

PANORAMA
DEL DERECHO
MEXICANO

DERECHO
ADMINISTRATIVO

Jorge Fernández Ruiz



**DERECHO
ADMINISTRATIVO**

COLECCIÓN PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO

Coordinadores:

Lic. Diego Valadés

Dr. José Luis Soberanes Fernández

Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie A: FUENTES, b) TEXTOS Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, Núm. 96

DERECHO ADMINISTRATIVO

Jorge Fernández Ruiz



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE **MÉXICO**

McGRAW-HILL

**MÉXICO • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA
MADRID • NUEVA YORK • PANAMÁ • SAN JUAN
SANTAFÉ DE BOGOTÁ • SANTIAGO • SÃO PAULO
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILÁN • MONTREAL
NUEVA DELHI • PARÍS • SAN FRANCISCO • SINGAPUR
ST. LOUIS • SIDNEY • TOKIO • TORONTO**

Gerente de producto: Alejandro Álvarez Ledesma
Supervisores de edición: Sergio Campos Peláez y Raúl Márquez Romero
Supervisor de producción: Zeferino García García

DERECHO ADMINISTRATIVO

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio, sin autorización escrita del editor.

DERECHOS RESERVADOS © 1997, respecto a la primera edición por
McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

Cedro Núm. 512, Col. Atlampa
06450 México, D.F.

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Reg. Núm. 736

ISBN 970-10-1385-9

1234567890 P.E.-97 9086543217

Impreso en México

Printed in Mexico

Esta obra se terminó de
imprimir en Marzo de 1997 en
Programas Educativos, S.A. de C.V.
Calz. Chabacano No. 65-A Col. Asturias
Delegación Cuahtémoc
C.P. 06850 México, D.F.
Empresa Certificada por el
Instituto Mexicano de Normalización
y Certificación A.C., bajo la Norma
ISO-9002: 1994/NMX-CC-004: 1995
con el Núm. de Registro RSC-048

Se tiraron 1,000 ejemplares

Contenido

ACERCA DEL AUTOR	XI
INTRODUCCIÓN	XIII

Primera parte GENERALIDADES

I. PANORAMA ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	3
La segunda posguerra del siglo XX	3
Prerrogativas de la administración pública	5
Restricciones impuestas a la administración pública	5
El Estado social de derecho	6
El Estado neoliberal	8
La privatización	9
La desregulación	10
La desmonopolización	11
Otros aspectos del derecho administrativo actual	12
La regulación emergente	12
La codificación del derecho administrativo	12
El llamado derecho privado administrativo	12

Segunda parte LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

II. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	17
Concepto de administración pública	17
Formas de organización administrativa	18
La centralización	19
Concepto de centralización administrativa	19
Poderes distintivos de la centralización administrativa	20
La administración pública centralizada	23

III. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	35
La idea de la descentralización	35
Clasificación de la descentralización	35
Descentralización administrativa	36
Descentralización administrativa por región	36
Descentralización administrativa por servicio	37
Su establecimiento mediante ley o decreto	38
Personalidad jurídica propia	38
Patrimonio propio	39
Estatuto y regulación propios	39
Realización de una actividad técnica	39
Tutela y vigilancia por parte de la administración central	40
La personificación de servicios en el derecho comparado	41
En el derecho positivo francés	41
En el derecho positivo argentino	41
En el derecho positivo español	42
En el derecho positivo uruguayo	43
En el derecho positivo venezolano	45
En el derecho positivo británico	45
En el derecho positivo mexicano	46
La descentralización por servicio en el ámbito federal	49
La descentralización por servicio en el Distrito Federal	51
La descentralización por servicio en los estados	51
La descentralización por servicio en los municipios	52
La descentralización por colaboración	53
La concesión	53
La locación	54
El concierto o subrogación	54
La gestión interesada	55
IV. LA DESCONCENTRACIÓN Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	57
Concepto de desconcentración administrativa	57
La desconcentración vertical	58
La desconcentración horizontal	58
La desconcentración administrativa en el ámbito federal	58
La desconcentración administrativa en el Distrito Federal	59
La desconcentración administrativa en los estados	59
Diferencias entre descentralización y desconcentración	60
Las empresas de participación estatal mayoritaria	60
Empresas de participación estatal en el ámbito federal	60
Empresas de participación estatal en el Distrito Federal	63
Empresas de participación estatal en los estados	64
Empresas de participación municipal mayoritaria	64

Los fideicomisos públicos	64
Fideicomisos públicos en el ámbito federal	66
Fideicomisos públicos en el Distrito Federal	67
Fideicomisos públicos en los estados y municipios	67
La sectorización administrativa	68
Las comisiones intersecretariales	68
Los gabinetes	69
Control y vigilancia de la administración paraestatal	69

