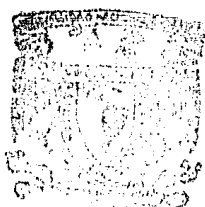


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“LOS CONTRATOS MUNICIPALES  
EN EL DERECHO MEXICANO”**



**BIBLIOTECA  
CENTRAL**

**OCTAVIO PEREDO HANNEMANN**

**MEXICO, 1965**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

Al presentar el siguiente trabajo a la distinguida consideración de los señores profesores que habrán de integrar el jurado correspondiente, lo hago animado con el mismo propósito que me obligó a abordar el tema que trato; propósito que no es otro que el de colaborar, aunque sea en mínima parte, a dilucidar algunos de los problemas que aquejan a los Municipios de nuestra República.

## **I N D I C E :**

### **INTRODUCCION.**

#### **CAPITULO I.**

1.—IDEAS GENERALES ACERCA DEL MUNICIPIO. 2.—ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO: A) En Grecia; B) En Roma; C) En España y D) En México. 3.—EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: A) Las funciones del Estado; B) Las formas de organización administrativa: a) La centralización. Sus caracteres generales. b) La descentralización. Sus caracteres generales. c) La descentralización por región: Propósitos, ventajas e inconvenientes: a) El municipio. b) Las doctrinas relativas al régimen municipal. c) Los Organos del Municipio. Sus facultades.

#### **CAPITULO II.**

1.—NOCIONES GENERALES ACERCA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Definiciones de diversos autores. 2.—LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3.—LOS ELEMENTOS ESENCIALES: a) sujetos. b) Capacidad y competencia. c) Consentimiento. d) Forma. e) Objeto. f) Causa. g) Régimen jurídico especial. 4.—ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO: a) Plazo. b) Conmutabilidad. c) Intransferibilidad. d) Licitación y pliego de condiciones. e) Garantías. f) Sanciones. 5.—LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 6.—EXTINCION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

#### **CAPITULO III**

1.—DETERMINACION DEL CONCEPTO DE CONTRATO MUNICIPAL. 2.—ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO MUNICIPAL. a) Sujetos. b) Capacidad y competencia. c) Consentimiento. d) Forma. e) Objeto. f) Causa. g) Régimen jurídico especial. 3.—ELEMENTOS

SECUNDARIOS DEL CONTRATO MUNICIPAL: a) Plazo; b) Conmutabilidad. c) Intransferibilidad. d) Licitación y pliego de condiciones. e) Garantías. f) Sanciones. 4.—INVALIDEZ Y EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS MUNICIPALES.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## CAPITULO I

1.—IDEAS GENERALES ACERCA DEL MUNICIPIO. 2.—ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO: a) En Grecia; b) En Roma; c) En España y d) En México. 3.—EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: a) Las funciones del Estado; b) Las formas de organización administrativa: a) La centralización. Sus caracteres generales. b) La descentralización. Sus caracteres generales. c) La descentralización por región: Propósitos, ventajas e inconvenientes: a) El Municipio b) Las doctrinas relativas al régimen municipal. c) Los órganos del Municipio. Sus facultades.

## IDEAS GENERALES ACERCA DEL MUNICIPIO

En la Teoría General del Derecho Administrativo, el Municipio está considerado como una forma de organización administrativa: la descentralización por región. Esta "consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (GABINO FRAGA, Derecho Administrativo. 1952. Pág. 357).

El maestro Don Gabino Fraga alude también a las razones que han conducido a la descentralización por región, afirmando que "consisten fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y a que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan". (FRAGA, Op. cit. pág. 357).

"Además, afirma el Dr. Fraga, desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden". (FRAGA, Op. cit. pág. 357).

Pero es necesario recoger las opiniones de otros autores para formarnos una idea general acerca del Municipio.

Moisés Ochoa Campos, en su obra "La Reforma Municipal. Historia Municipal de México", hace las siguientes aseveraciones que considero de primordial interés transcribir:

"Hablamos de un régimen pre-municipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados como parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad al través de la vida sedentaria. Y nos referimos al municipio primitivo, cuando aludimos al paso de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clan totémico, en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad".

"Para Gastón Richard, la comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus propios fines, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales".

"En cuanto a los vínculos de parentesco o sea a los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades de intereses comunes: alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales".

"Salta a la vista que el clán y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que llamamos el municipio primitivo de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra".

"Por ello para nosotros, el Municipio es una forma social. Es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clán y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria".

