

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

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 istituzioni*, 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.

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.

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 anteriores, 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

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.

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.

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 Zanolini, 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 Zanolini, Guido, *op. cit.*, p. 39.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 Cardioprottegidos 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 Mocochoá, 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.

- 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.

- 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 Mocochoá, 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.

- 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

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 que 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 heterónimo 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.

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.

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.

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, la actividad jurisdiccional que básicamente consiste en *juris dicio*, 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.

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:

- 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.

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.