Tercera parte

DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

V. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	73
La finalidad del Estado	73
La actividad del Estado	73
Las atribuciones estatales	74
Las funciones estatales	76
La función legislativa	77
La función jurisdiccional	77
La función administrativa	78
Las actividades de la administración pública	79
Policía	79
Evolución de la noción de policía	80
Concepto actual de policía	80
El poder de la policía	81
La policía administrativa	81
La policía como corporación armada	82
Penas o sanciones por infracciones de policía	83
Las policías especiales	83
Fomento	85
Los servicios públicos	86
La gestión o actividad económica del estado	86
VI. EL SERVICIO PÚBLICO	89
Origen de la idea del servicio público	89
Principales corrientes teóricas sobre el servicio público	94
Servicio público es toda actividad del Estado	95
Servicio público es toda actividad de la administración pública	95
Servicio público es sólo una parte de la actividad de la administración pública	98
La noción de servicio público carece de importancia	99
Criterios para determinar si un servicio es público	99
Criterio orgánico	100

Criterio jurídico	100
Criterio legal	101
Criterio funcional	102
Criterio teleológico	103
Crisis de la noción de servicio público	104
Opinión de Jean-Louis de Corail	105
Opinión de Manuel M. Díez	106
Opinión de Enrique Silva Cimma	107
Transformaciones de la idea del servicio público	107
Caracteres esenciales del servicio público	108
La generalidad	108
La igualdad	108
La regularidad	109
La continuidad	109
La obligatoriedad	113
La adaptabilidad	114
La permanencia	114
La gratuidad	114
Elementos indispensables del servicio público	114
La necesidad a cuya satisfacción se destina	115
La actividad satisfactora	115
El universo de usuarios potenciales del servicio	115
La intervención estatal	116
El sujeto prestador del servicio	116
Los recursos empleados en la prestación del servicio	116
Un régimen jurídico exorbitante del derecho privado	116
Definición del servicio público	117
En la ley	117
En la jurisprudencia	117
En la doctrina	118
Definición propuesta	119
División y clasificación del servicio público	121
La división	121
La clasificación	122
Formas de gestión del servicio público	123
VII. EL ACTO ADMINISTRATIVO	125
Definición de acto administrativo	125
El criterio orgánico	126
El criterio material	126
En sentido lato	127
En sentido restringido	127
Caracteres del acto administrativo	128
La presunción de legitimidad	128

La ejecutoriedad	128
Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	128
Elementos y requisitos del acto administrativo	129
El sujeto	130
La voluntad	131
El objeto	131
El motivo	132
El fin	132
La forma	133
Otros elementos del acto administrativo	133
Clasificación del acto administrativo <i>stricto sensu</i>	133
Por su esfera de aplicación	134
Por su finalidad	134
Por su contenido y efectos	134
Por su relación con la ley	136
Causas de extinción del acto administrativo	137
Revocación	137
Anulación	138
Renuncia	139
Cumplimiento de su finalidad	140
Expiración de su plazo de subsistencia	140
Falta de realización oportuna de la condición suspensiva	140
Acaecimiento de una condición resolutoria	140
VIII. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO	143
El convenio, el contrato y el cuasi contrato	143
División de los contratos	144
Los contratos de la administración pública	144
Debate sobre la existencia del contrato administrativo	145
Criterios para diferenciar el contrato administrativo	145
Concepto de contrato administrativo	150
Principios rectores del contrato administrativo	151
Principio de legalidad	151
Principio de continuidad	151
Principio de mutabilidad	151
Principio del equilibrio financiero	152
Elementos del contrato administrativo	154
Los sujetos	155
El consentimiento	156
El objeto	156
La causa	157
La finalidad	157
Otros presuntos elementos esenciales	157
Clasificación de los contratos administrativos	159

Contratos administrativos nominados	160
Contrato de adquisición de bienes muebles	160
Contrato de arrendamiento de bienes muebles	160
Contrato de servicios relativos a bienes muebles	161
Contrato de obra pública	161

Cuarta parte

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

IX. REPARACIÓN DEL DAÑO POR PARTE DEL ESTADO . .	165
Concepto de responsabilidad	165
Responsabilidad moral y responsabilidad jurídica	166
Responsabilidad penal y responsabilidad civil	166
Responsabilidad civil	167
Elementos de la responsabilidad civil	168
La actuación ilícita	168
El daño	170
El vínculo causal entre el hecho y el daño	171
La admisión de la responsabilidad del Estado	171
La responsabilidad del Estado mexicano	172
La responsabilidad del Estado en el Código Civil de 1928	172
La reforma de 1982	173
Las reformas de 1994	173
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	177