

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MICHHOACÁN



EDITORIAL
PORRÚA
AV. REPÚBLICA
ARGENTINA, 15

UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO



MÉXICO, 2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	XIX
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO	
I. Denominación del ente estatal	1
II. Elementos del Estado	1
1. El pueblo	2
2. El territorio	2
3. El gobierno	3
4. El orden jurídico	3
5. Finalidad	4
III. Definición de Estado	5
IV. La persona	6
1. Clasificación de las personas	7
2. La personalidad jurídica	9
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado	9
1. Teorías que niegan la personalidad jurídica al Estado	10
2. Teoría de la doble personalidad del Estado	10
3. Teoría de la personalidad única del Estado	11
VI. El estado de Michoacán	12
1. Geografía	12
2. Historia	13
3. División territorial	16
4. Población	16
5. Personalidad jurídica	17
6. Estructura política	17
A. El Poder Legislativo	18
B. El Poder Judicial	18
C. El Poder Ejecutivo	18
D. El Tribunal de Justicia Administrativa	21
E. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos	22
F. El Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	23

G. El Instituto Electoral de Michoacán	26
H. El Tribunal Electoral del Estado	26

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS
ACTIVIDADES DEL ESTADO

I. Los fines del Estado	29
II. Teoría jurídica de la función pública	29
III. Teoría del órgano	31
IV. Teoría de la división de poderes	33
1. Función legislativa	35
2. Función jurisdiccional	36
3. Función administrativa	37
4. Funciones emergentes	38
A. Función fiscalizadora o de control	38
B. Función electoral	40
C. Función registral	42
5. Consideración final sobre la función pública	43
6. Servicios públicos	43
7. Obras públicas	44
8. Actividades socioeconómicas residuales del Estado	44
A. Actividades de interés público	44
B. Actividades socioeconómicas simples	45

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Surgimiento del derecho administrativo	47
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo	48
III. La ciencia del derecho administrativo en México	49
IV. La división del derecho	50
V. Criterios para definir al derecho administrativo	51
1. Criterio legalista	51
2. Criterio subjetivo	52
3. Criterio objetivo	52
4. Criterio mixto	52
VI. La definición del derecho administrativo	53
VII. La ciencia del derecho administrativo	53
VIII. Caracteres del derecho administrativo	54

IX. Autonomía del derecho administrativo.....	54
X. Sujeción del Estado al derecho.....	56
XI. Relaciones del derecho administrativo.....	56
1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho.....	56
A. Relación del derecho administrativo con el derecho constitucional.....	56
B. Relación del derecho administrativo con el derecho civil.....	57
C. Relación del derecho administrativo con el derecho electoral.....	57
D. Relación del derecho administrativo con el derecho mercantil.....	57
E. Relación del derecho administrativo con el derecho municipal.....	58
F. Relación del derecho administrativo con el derecho parlamentario.....	58
G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal.....	59
H. Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo.....	59
I. Relación del derecho administrativo con el derecho procesal.....	60
2. Relaciones del derecho administrativo con otras disci- plinas no jurídicas.....	60
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo.....	60
XIII. Las fuentes del derecho administrativo.....	60
1. Fuentes materiales.....	61
2. Fuentes históricas.....	61
3. Fuentes formales.....	62
A. La actividad legislativa.....	62
a. La Constitución.....	62
b. La ley.....	63
c. El reglamento.....	67
d. La disposición administrativa de carácter general.....	68
B. La actividad social que deviene costumbre.....	68
C. La actividad jurisdiccional.....	69
4. La doctrina.....	70
5. Los principios generales de derecho.....	71
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo ..	72

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Concepto de administración	75
II. Clasificación de la administración	76
III. Ciencia de la administración	77
IV. Concepto de administración pública	77
V. Formas de organización administrativa	83
1. La centralización administrativa	84
A. Concepto de centralización administrativa	84
B. Características de la centralización administrativa	85
a. Poder de nombramiento	86
b. Poder de remoción	86
c. Poder de mando	86
d. Poder de decisión	87
e. Poder de vigilancia	87
f. Poder disciplinario	87
g. Poder de revisión	88
h. Poder para resolver conflictos de competencia	88
2. La desconcentración administrativa	89
3. La descentralización administrativa	89
A. Por servicio	90
B. Por región	91
C. Por colaboración	92
4. La concesión	93
VI. La administración pública del estado de Michoacán	94
1. La administración pública centralizada del estado de Michoacán	95
2. La administración pública desconcentrada del estado de Michoacán	106
A. Características del órgano desconcentrado en Michoacán	107
B. Órganos desconcentrados de la administración pública del estado de Michoacán	107
3. La administración pública descentralizada del estado de Michoacán	107
A. Descentralización administrativa por servicio en el estado de Michoacán	107
a. Su establecimiento mediante ley o decreto	108
b. Personalidad jurídica propia	108
c. Patrimonio propio	108

