

Derecho administrativo del Estado de México

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1004

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez

Elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO
ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO
DE MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Sistemas Digitales de Información

Nombres: Fernández Ruiz, Jorge, autor.

Título: Derecho administrativo del Estado de México / Jorge Fernández Ruiz.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1004.

Identificadores: LIBRUNAM 2211364 (libro electrónico) | ISBN 9786073078641 (libro electrónico).

Temas: Derecho administrativo -- Estado de México. | Procedimiento administrativo -- Estado de México.

Clasificación: LCC KGF7543 (libro electrónico) | DDC 342.725209—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 14 de agosto de 2023

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-7864-1
DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.9786073078641e.2023>

CONTENIDO

Prólogo	XXI
Ricardo Alfredo SODI CUÉLLAR	
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO	7
I. Denominación del ente estatal	7
II. Elementos del Estado	7
1. El pueblo	8
2. El territorio	8
3. El gobierno	8
4. El orden jurídico	9
5. Finalidad	10
III. Definición de Estado	11
IV. La persona	12
1. Clasificación de las personas	13
2. La personalidad jurídica	15
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado	15
1. Teorías que niegan personalidad jurídica al Estado	15
2. Teoría de la doble personalidad del Estado	16
3. Teoría de la personalidad única del Estado	17
VI. El estado de México	19
1. Geografía y demografía	19
2. Historia	19
3. División territorial	21

4. Municipios del estado de México.	22
5. Personalidad jurídica	26
6. Estructura política	27
A. El Poder Legislativo.	27
B. El Poder Ejecutivo	28
C. El Poder Judicial	28
CAPÍTULO SEGUNDO	
LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES	
DEL ESTADO	29
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	36
4. Funciones emergentes	37
A. Función fiscalizadora o de control	38
B. Función electoral	39
C. Función registral	40
5. Consideración final sobre la función pública.	41
6. Servicios públicos	42
7. Obras públicas	42
8. Actividades socioeconómicas residuales del Estado.	42
A. Actividades de interés público.	43
B. Actividades socioeconómicas simples	43
CAPÍTULO TERCERO	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO	45
I. Surgimiento del derecho administrativo	45
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo	46

III. La ciencia del derecho administrativo en México	47
IV. Los valores del derecho administrativo	48
1. La justicia	49
2. La libertad	50
3. La seguridad	51
4. La dignidad	52
5. La lealtad	53
V. Criterios para definir al derecho administrativo	54
1. Criterio legalista	54
2. Criterio subjetivo	55
3. Criterio objetivo	55
4. Criterio mixto	55
VI. La definición del derecho administrativo	55
VII. La ciencia del derecho administrativo	56
VIII. Caracteres del derecho administrativo	57
IX. Autonomía del derecho administrativo	57
X. Sujeción del Estado al derecho	59
XI. Relaciones del derecho administrativo	59
1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del de- recho	59
A. Relación del derecho administrativo con el derecho consti- tucional	59
B. Relación del derecho administrativo con el derecho civil . .	60
C. Relación del derecho administrativo con el derecho electoral .	60
D. Relación del derecho administrativo con el derecho mer- cantil	60
E. Relación del derecho administrativo con el derecho muni- cipal	61
F. Relación del derecho administrativo con el derecho parla- mentario	61
G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal .	62
H. Relación del derecho administrativo con el derecho del tra- bajo	62
I. Relación del derecho administrativo con el derecho procesal .	63

J. Relación del derecho administrativo con el derecho internacional público	63
2. Relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas	64
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo.	64
XIII. Las fuentes del derecho administrativo.	65
1. Fuentes materiales	65
2. Fuentes históricas	66
3. Fuentes formales.	66
A. La actividad legislativa	66
B. La actividad social que deviene costumbre	80
C. La actividad jurisdiccional	81
D. La doctrina.	82
E. Los principios generales de derecho.	82
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo.	84
XV. La división del derecho	85
CAPÍTULO CUARTO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	87
I. Concepto de administración.	87
II. Clasificación de la administración	88
III. Ciencia de la administración	88
IV. Concepto de administración pública	89
V. Formas de organización administrativa	91
1. La centralización administrativa	92
A. Concepto de centralización administrativa.	92
B. Características de la centralización administrativa	94
2. La desconcentración administrativa.	97
3. La descentralización administrativa	99
A. Descentralización administrativa por servicio.	100
B. La descentralización administrativa por región.	101
C. La descentralización administrativa por colaboración	102
4. La empresa pública	104