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por



excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y, en consecuencia, atiende a sus propios fines como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos. Es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y, por lo tanto, diferente de los componentes, ya sean familias o individuos". (OCHOA CAMPOS, Op. cit. Capítulo I. pág. 21 y sigts. 1955).

El Municipio "es la forma más característica de la descentralización en el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano". (DR. ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Administrativo. 1959, pág. 435).

".....podemos definir al Municipio, como una comunidad natural, comprendida dentro de una extensión superficial determinada, por necesarias relaciones de vecindad, comunidad organizada política y administrativamente, con autorización del poder legislativo, para la satisfacción de necesidades públicas motivadas por la convivencia vecinal". (Exposición de motivos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo de 21 de Agosto de 1946).

De lo anterior se deriva que el Municipio no solamente constituye una forma de descentralización administrativa sino también de descentralización política. Nuestra Carta Magna así lo reconoce. Ahora bien, desde el punto de vista administrativo, no sólo teórica sino también —en multitud de casos— prácticamente, el Municipio corresponde a los fines de la descentralización, es decir, además de que se le atribuyen determinadas facultades por su respectiva ley orgánica, en la práctica muchos Municipios manejan sus asuntos propiamente administrativos en los términos que lo quiere la forma descentralizada, principalmente en lo referente a la prestación de los servicios clásicamente municipales como el de limpia, policía, transporte urbano, mercados, panteones, etc.

El Municipio puede considerarse también como una forma de descentralización política. En nuestro régimen de derecho, ya hemos indicado con anterioridad que la Constitución General de la República en su Art. 115 por una parte, y en las Constituciones Políticas de algunos Estados por otra parte, se tiene al Municipio como base de la organización política de las entidades federativas. Y lo anterior se reitera por la propia Constitución Federal al indicar en el Art. 115, Frac. 1, párrafo primero que "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

A.— GRECIA.—“En las instituciones locales de la antigüedad greco-latina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige entre nosotros.

Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la Polis, o sea la ciudad en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos.

El estado municipal en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época. A su vez, el derecho de ciudadanía paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar mas o menos como existe hoy en día. Apareció el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

Los derechos políticos en Grecia, desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales, continúan ejerciéndose dentro de la administración municipal contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados, y los encargados de las funciones de policía. Al mismo tiempo, se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos.

A Grecia, en suma, debemos las primeras lecciones cívicas, con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que esto implicó entonces, una razón para hacer indispensable la esclavitud”. (MOISES OCHOA CAMPOS, Op. cit. 87).

B.— ROMA.—Nace el Municipio en Roma con la creación de los ayuntamientos, cuerpos con facultades para delimitar las atribuciones de los funcionarios municipales por medio de edictos.

Este régimen se fue imponiendo en otras ciudades, sobre todo en las que habían sido sometidas por conquista, las cuales, aun cuando se encontraban en una situación de subordinación respecto de la metrópoli, conservaban en forma más o menos amplia, alguna autonomía. Estas ciudades autónomas incorporadas al imperio romano a quienes se otorgó libertad en su organización administrativa y la ciudadanía a sus habitantes, constituyeron los Municipia.

Los Municipia variaron de unos a otros en cuanto a las facultades que les fueron reconocidas. Así, tenemos los Municipia foederata y los Municipia coerita. Los primeros eran ciudades libres que mediante un pacto pasaban a formar parte del imperio romano, conservando independencia de la capital en lo que se refiere a su organización política y administrativa, con la sola prohibición de firmar pactos con otros pueblos ajenos al imperio. Tenían ejército propio y sus habitantes no estaban obligados a servir en la milicia romana; podían acuñar moneda; algunos de sus ciudadanos eran considerados *inmunae* y por este hecho, estaban exentos de pagar impuestos.

Los Municipia coerita eran ciudades estipendiarias cuyos habitantes gozaban de libertad personal y de la propiedad de sus tierras, pero tenían la obligación de pagar un tributo o estipendium denominado *cánon vectigalis*; gozaban además, del *jus connubii* y del *jus commercii*.

La organización administrativa del municipio romano estuvo a cargo de la curia que era un cuerpo político y que durante mucho tiempo se integró por cien miembros llamados *decuriones* o *curiales*. También intervinieron en la organización administrativa los *comicios* o asambleas populares que elegían a los magistrados y votaban las leyes municipales.

Los funcionarios públicos municipales de más alto rango en el derecho romano fueron los *duumviri juri dicundo*, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidando del buen desarrollo de las elecciones e impartiendo justicia; y los *duumviri aediles* que tenían a su cargo el manejo de la policía y el orden y limpieza de las calles, plazas y edificios públicos.