d. Estatuto y regulación específicos	109
e. Realización de una actividad técnica	109
f. Tutela y vigilancia por parte de la administración central	110
B. Organismos públicos descentralizados del estado de Michoacán	111
C. Descentralización administrativa por colaboración en el estado de Michoacán	113

CAPÍTULO QUINTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

I. El acto administrativo	115
1. Clasificación de los actos administrativos	115
A. Actos administrativos individuales	115
B. Actos administrativos generales	115
C. Actos administrativos contractuales	116
D. Actos administrativos unilaterales	116
II. Definición de acto administrativo	116
1. El criterio orgánico	116
2. El criterio material	117
3. Acto administrativo en sentido lato	117
4. Acto administrativo en sentido restringido	117
III. Caracteres del acto administrativo	118
1. La presunción de legitimidad	118
2. La ejecutoriedad	119
3. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	119
A. La estabilidad	119
B. La impugnabilidad	119
IV. Elementos y requisitos del acto administrativo	120
1. Elementos del acto administrativo	122
A. La declaración de voluntad de un órgano del poder público	122
B. El objeto	123
C. El fin	123
2. Requisitos del acto administrativo	124
A. La competencia	124
B. El ejercicio de la función administrativa	124
C. La posibilidad, licitud y determinación	125
D. La fundamentación y motivación	125
E. La forma	126

V. Clasificación del acto administrativo <i>stricto sensu</i>	126
1. Por su esfera de aplicación	126
2. Por su finalidad	126
3. Por su contenido y efectos	127
A. Actos que incrementan los derechos de los particulares	127
B. Actos que restringen derechos de particulares	128
C. Actos que certifican una situación de hecho o de derecho	130
4. Por su relación con la ley	131
VI. Causas de extinción del acto administrativo	131
1. Revocación	132
2. Anulación	132
3. Extinción del acto administrativo por renuncia	133
4. Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad	134
5. Por expiración del plazo	134
6. Por no realizarse la condición suspensiva	134
7. Por acaecimiento de una condición resolutoria	134
VII. El procedimiento administrativo	135
1. Concepto	135
2. El procedimiento administrativo en Michoacán	135
3. El silencio administrativo	137
A. Concepto de silencio administrativo	137
B. Consecuencias del silencio administrativo	137
a. La negativa ficta	137
b. La afirmativa ficta	138
c. La indefinida	138
4. El derecho de petición	139
VIII. El proceso administrativo	140

CAPÍTULO SEXTO

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Convenio, contrato y cuasi-contrato	143
II. División de los contratos	144
III. Los contratos de la administración pública	145
1. Debate sobre la existencia del contrato administrativo	145
2. Criterios para diferenciar el contrato administrativo	146
A. El criterio subjetivo	146
B. El criterio de la jurisdicción	147
C. El criterio formal	147

D. El criterio de la cláusula exorbitante	148
E. El criterio teleológico	148
F. El criterio legal	149
G. El criterio mixto	150
IV. Concepto de contrato administrativo	150
V. Principios rectores del contrato administrativo	151
1. Principio de legalidad	151
2. Principio de continuidad	151
3. Principio de mutabilidad	152
4. Principio de equilibrio financiero	152
A. El "hecho del príncipe"	153
B. Teoría de la imprevisión	153
VI. Elementos del contrato administrativo	155
1. Los sujetos	156
2. El consentimiento	156
3. La forma	157
4. El objeto	157
5. La causa	158
6. La finalidad	158
7. Otros presuntos elementos esenciales	158
A. El régimen jurídico especial	158
B. La licitación	159
VII. Clasificación de los contratos administrativos	160
VIII. Contratos administrativos michoacanos	161
1. Contrato de adquisición de bienes muebles	162
2. Contrato de arrendamiento de bienes muebles	162
3. Contrato de servicios relativos a bienes muebles	163
4. Contrato de enajenación de bienes muebles	163
5. Contrato de obra pública	163
IX. Aspectos complementarios de la legislación michoacana de la materia	164