5. El fideicomiso público	105
6. La coordinación, vigilancia y control del sector descentralizado federal	107
VI. La administración pública del estado de México.	108
1. La administración pública central	108
A. La Secretaría General de Gobierno	109
B. Toca a la Secretaría de Seguridad	111
C. Atañe a la Secretaría de Finanzas	113
D. Compete a la Secretaría de Salud	119
E. Concierno a la Secretaría del Trabajo.	122
F. Incumbe a la Secretaría de Educación	123
G. Toca a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra.	125
H. Corresponde a la Secretaría de Movilidad	128
I. Toca a la Secretaría del Medio Ambiente	132
J. Compete a la Secretaría de la Mujer	133
K. Concierno a la Secretaría del Campo	135
L. Incumbe a la Secretaría de Desarrollo Económico.	138
M. Corresponde a la Secretaría de Cultura y Turismo:	139
N. Atañe a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México:	141
Ñ. Compete a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	144

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.	149
I. Clasificación de la descentralización	149
Descentralización administrativa	150
Descentralización administrativa por servicio	150
II. La descentralización administrativa en el derecho comparado	154
1. La descentralización administrativa en Francia.	154
2. La descentralización administrativa en España.	155
3. La descentralización administrativa en Uruguay.	156
4. La descentralización administrativa en el estado de México.	156

A. Los organismos descentralizados	157
B. Las empresas de participación estatal mayoritaria	162
C. Los fideicomisos públicos	162
CAPÍTULO SEXTO	
ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	165
I. El acto administrativo.	165
1. Clasificación de los actos administrativos	165
A. Actos administrativos bilaterales	165
B. Actos administrativos unilaterales	165
C. Actos administrativos individuales	166
D. Actos administrativos generales.	166
2. Definición de acto administrativo	166
A. El criterio orgánico	166
B. El criterio material.	167
C. Acto administrativo en sentido lato.	167
D. Acto administrativo en sentido restringido	167
3. Caracteres del acto administrativo.	168
A. La presunción de legitimidad	168
B. La ejecutoriedad	169
C. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	170
4. Elementos y requisitos del acto administrativo	172
A. Elementos del acto administrativo	172
B. Requisitos del acto administrativo.	174
5. Clasificación de acto administrativo <i>estricto sensu</i>	178
A. Por su esfera de aplicación	178
B. Por su finalidad	178
C. Por su contenido y efectos.	179
D. Por su relación con la ley.	185
6. Causas de extinción del acto administrativo	185
A. Revocación	186
B. Anulación.	186

C. Extinción del acto administrativo por renuncia	188
D. Extinción del acto administrativo por cumplimiento de su finalidad	188
E. Por expiración del plazo	188
F. Por acaecimiento de una condición resolutoria	188
II. El procedimiento administrativo	189
1. Concepto	189
2. El procedimiento administrativo en el estado de México	189
3. El silencio administrativo	191
A. Concepto de silencio administrativo	192
B. Consecuencias del silencio administrativo	192
C. El derecho de petición	193
III. El proceso administrativo	194
CAPÍTULO SÉPTIMO	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	197
I. Convenio, contrato y cuasicontrato	197
II. División de los contratos	198
III. Los contratos de la administración pública	199
1. Debate sobre la existencia del contrato administrativo	199
2. Criterios para diferenciar el contrato administrativo	200
A. El criterio subjetivo	200
B. El criterio de la jurisdicción	201
C. El criterio formal	202
D. El criterio de la cláusula exorbitante	202
E. El criterio teleológico	203
F. El criterio legal	204
G. El criterio mixto	204
IV. Concepto de contrato administrativo	205
V. Principios rectores del contrato administrativo	206
1. Principio de legalidad	206
2. Principio de continuidad	206