Existían otros funcionarios de menor jerarquía como los *quaestores*, encargados de la hacienda municipal; los *censores* encargados de formar, corregir y mantener el censo; los *curadores* o *ins-*

pectores de las haciendas municipales, dependientes directamente del emperador; los defensores civitatis o defensores plebis encargados de defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos de los abusos de los funcionarios.

A todos los funcionarios antes mencionados les eran otorgados honores a cambio de sus servicios, estando algunos obligados a caucionar su gestión mediante fianza o hipoteca.

Había sin embargo, empleados que eran remunerados; tales como los encargados de determinados servicios públicos, como la conservación y aseo de calzadas, jardines y plazas, el cuidado y vigilancia de los acueductos, el funcionamiento de los baños públicos, etc.

El Lic. Moisés Ochoa Campos en su obra antes citada, señala como características del Municipio romano, las siguientes:

1a.—Una personalidad propia, la civitas, pero sujeta a imperium.

2a.—Un núcleo en relación con ese poder dominador (imperium) que luego ha pasado a ser dentro de su calidad de poder soberano, el Estado Nacional.

3a.—Asentado en territorio determinado.

4a.—Manifestación de la voluntad general en su asamblea general.

5a.—Un cuerpo deliberante (curia) con sus magistrados.

6a.—Un culto común.

De lo que sucintamente hemos expuesto con anterioridad, podemos derivar que el Municipio romano, no obstante que se le reconoció la calidad de persona moral (universitatem) no fungió en ningún momento como sujeto de la relación jurídica de derecho administrativo que da nacimiento a los contratos de esa índole, tal y como lo entendemos en la actualidad.

El derecho romano reguló tres clases de contratos; los contratos verbis, que se perfeccionaban mediante una pregunta y una respuesta hechas con el empleo de fórmulas o palabras solemnes; los contratos litéris que nacen al inscribir al deudor en un docu-

mento o al acreedor en los libros de aquél; y los contratos consensu, para los que era suficiente el acuerdo de voluntades.

Estos contratos estaban reglamentados por el *jus privatum*, pues el *jus publicum* comprendía el gobierno del Estado, la organización de las Magistraturas, las relaciones de carácter político o fiscal de los ciudadanos con los poderes públicos y hasta el *jus sacrum*, relativo al culto.

C.— ESPAÑA.—Cuando el dominio del imperio romano se extendió hasta la Península Ibérica, la influencia de sus instituciones fue decisiva. Las ciudades conquistadas, lógicamente las más importantes, fueron sujetas a un control despótico y obligadas por principio de cuentas a cubrir a los invasores una remuneración (*estipendium*) a título de impuesto. Para ello hubo que organizarlas inculcándoles, desde luego, la estructura municipal que había florecido en Roma. Fueron pues, los romanos, quienes llevaron a España la institución del Municipio.

Con la caída del imperio romano y la expansión de los godos a lo largo de Europa, España fue nuevamente subyugada; no obstante, el Municipio, que había echado profundas raíces en suelo ibérico, permaneció casi inalterado, fortaleciéndose, en todo caso, con el conocimiento y asimilación de una institución estrechamente ligada a los principios de la organización municipal que había tenido éxito entre los visigodos: el "*conventus publicus vecinorum*" que no era otra cosa que un cuerpo deliberante formado por todos los hombres libres de cada población, investido de facultades administrativas y judiciales amplias.

Durante la edad media, el Municipio en España se rige por los privilegios que los señores feudales y los reyes concedieron a las ciudades, denominándoles fueros. Estos eran de dos clases: breves y extensos.

Los fueros breves eran simplemente la enumeración de los privilegios y ordenanzas municipales, mediante los que se fijaban las relaciones de las ciudades con el Estado.

Los fueros extensos tenían como finalidad el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los privilegios; eran en realidad codificaciones de disposiciones de muy diversa índole: civiles, penales, procesales.

De todas estas experiencias en materia de estructuración y desarrollo municipal, nacieron en España las asambleas judiciales o concilios integrados por los hombres libres y que en los pueblos pequeños funcionaban en reuniones convocadas al son de la campana parroquial, denominándoseles cabildos abiertos. Con el auge de las ciudades y a medida que se imposibilitaba el ejercicio de la democracia directa, desapareció el cabildo abierto, dando paso a la democracia representativa; esto es, eligiendo a los representantes para integrar lo que primero se llamó cabildo secular y posteriormente ayuntamiento.

