

INTRODUCCIÓN

Desde 1824, el Estado mexicano adoptó la forma federal, que, salvo el paréntesis de casi dos décadas de vigencia de la Constitución centralista de 1836, se mantiene en la actualidad, circunstancia traducida en un sistema político complejo integrado por treinta y un estados “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y por la Ciudad de México; unos y otro, al igual que el Estado mexicano, tienen su propio gobierno; todos tienen su particular y peculiar derecho administrativo; en suma: treinta y tres versiones normativas de la misma rama jurídica, similares en múltiples aspectos, por seguir el modelo establecido en el derecho administrativo mexicano federal, pero cada una con ciertas características, que, para bien o para mal, las distinguen de las demás.

Empero, el estudio, la investigación y la bibliografía del derecho administrativo local en las treinta y dos entidades federativas de México es muy exigua, problema que se agudiza porque se soslaya y, en consecuencia, no se busca su resolución. Tal circunstancia da lugar a la hipótesis de que la carencia de bibliografía jurídica local propia se traduce en deficiente regulación jurídica de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública de la entidad y de sus municipios, y de sus relaciones con los particulares.

La publicación de este libro pretende contribuir a perfeccionar la normativa jurídica administrativa, al analizar, con sentido crítico y argumentos jurídicos, los principales aspectos de la normativa jurídica en materia administrativa del estado de México, a la luz de las teorías —incluso contrarias a las que yo sostengo— de más de un centenar de autores que figuran en la bibliografía empleada, así como de la jurisprudencia mexicana y extranjera, sin faltar la comparación con la legislación de otras entidades federativas y de otros países.

La producción bibliográfica mexicana relativa al derecho administrativo se inicia en 1852 con la publicación del libro de Teodosio Lares *Lecciones de derecho administrativo*, apenas tres décadas después de editarse en París el primer libro sobre la disciplina, de la autoría de Antoine Macarel; Lares es, pues, el precursor del derecho administrativo en México.

Pese a la importancia de esta disciplina, la investigación del derecho administrativo despertó poco interés entre la mayoría de juristas mexicanos durante los siglos XIX y XX, razón por la cual el doctor Diego Valadés, entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, resolvió impulsar y promover el estudio e investigación de esta área, para lo cual dio su apoyo para la creación de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, constituida la primera en la ciudad de México en 2000, y la segunda, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en 2005.

Además, el doctor Valadés determinó la celebración de congresos y seminarios sobre dicha rama jurídica, realizando importantes esfuerzos para acrecentar no sólo el acervo de esta materia en la Biblioteca “Jorge Carpizo” del propio Instituto, sino la bibliografía en idioma español de derecho administrativo, en la que destaca la publicación del *Tratado de derecho administrativo* del profesor argentino Agustín Gordillo, y el *Curso de derecho administrativo* del profesor brasileño Celso Antonio Bandeira de Mello, así como la “Colección Internacional de Derecho Administrativo”, de la que ya se han publicado los seis primeros volúmenes: *Derecho administrativo francés*, *Derecho administrativo colombiano*, *Derecho administrativo guatemalteco*, *Derecho administrativo español*, *Derecho administrativo uruguayo* y *Derecho administrativo argentino*, de la autoría —y en algunos casos, coordinación— de los profesores André Maurin, Libardo Rodríguez Rodríguez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Carlos Delpiazzi y Julio Rodolfo Comadira, respectivamente; el último de ellos, fallecido antes de que se terminara la publicación de su libro *Derecho administrativo argentino* —lo cual es una pérdida irreparable para la ciencia jurídica—, una parte del cual es de la autoría del profesor Héctor Jorge Escola.

Asimismo, se han publicado los volúmenes de la Colección Internacional de Derecho Administrativo correspondientes al *Derecho administrativo alemán*, de Hartmut Maurer; *Derecho administrativo venezolano*, de José Araujo Juárez; *Derecho administrativo italiano*, de Giuseppe Franco Ferrari; *Derecho administrativo costarricense*, de Enrique Rojas Franco.

Además, ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha resuelto publicar la “Colección Mexicana de Derecho Administrativo”, que estará integrada por un volumen correspondiente a cada uno de los estados de la República y a la Ciudad de México.

El primer volumen de esta “Colección Mexicana de Derecho Administrativo” corresponde al estado de Aguascalientes, cuna del precursor del derecho administrativo mexicano, José Teodosio Lares Macías, nacido en el municipio de Asientos —perteneciente en la actualidad al estado de Aguascalientes— el 29 de mayo de 1806; hijo de Vicente Lares y de su esposa María de Jesús Valadez, según consta en los archivos de la parroquia de Nuestra Señora de Belén, en los que el distinguido jurista Moisés Rodríguez Santillán me hizo favor de localizar la fe bautismal respectiva.