3. Principio de mutabilidad	207
4. Principio del equilibrio financiero	207
A. El “hecho del príncipe”	207
B. Teoría de la imprevisión	208
VI. Elementos del contrato administrativo.	210
1. Los sujetos	211
2. El consentimiento.	212
3. La forma.	212
4. El objeto.	212
5. La causa	213
6. La finalidad	213
7. Otros presuntos elementos esenciales	213
A. El régimen jurídico especial	214
B. La licitación	214
VII. Clasificación de los contratos administrativos.	215
VIII. Los contratos administrativos en el estado de México	216
1. Los contratos administrativos regulados por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios	217
A. Los comités	217
B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos	218
C. Las garantías	221
D. Los contratos administrativos de adquisición y de arrendamiento de bienes	221
2. Los contratos administrativos regulados por el Código Administrativo del Estado de México	222
A. El Comité Interno de Obra Pública	222
B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos	223
C. El contrato de obra pública.	224
D. El contrato de servicios relacionados con la obra pública.	227
CAPÍTULO OCTAVO	
SERVICIOS PÚBLICOS.	229
I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio.	231

1. Criterio orgánico	231
2. Criterio funcional	233
3. Criterio jurídico	233
4. Criterio legal	234
5. Criterio mixto.	235
II. Caracteres esenciales del servicio público	236
1. Generalidad	236
2. Igualdad	236
3. Regularidad	236
4. Continuidad	237
III. Elementos indispensables del servicio público	237
1. La necesidad.	237
2. La actividad técnica	237
3. El universo potencial de usuarios.	237
4. La intervención estatal	238
5. El prestador del servicio.	238
6. Los recursos	238
7. El régimen jurídico especial.	238
IV. Definición del servicio público	238
V. Formas de gestión del servicio público	240
1. Prestación por entes de derecho público	240
A. Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada	241
B. Gestión mediante órgano desconcentrado de la administra- ción pública.	241
C. Gestión mediante organismo público descentralizado	242
D. Gestión mediante fideicomiso público	243
2. Prestación de servicios públicos por particulares	243
VI. División del servicio público.	244
1. Servicio público propio	245
2. Servicio público impropio	245
VII. Clasificación del servicio público	245
1. Por las características de los usuarios	246

A. <i>Uti singuli</i>	246
B. <i>Uti universi</i>	246
2. Por el ejercicio de autoridad.	246
A. De gestión pública	246
B. De gestión privada.	246
3. Por razón de su aprovechamiento	247
A. Optativo.	247
B. Obligatorio	247
4. En razón de su importancia.	247
5. Por el carácter de la necesidad.	247
A. Constantes	247
B. Cotidianos	247
C. Intermitentes	248
D. Esporádicos	248
6. Por razón de su cobro	248
A. Gratuitos	248
B. Onerosos	248
7. Por razón de la competencia económica	248
A. Régimen de monopolio	249
B. Régimen de oligopolio.	249
8. Por la titularidad del servicio	249
A. Generales.	249
B. Regionales	249
C. Municipales.	249
D. Concurrentes.	250
9. Por razón del prestador del servicio.	250
A. Servicios prestados por entes de derecho público	250
B. Servicios prestados por particulares.	250
VIII. La huelga en el servicio público	250
IX. La requisa del servicio público	251
X. La concesión del servicio público	252
XI. La tarifa del servicio público.	253
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público	254

CAPÍTULO NOVENO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO	257
I. Concepto de patrimonio	257
II. La Ley General de Bienes Nacionales	258
III. La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios	263
1. Los bienes del dominio público	263
A. Los bienes de uso común.	263
B. Los bienes destinados a un servicio público.	263
2. Los bienes de uso privado	264
IV. Teorías acerca del patrimonio	264
1. Las teorías personalistas	265
2. Las teorías finalistas	265
V. Los bienes del estado y de los municipios del estado de México	266
1. El patrimonio del estado de México	266
2. El patrimonio municipal	267
VI. El patrimonio cultural	268
VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de México	270
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	270
2. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	272
A. Ciudades y monumentos de México reconocidos como patrimonio de la humanidad	275
B. Sitios naturales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad.	276
C. Ciudad y sitio natural de México reconocido como patrimonio de la humanidad.	276
D. Bienes culturales inmateriales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad	277
3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión	277
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	277
5. Leyes locales del estado de México	278