Estos consejos municipales fueron autónomos en lo político y administrativo y sus magistrados y funcionarios estaban investidos de facultades judiciales, además de las propiamente administrativas.

La organización municipal en España alcanza su mayor esplendor durante los siglos XII y XIII de nuestra era. Dicho auge recayó en virtud de dos circunstancias: por una parte, los elevados impuestos que a partir del reinado de Alfonso X se pretendieron establecer sobre los municipios, sin siquiera consultar a sus representantes; y por otra parte, el advenimiento del absolutismo que aniquiló la independencia de las municipalidades centralizándolo todo y dando al traste, en consecuencia, con esa institución generadora de libertades políticas y cívicas y de experiencias administrativas y judiciales.

De siglo y medio a la fecha, solamente podemos hablar sin haberlas consultado, de tres normas que aluden a la estructuración y reglamentación de las municipalidades españolas: la primera de 1812, contenida en la legislación de Cádiz; la segunda de 1907 con el proyecto Maura y la tercera de 1924 bajo la dictadura de Primo de Rivera, al elaborarse el estatuto municipal.

D.—EL MUNICIPIO EN MEXICO.—Hablabamos brevemente también de los antecedentes en general del Municipio en nuestro país, dividiendo el estudio en tres etapas: 1a.—el municipio pre-colonial; 2a.—el municipio durante la colonia y 3a. el municipio desde la independencia hasta nuestros días.

1a. ETAPA.—La fundación de la gran Tenochtitlán en 1325, trajo como consecuencia el sometimiento de los aztecas a una forma de gobierno que contenía elementos que lo equiparaban al mu-

nicipio natural; tales como la coexistencia de personas en un territorio determinado, asentamiento de sus clanes, surgimiento de vínculos de vecindad.

La mayoría de los pueblos indígenas de la época precortesiana, estuvieron organizados social y políticamente en el clán y la tribu. Las tribus como base del clán, llegando a desenvolverse tan rápidamente, que pronto formaron verdaderos estados tribales, los cuales constituyeron también, en un período de gran evolución, confederaciones de tribus. "La confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural para regir grandes contingentes humanos, ligados no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común (GONZALO AGUIRRE BELTRAN, Formas de Gobierno Indígena).

Los órganos de las tribus y de las confederaciones de tribus, fueron producto de un sistema de elección indirecta, ya que los consejos tribales que estaban formados por los ancianos de mayor jerarquía, elegían para cargos vitalicios al tlatoani o gobernador y al tlacatecuhtli o jefe militar.

La institución característica de esas organizaciones tribales fue el calpulli, al que podemos considerar como el primer vestigio de organización municipal anterior a la conquista.

El Lic. Gonzalo Aguirre Beltrán considera que "el calpulli era troncalmente una constelación cultural semejante a la gens griega o al clán escocés" y otro autor, Tompson, citado por el propio Aguirre Beltrán, lo ha definido como "un clán geográfico en el que se halla determinada la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado". Además, se considera también al calpulli como un barrio de gente conocida o linaje antiguo que tiene sus tierras y términos (geográficos) conocidos como de aquella cepa, barrio o linaje con un dios particular, un nombre y una insignia.

La estructura administrativa y política del calpulli; su régimen de propiedad comunal; la distribución del trabajo; la resolución de problemas comunales mediante consejo, cuyos magistrados eran electos a semejanza del cabildo abierto español; la recaudación de impuestos; el cuidado del orden, etc., son elementos que lo acer-

can mucho al molde creado por los romanos y desarrollado en España.

En el aspecto político, el calpulli cultivó los pactos, las alianzas, las federaciones de tribus y principalmente, las uniones familiares de una tribu con otra.

Además de los funcionarios ya mencionados, el tlatoani y el tlacatecuhtli, había otros funcionarios importantes a saber: el tlachcauh o pariente mayor, quien tenía las funciones e un alcalde dentro del calpulli; los calpizques o recaudadores de tributos y los topiles o conservadores del orden. De menor jerarquía eran los tlacuifos, personas encargadas de recoger las tradiciones históricas, de pintar los jeroglíficos, etc.

El calpulli subsistió después de la conquista, ya que los pueblos continuaron rigiéndose por sus antiguas costumbres. Fue necesario que la metrópoli española expidiera multitud de cédulas reales para reconocer esas costumbres o prácticas administrativas y judiciales que habían hecho del calpulli la entidad aglutinadora por excelencia de las primitivas formas de estructuración y organización administrativa.