CAPÍTULO SÉPTIMO

SERVICIOS PÚBLICOS

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio	169
1. Criterio orgánico	169
2. Criterio funcional	171
3. Criterio jurídico	171
4. Criterio legal	172

5. Criterio mixto	172
II. Caracteres esenciales del servicio público	173
1. Generalidad	173
2. Igualdad	174
3. Regularidad	174
4. Continuidad	174
III. Elementos indispensables del servicio público	174
1. La necesidad	174
2. La actividad técnica	174
3. El universo potencial de usuarios	175
4. La intervención estatal	175
5. El prestador del servicio	175
6. Los recursos	175
7. El régimen jurídico especial	175
IV. Definición del servicio público	175
V. Formas de gestión del servicio público	177
1. Prestación por entes de derecho público	177
A. Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada	178
B. Gestión mediante órgano desconcentrado de la administración pública	179
C. Gestión mediante organismo público descentralizado	179
D. Gestión mediante fideicomiso público	180
2. Prestación de servicios públicos por particulares	180
VI. División del servicio público	183
1. Servicio público propio	183
2. Servicio público impropio	183
VII. Clasificación del servicio público	184
1. Por las características de los usuarios	184
2. Por el ejercicio de autoridad	184
3. Por razón de su aprovechamiento	185
4. Por razón de su importancia	185
5. Por el carácter de la necesidad	185
6. Por razón de su cobro	186
7. Por razón de la competencia económica	186
8. Por la titularidad del servicio	187
9. Por razón del prestador del servicio	188
VIII. La huelga en el servicio público	188
IX. La requisa del servicio público	189
X. La concesión del servicio público	190

XI. La tarifa del servicio público	196
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público	196
XIII. Servicios públicos municipales	197
XIV. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	198
XV. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	199
XVI. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional	200
XVII. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	200
XVIII. Los servicios públicos municipales en la Constitución local	203
XIX. Los servicios públicos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	204
XX. Los servicios públicos del suministro de agua potable y drenaje en el estado de Michoacán	209
XXI. Otros servicios públicos en el municipio de Morelia	215
XXII. Municipalización de los servicios públicos	216

CAPÍTULO OCTAVO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

I. Concepto de patrimonio	219
II. Las leyes generales de bienes nacionales	220
1. Primera Ley General de Bienes Nacionales	220
2. Segunda Ley General de Bienes Nacionales	221
3. Tercera Ley General de Bienes Nacionales	222
4. Cuarta Ley General de Bienes Nacionales	222
III. La Ley del Patrimonio Estatal	226
IV. Teorías acerca del patrimonio	227
1. Las teorías personalistas	227
2. Las teorías finalistas	228
V. Del dominio eminente	228
VI. Los bienes del estado de Michoacán	229
VII. Incremento de los bienes pertenecientes al Estado por procedimiento de derecho público	232
1. Expropiación forzosa	232
2. Extinción del dominio	235
3. Decomiso	237
VIII. El patrimonio y la hacienda de los municipios	238

CAPÍTULO NOVENO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

1. La administración centralizada del municipio en Michoacán	244
1. La administración centralizada del municipio de Morelia	244

A. Secretaría Municipal	245
B. Tesorería Municipal	246
C. Contraloría Municipal	247
D. Secretaría de Servicios Públicos	248
E. Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	249
F. Secretaría de Obras Públicas	251
G. Secretaría de Desarrollo Social	252
H. Secretaría de Fomento Económico	253
I. Secretaría de Administración	253
J. Secretaría de Turismo	255
II. La administración desconcentrada del municipio de Morelia	255
III. La administración paramunicipal del municipio de Morelia	256
1. Organismos descentralizados de la administración pública municipal de Morelia	256
A. Centro Infantil de Educación Inicial de Morelia	257
B. Centro Municipal Polifórum Digital de Morelia	258
C. Instituto Municipal de la Vivienda de Morelia	259
D. Instituto Municipal de Planeación de Morelia	260
E. Instituto de la Juventud Moreliana	261
F. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte	262
G. Instituto Municipal del Desarrollo Urbano de Morelia	263
H. Instituto de la Mujer Moreliana	265
I. Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia	266
2. Empresas de participación municipal mayoritaria	269
3. Fideicomisos públicos del municipio de Morelia	269
4. Comentario final sobre la administración pública municipal moreliana	269

CAPÍTULO DÉCIMO

EL CONTROL Y VIGILANCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El control externo de la administración pública michoacana	272
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales	273
A. La controversia constitucional	273
B. El amparo administrativo	274
C. El contencioso administrativo	276
2. Por medio del Congreso del Estado	277
3. Por medio de la Auditoría Superior de Michoacán	278
4. Por medio del <i>Ombudsman</i>	281