CAPÍTULO DÉCIMO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	281
I. La administración centralizada del municipio de Toluca	284
1. La presidencia municipal	284
2. La Secretaría General	285
3. La tesorería municipal	286
4. La Dirección de Obras Públicas	287
5. La Dirección de Desarrollo Económico Municipal	288
6. La Dirección de Desarrollo Urbano	289
7. La Dirección de Ecología	290
II. La administración municipal descentralizada en el estado de Mé-	
xico	290
1. El Banco de Tejidos del Estado de México	291
2. El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de	
México	293
3. La Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pú-	
blica del Estado de México	294
4. El Instituto de la Función Registral del Estado de México . . .	296
5. El Instituto Mexiquense de la Pirotecnia	300
6. El Instituto Mexiquense de la Vivienda Social	302
7. El Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia	303
8. El Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango . . .	305
9. Los servicios educativos integrados al Estado de México	306
10. El Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco	308
11. El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec	310
12. La Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”	312
13. La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl	314
14. La Universidad Tecnológica de Tecámac	315
III. La administración desconcentrada en el estado de México	318

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	319
I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	319

II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	321
III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional	321
IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	321
V. Los servicios públicos municipales en la Constitución mexicana .	324
VI. Los servicios públicos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México	324
VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Toluca .	326
VIII. Municipalización de los servicios públicos	326
IX. Los inobjetable servicios públicos municipales del estado de Mé- xico	326
1. El servicio público de agua potable	327
2. El servicio público de drenaje	327
3. El servicio público de alumbrado público	327
4. El servicio de limpieza	328
5. El servicio público de mercados y centrales de abasto	328
6. El servicio público de panteones	329
7. El servicio público de rastro	329
X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servicios públicos	329
1. La función pública municipal de seguridad pública y tránsito .	330
2. Las obras públicas de calles, parques y jardines y su equipa- miento	333

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 335

I. El control externo de la administración pública en el estado de México	337
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales	337
A. La controversia constitucional	338
B. El amparo administrativo	339
C. El contencioso administrativo	341
2. Por medio del Congreso del estado	342

3. Por medio del Órgano de Fiscalización Superior	344
4. Por medio del <i>Ombudsman</i>	344
II. El control interno de la administración pública.	349
1. Por medio de un recurso administrativo	349
2. Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Mé- xico.	351
3. Por medio del órgano de control de cada dependencia y enti- dad de la administración pública estatal	351
CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO	
LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA MEXIQUENSE	353
I. La teoría de la separación de poderes	354
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales	355
III. Evolución del Consejo de Estado Francés	357
IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administrativa en México.	358
1. El contencioso administrativo en materia federal	361
2. El contencioso administrativo en los estados de la República . .	361
3. El contencioso administrativo en la Ciudad de México.	362
4. Perspectivas de la jurisdicción administrativa	363
V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	363
VI. El proceso en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	364
VII. Perspectiva actual del contencioso administrativo	364
CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO	
EL EMPLEO PÚBLICO	367
I. La burocracia	368
1. El surgimiento de la burocracia	369
2. La burocracia moderna	370
3. La burocracia en el estado de México	372
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público . . .	374
1. Las teorías contractuales del derecho civil.	374

A. Teoría del contrato civil de mandato	374
B. Teoría del contrato civil de prestación de servicios	375
2. Teoría del acto administrativo unilateral	376
3. Teoría del contrato administrativo	377
4. Teoría del contrato laboral	378
5. Teoría del acto-condición	379
6. Teoría legalista	379
7. Teoría del acto mixto	380
III. El empleo público en el orden jurídico mexicano	380
1. Los servidores públicos de confianza	380
2. Los servidores públicos de base	381
IV. Estabilidad del personal de confianza en el empleo público	381

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	383
I. La sujeción del Estado al derecho	383
1. La teoría del fisco	384
2. El <i>rule of law</i>	385
3. El régimen de derecho administrativo	386
II. Estado de derecho y responsabilidad	387
1. Responsabilidad moral	388
2. Responsabilidad jurídica	388
3. Clasificación de la responsabilidad jurídica	388
A. Responsabilidad penal	388
B. Responsabilidad civil	389
III. La responsabilidad pública	390
1. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado	391
2. Responsabilidad de los servidores públicos	393
A. Responsabilidad política	393
B. Responsabilidad penal	394
C. Responsabilidad administrativa	394

3. Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano	397
4. La reforma constitucional de 2002	399
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de México.	400
Epílogo	407
Bibliografía	411

Derecho administrativo del estado de México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 14 de agosto de 2023. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.