Este libro lo he dividido en quince capítulos, el primero de los cuales se ocupa —desde la perspectiva teórica— de ese fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio al que hoy en día llamamos “Estado”; en primer término, en lo general, se refiere a la denominación, a los elementos, finalidad, definición y personalidad jurídica del Estado; y luego, en particular, del estado de México, de sus aspectos relevantes geográficos e históricos, división territorial, población, personalidad jurídica y estructura política.

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

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

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

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

Trata el capítulo sexto de los contratos de la administración pública, del concepto de contrato administrativo, de los criterios para definirlo, de sus principios rectores, de sus elementos y clasificación; y, en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación mexiquense.

Otro tema fundamental del derecho administrativo es el relativo al servicio público, sobre el cual versa el capítulo séptimo; en éste, se abordan los criterios empleados en la doctrina para determinar el carácter público de un servicio dado, los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos, su definición y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo. Termina el capítulo con el análisis doctrinal de la concesión, de la tarifa y de la situación jurídica del usuario del servicio público.

Se destina el capítulo octavo al análisis del patrimonio del Estado, a partir del concepto de patrimonio y a través de la evolución de la Ley General de Bienes Nacionales, desde su primera versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1942; asimismo, se explican las teorías acerca del patrimonio del Estado, y se concluye con el estudio jurídico específico de los bienes del estado de México y de sus municipios.

En razón de la relevancia de la administración pública municipal, se dedica a su estudio todo el capítulo noveno; se hace especial referencia al municipio de Toluca, capital del estado de México, a su administración centralizada, a la desconcentrada y a la paramunicipal.

En el capítulo décimo, se aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de la reforma al artículo 115 constitucional; se analizan, asimismo, las discordancias y coincidencias de la Constitución Política local y de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para luego examinar los inobjectables servicios públicos considerados en la normativa particular mexiquense: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. El capítulo termina con el estudio de las actividades municipales arbitrariamente consideradas como servicios públicos por el orden jurídico vigente, como son: la función pública de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

El capítulo undécimo se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos se explican los mecanismos de control empleados por los órganos jurisdiccionales: controversia constitucional, amparo administrativo y contencioso administrativo; también se examina la forma como ejercen

control de la administración pública el Congreso del estado, el Órgano de Fiscalización Superior y el *Ombudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública mexicana, se estudia tanto el ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Contraloría General del estado y por la contraloría interna de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal.

El capítulo duodécimo se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de México, para lo cual previamente se hace una reflexión acerca de las ideas, teorías y circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa: la teoría de la separación de poderes, la desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales, la instauración y la evolución del Consejo de Estado francés, para luego hacer un análisis del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

Se destina el capítulo decimotercero a la justicia administrativa, a cuyo efecto analizo la teoría de la división de poderes sustentada por el Barón de Montesquieu, así como las circunstancias que en la época de la Revolución francesa dieron lugar a la creación del juicio contencioso administrativo, y luego examinar la aparición y evolución de la justicia administrativa en México, y la situación actual de la misma en el estado de México.

El capítulo decimocuarto trata el tema del empleo público, por cuya razón analiza el fenómeno burocrático y, desde luego, examina la naturaleza jurídica de la relación surgida entre el Estado y sus servidores públicos, a la luz de las diversas teorías postuladas sobre el tema en la doctrina, estudiando también la situación de los diversos tipos de servidores públicos en el ámbito local de México.

Por último, el capítulo decimoquinto se ocupa de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, para lo cual se examinan las teorías que postulan la sujeción del ente estatal, y en particular de la administración pública al derecho: la teoría del fisco, el *rule of law* y el régimen de derecho administrativo; inmediatamente después, se continúa con el estudio de la relación del Estado de derecho con la responsabilidad, el análisis de los distintos aspectos de la responsabilidad pública, tanto de la patrimonial del Estado como de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de los servidores públicos.

En este capítulo se observa también cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano, evolución que culmina con la reforma realizada en 2002 al título cuarto constitucional, que adicionó un párrafo a su artículo

113, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del ente estatal por los daños que su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y en el único artículo transitorio del decreto respectivo, que impone a los estados y a los municipios de la República la obligación de modificar su normativa jurídica particular, a fin de proveer a su debido cumplimiento, así como incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a la referida responsabilidad.