II. El control interno de la administración pública.....	286
1. Por medio del recurso administrativo.....	286
2. Por medio de la Coordinación de Contraloría.....	287
3. Por medio de la Secretaría de Finanzas y Administración.....	289
4. Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad.....	291

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA
MICHUACANA

I. La teoría de la separación de poderes.....	294
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales.....	294
III. Evolución del Consejo de Estado francés.....	297
IV. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Mi- choacán.....	298
1. Integración del Tribunal.....	299
2. Atribuciones y competencias.....	299
V. El proceso ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán.....	303
1. Las partes.....	303
2. Causas de improcedencia.....	304
3. La demanda.....	305
4. Medidas cautelares.....	307
5. Contestación de la demanda.....	308
6. Pruebas.....	310
7. Los incidentes.....	311
8. Sentencia.....	311
9. Otras formas de terminación del proceso.....	313
10. Recursos.....	314
11. Efectos del proceso seguido en el Tribunal de Justicia Administrativa.....	317
VI. Perspectiva actual del contencioso administrativo.....	319

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL EMPLEO PÚBLICO

I. La burocracia.....	321
1. El surgimiento de la burocracia.....	323
2. La burocracia moderna.....	324
3. La burocracia en Michoacán.....	326

II.	Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público.	327
1.	Las teorías contractuales de derecho civil	328
A.	Teoría del contrato civil de mandato	328
B.	Teoría del contrato civil de prestación de servicios.	329
2.	Teoría del acto administrativo unilateral.	329
3.	Teoría del contrato administrativo.	331
4.	Teoría del contrato laboral.	331
5.	Teoría del acto-condición	332
6.	Teoría legalista	333
7.	Teoría del acto mixto	333
III.	El empleo público en el orden jurídico michoacano	333
1.	Los servidores públicos de confianza.	334
2.	Los servidores públicos de base.	340
3.	Los trabajadores temporales.	340

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I.	La sujeción del Estado al derecho.	341
1.	La teoría del fisco	342
2.	El <i>rule of law</i>	343
3.	El régimen de derecho administrativo.	344
II.	Estado de derecho y responsabilidad	345
1.	Responsabilidad moral	346
2.	Responsabilidad jurídica.	346
3.	Clasificación de la responsabilidad jurídica	346
A.	Responsabilidad penal	346
B.	Responsabilidad civil	347
III.	La responsabilidad pública	348
1.	El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado	348
2.	Responsabilidad de los servidores públicos.	351
A.	Responsabilidad política.	351
B.	Responsabilidad penal	352
C.	Responsabilidad civil	355
D.	Responsabilidad administrativa	355
3.	Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano	359
4.	La reforma constitucional de 2002.	361
IV.	La responsabilidad patrimonial del estado de Michoacán	362
	BIBLIOGRAFÍA	365



Del Derecho público se desprenden varias ramas, la más robusta es la del Derecho administrativo, el cual pretende actuar como árbitro entre el poder y la libertad, propósito que se traduce en un conjunto de normas y principios destinados a preservar la libertad individual y, simultáneamente, asegurar el ejercicio de la función administrativa y la correcta actuación de la Administración Pública.

Esta obra, que forma parte de la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, se encarga del estudio de dicha disciplina jurídica en el contexto del estado de Michoacán. Los autores exponen con claridad los temas torales del Derecho administrativo desde la atalaya doctrinaria, a la luz de la normativa particular de dicha entidad federativa y de sus municipios.

A través de las páginas de este libro se explica lo que es el Estado y lo que es la Administración Pública en sus aspectos estático y dinámico; se abordan, además, los temas relativos al surgimiento del Derecho administrativo, así como los criterios para definirlo, sus fuentes, sus principios, su codificación y las relaciones que guarda con otras disciplinas.

De igual manera se examinan, en el contexto jurídico, las formas organizacionales de la Administración Pública —en especial la de Michoacán y de sus municipios— y sus respectivas características; se analizan el acto, el procedimiento y los contratos administrativos, al igual que los servicios públicos, el patrimonio del Estado y el control y vigilancia de la Administración Pública desde la perspectiva de la normativa jurídica queretana.

Asimismo, el volumen se ocupa de la justicia administrativa, del empleo público y de la responsabilidad del estado de Michoacán, de sus municipios y de sus servidores públicos.

Primera edición