De lo anterior, podemos afirmar que el calpulli no corresponde al sistema que en la actualidad se considera como Municipio, toda vez que solamente era, como afirma Ochoa Campos, "un clán totémico con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza". (Op. cit. Pág. 37).

2a.—ETAPA.—Fue el conquistador Hernán Cortés, quien habiendo sido en Cuba Alcalde Mayor, fundó en Veracruz el primer Municipio mexicano el 22 de Abril de 1519, como una inteligente medida de carácter político para investirse de una legitimidad de conquistador que había creído perder como consecuencia de su rompimiento con Diego de Velázquez, a la sazón Gobernador de aquella isla. Y creó, al efecto, un ayuntamiento en toda forma con sus alcaldes, regidores, alguaciles y escribanos.

Una vez instalado dicho ayuntamiento, Cortés renunció al mando y a los poderes que emanaban del gobernador Velázquez, haciéndose elegir Justicia Mayor y Capitán General.

De esta irregular y ocasional implantación del municipio español en nuestro país, nacieron para los ayuntamientos facultades



y prerrogativas viciadas, tanto porque actuaban en forma absolutamente discrecional, como consecuencia de la falta de un estatuto legal de donde derivar sus atribuciones, como porque los conquistadores, no siendo personas versadas en asuntos de índole administrativa y legal, invistieron a los municipios de las formalidades y poderes que habían visto en España o en la Isla de Cuba.

Al conquistar la ciudad de Tenochtitlán, Cortés funda el correspondiente ayuntamiento en el Señorío de Coyoacán, trasladándolo posteriormente, en Mayo de 1524, a la metrópoli azteca e integrándolo con diez funcionarios: un Alcalde Mayor; dos Ordinarios y siete Regidores. Además, dos empleados: un escribano y un mayordomo.

Cortés mismo dictó las primeras ordenanzas municipales en el propio año de 1524 y otras en 1525, estableciendo las reglas de gobierno y definiendo los derechos y las obligaciones de las autoridades municipales.

Las ordenanzas de 1524 se referían: de la primera a la quinta al servicio militar y forma de prestarlo; de la sexta a la octava, al cultivo de la vid, de otras plantas que se tuvieran de Castilla y ciclos de esos cultivos; de la novena a la treceava, a la educación católica y prácticas referidas a la misma; la décima cuarta, a la prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios que el pago del tributo fuese en oro; de la décima quinta a la décima octava, a la residencia en el país, requisitos y forma de la misma; cuestiones del estado civil de las personas y asuntos urbanos; finalmente, la décima novena se refería a las compensaciones y premios para los conquistadores que aún no los hubiesen recibido.

Las Ordenanzas de 1525, contenían las siguientes disposiciones:

1o.—En cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal; cuatro regidores, un procurador y un escribano. A la usanza romana, los nombramientos debían hacerse el primero de enero de cada año.

2o.—Habría un fiel para cuidar los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y vigilar que se ajustaran a ellas las ventas, reglamentando los precios que se fijaran.

3o.—Se estableció a los rescatadores la prohibición de comprar las mercancías que llegasen a la Villa, sino hasta después de treinta días.

4o.—Reglamentaron el abasto de carne que se remataba por pregón, hasta adjudicarlo a quien hubiese ofrecido el precio más bajo. Esta reglamentación incluía también la prohibición de matanza en ningún otro lugar que no fuera el determinado al efecto, el cual debía estar fuera de la población y situado de modo que no fuera perjudicial a la salubridad de la Villa.

5o.—La venta de hortaliza, pan y pescado debía verificarse precisamente en la plaza pública y el pan de reunir el peso y cocimiento señalados por el Consejo.

6o.—Como en las Ordenanzas de 1524, en las de 1525, también se substanció lo relativo a las prácticas religiosas, disponiéndose la obligación para los vecinos de la Villa, de concurrir a misa los domingos y fiestas de guardar.

7o.—Lo referente a la residencia de los vecinos en su Villa fue tratado con menos rigor en estas Ordenanzas que en las anteriores. Así vemos que ahora la exigencia era a lo menos en las Pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.

8o.—Las facultades de dar tierra para labor, ganado o solar para casa, fueron delegadas en exclusiva al Consejo.

9o.—Los sitios de ganado no podían darse a distancia menor de media legua de cualquier sementera de españoles o de indios. Como consecuencia, los dueños debían poseer fierro propio para su marca, debidamente registrado ante el escribano de la Villa.

