, la breve Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado [entendida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate], y determina como objetiva y directa la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado.

La ley mencionada exceptúa expresamente de la obligación de indemnizar, desde luego, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como los casos fortuitos y

[278] Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

de fuerza mayor; también los daños y perjuicios derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y, además, los casos en los que el solicitante de la indemnización fuere el único causante del daño.

Asimismo, se derogaron el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 1927 del Código Civil Federal que establecía la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado, de naturaleza civil.

IV. La responsabilidad patrimonial del estado de Yucatán

El artículo único transitorio del Decreto de adición al artículo 113 constitucional (y la reforma de la denominación del título cuarto de la propia Constitución), publicado el 14 de junio de 2002, que estableció la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, 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

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

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.

Ante la eventual instauración en Yucatán de la normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe tener presente, en la expedición de la ley respectiva, que si bien es loable someter al Estado al derecho, y por tanto debe ser responsable de los daños que indebidamente ocasione a los gobernados, no lo es que la indemnización respectiva se cubra finalmente con cargo al erario público, constituido por las contribuciones que pagamos los gobernados, porque ello significa que los contribuyentes seríamos quienes cubramos la reparación pecuniaria de esos daños que no cometimos; consecuentemente debería disponerse en la ley yucateca respectiva 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 en los términos de la referida ley, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los órganos y autoridades del poder público.

Asimismo, para evitar el incumplimiento del servidor público responsable de daños ocasionados indebidamente a un particular por su actuación irregular, en razón de su insolvencia real o ficticia, propongo incluir en ella una disposición para establecer la obligación de todo servidor público de afiliarse a un seguro colectivo [o fianza] cuyas primas se pagasen 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 darlo de baja, previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

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.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

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.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

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-

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

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.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

> 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.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975.

ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970.

ALESSI, Renato, *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1953.

ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982.

ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963.

ALTAMIRA GIGENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar *et al.*, "Significado actual de la noción del servicio público", *El nuevo servicio público*, Madrid, Civitas, 1999.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, 1968.

ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1963.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1991.

AUBRY, Charles y RAU, J., *Cours de droit civil francais d'aprés la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897.

BALLBÉ, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950.

BERCAITZ, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980.

BERTHÉLEMY, Henri, *Traité elémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926.

BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967.

BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

BONNARD, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935.

BOQUERA OLIVER, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982.

BREWER CARÍAS, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964.

BUCHANAN, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973.

BUEN, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, 1932.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.

BUTTGENBACH, André, *Manuel de droit administratif*, Bruselas, Jarcié, 1966.

CANALS ARENAS, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991.

CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA Argentina, 1944.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, LexisNexis, Abeledo Perrot, 2003.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941.

CASTORENA ZAVALA, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.

CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orvaneja, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936.

CISNEROS GUZMÁN, Raúl, "El servicio civil: requisito de la administración pública para el siglo XXI", *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.

Colección de códigos europeos, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875.

COLOMBO MURÚA, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

CORAIL, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif francais*, París, Librairie Genérale de Droit et de Jurisprudence, 1954.

CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972.

DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus.

DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, primer curso, México, Porrúa, 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.

Diccionario de política, dir. por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981.

DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 3a. ed., 1889.

DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.

DÍEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961.

DÍEZ, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.

DIMOCK, Marshall, "The Meaninng of Scope in Public Administration", en GOUS, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967.

DROMI, José Roberto, "La imprevisión en los contratos de la administración", *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988.

DROMI, José Roberto, "Presunción de legitimidad", *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

DU PASQUIER, Claude, *Introduction a la théorie genérale et a la philosophie du droit*, Neuchatel, Suiza, Éditions Ides et Calendes, 1937.

DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926.

DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923.

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984.

ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977.

ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El defensor del pueblo*: ombudsman, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

FARÍAS MATA, Luis H., "El Consejo de Estado francés", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, 1990, núm. 78.

