

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

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. Aplicase 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. Aplicase 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.

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.

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.

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.

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 istituzioni*, 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.

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 oscura, 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 Chauveau 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.

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.

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

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-

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 decimoprimeros 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-

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.