FAYT, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.

FERNÁNDEZ DE VELAZCO, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa, 1995.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo del estado de Jalisco*, México, UNAM-Porrúa, 2012.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.

FIORINI, Bartolomé, A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, núm. 2 y 3.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Eisa, 1968.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed. Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

GENY, Bernard, *La collaboration des particuliers aver l'Administration*, París, 1930.

GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996.

GORDILLO, Agustín, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001.

GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986.

GUZMÁN VALDIVIA, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, 1921.

HAURIOU, Maurice, *Précis elementaire de droit administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943.

HELLER, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992 (tesis doctoral).

INGROSSO, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novísimo digesto italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII.

INGROSSO, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Nápoles, Jovene, 1956.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Continental, 1958.

JURISTO SÁNCHEZ, Rafael, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2a. ed., Madrid, Hauser y Menet, 1991.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

JUSTINIANO, *El* Digesto *de Justiniano*, trad. de Álvaro d'Ors *et al.*, Pamplona, Aranzadi, 1968.

KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, UNAM, 1978 (facsimilar).

LAUBADÉRE, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1980.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Lázaro Ros, México, Aguilar, 1983.

LONG, Marceau *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962.

LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando J., *Teoría de los contratos*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984.

MALUQUER DE MOTES, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. XIX.

MANNORI, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001.

Manual de Servicios Públicos Municipales, México, INAP-Banobras, 1987.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003.

MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo. 2o. curso*, México, Harla, 1994.

MARTÍNEZ PEÑALOZA, María Teresa, *Morelos y el poder judicial de la insurgencia mexicana*, 3a. ed., Morelia, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2000.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

MASSIP ACEVEDO, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934.

MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951.

MONTORO PUERTO, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.

MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995.

MORELL OCAÑA, Luis, "Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid", *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987.

MORRAL, Jean, "Gestión municipal de mercados", *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d'Estudis Urbanistics Municipals i Territorials.

MOSSET ITURRASPE, Jorge y ROSATTI, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.

MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

OCHOA SERRANO, Álvaro y SÁNCHEZ DÍAZ, Gerardo, *Breve historia de Michoacán*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de Michoacán, 2003.

OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*. Madrid, Civitas, 1954.

OLIVOS CAMPOS, José René, "Nuevo derecho administrativo. La profesionalización del servicio público en la República mexicana", en HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor, *Desafíos del derecho administrativo contemporáneo*, Caracas, Paredes, 2009.

PARADA, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991.

PETIT, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966.

POSADA, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897.

QUINTANA, Roldán, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

RENELLA, María Paula, "Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias", *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005.

RIVERO, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965.

RUSSOMANO, Víctor Mozart, *Principios generales de derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.

SALEILLES, Raymond, *De la personalité juridique*, París, Sirey, 1922.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994.

SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea, 2000.

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

SANTAMARÍA, Francisco J., *Diccionario de mejicanismos*, 3a. ed., Méjico, Porrúa, 1978.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.

SARRIA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Temis, 1968.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.

SIEYÈS, Emmanuel José, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

SILVA CIMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Jurídica de Chile, 1969.

SMEND, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992.

SOTO KLOSS, Eduardo, "La responsabilidad pública: Enfoque político", *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

SOTO KLOSS, Eduardo, "Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe", *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núm. 12, 1971.

STEIN, Ekkehart, *Derecho político*, trad, de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989.

TÁCITO, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1982.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, "Estado", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000.

TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004.

TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.

VILLAR EZCURRA, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade.

WILSON, Thomas Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, junio de 1887.

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Massnatta, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mtby7bux

ACERCA DEL AUTOR

Jorge Fernández Ruiz, autor del libro que el lector tiene en sus manos, es licenciado en derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM; licenciado en economía; maestro en administración pública, y doctor en derecho con mención honorífica por dicha Facultad. Profesor de asignatura en la Facultad mencionada. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

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.