10o.—No podía celebrarse Cabildo por Alcaldes y Regidores, sin la presencia de Cortés o su lugarteniente, y el Alguacil Mayor tenía derecho de concurrir al Cabildo con Voz y voto.

Estas ordenanzas estuvieron vigentes durante casi medio siglo. En 1573, el Rey Felipe II expidió las ordenanzas de nominadas "Sobre descubrimiento, población y pacificación de los indios" las cuales rigieron durante más de dos siglos, pues en 1776 fueron derogadas al expedirse otras denominadas "ordenanzas de intendentes". Estas ordenanzas y un sin número de disposiciones aisladas dictadas por los reyes españoles, antes que corregir los vicios

de origen con que se había implantado el régimen municipal en nuestro país, los aumentaron, debido ante todo a esa desordenada proliferación de decretos, disposiciones y ordenanzas que en algunos casos resultaban claramente contradictorios.

En virtud de lo brevemente expuesto, podemos afirmar que el Municipio, tanto en la época anterior a la conquista como durante la Colonia, no intervino como sujeto de los derechos y obligaciones que emanan de un contrato administrativo, por haber carecido no solamente de las facultades necesarias para ello, sino también de la ausencia de la necesidad de celebrar dichos actos jurídicos.

3a. ETAPA.—La organización municipal de la Colonia subsistió muchos años después de iniciado el movimiento de Independencia, merced a la confirmación de las funciones públicas que en favor de las autoridades existentes hizo la Junta Provisional emanada del Plan de Iguala.

La Constitución de Apatzingán ratificó también la subsistencia de los ayuntamientos "mientras no se adopte otro sistema"; no así en la de 1824 en la que ni siquiera se hace mención de los ayuntamientos.

Es hasta el año de 1836, con la expedición de las Siete Leyes Orgánicas Constitucionales, cuando a la organización municipal se le concede consagración constitucional, habiendo sido por primera vez reglamentados los derechos y las obligaciones de los ayuntamientos en una ley expedida en marzo de 1837. No obstante el carácter centralista de esas disposiciones, reconocieron a los municipios la facultad de que sus habitantes eligieran popularmente a los integrantes del ayuntamiento; pero esta conquista se fue desvirtuando poco a poco con la intromisión paulatina, en la vida política y social de los municipios, de funcionarios dependientes del Centro, tales como Subprefectos, Prefectos, Juntas Departamentales, etcétera.

Las bases constitucionales de 1843, expedidas por Santa Anna, llevan al extremo la dependencia de los Municipios respecto de las juntas Departamentales —organismos políticos— al conceder a éstas la facultad de establecer corporaciones, reconociéndoles esa calidad a determinados conglomerados humanos; de nombrar a los

funcionarios municipales; de expedir reglamentos u ordenanzas de policía y buen gobierno; de manejar su hacienda, etc.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República, expedido por el Presidente Ignacio Comonfort en 1856 para regir mientras se promulgaba la Constitución de 1857, encontramos a los municipios dependiendo directamente de los Gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios Municipales, expedían ordenanzas locales y, sobre todo, manejaban la hacienda municipal.

Las leyes de desamortización de bienes de corporaciones civiles, dictadas también por Comonfort en 1856, afectaron profundamente la economía de los municipios, toda vez que los obligó a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente a servicios públicos, privándolos de terrenos, edificios, palacios municipales y aún de vías públicas, siendo las plazas y los jardines, en algunos casos, objeto de denuncias y adjudicaciones.

"Desde la independencia hasta el triunfo de la República en 67, los Ayuntamientos resienten el desorden que entonces prevalecía.

"Instituciones democráticas, parecería que los Municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del Partido Liberal Pero no fue así; las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida" (FELIPE TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera Edición. Pág. 163.)

Durante el régimen porfirista, los municipios tomaron diferentes denominaciones; entre otras, los de partidos, distritos, prefecturas, etc., estando bajo las órdenes directas de un jefe político, personaje siniestro que actuaba como delegado del despotismo central federal.

En el año de 1914, Don Venustiano Carranza dictó varias disposiciones legales relativas a los Municipios: La Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución General de la República, consagrando el Municipio Libre; la Ley que facultaba a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; la Ley que otorgaba facultades a los Municipios para expropiar terrenos en donde instalar escuelas, mercados, cementerios del Distrito y Territorios

Federales; la Ley sobre los procedimientos para las expropiaciones de bienes, realizadas por los Municipios.

El propio General Carranza expidió con fecha 25 de diciembre de 1914 un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución de 1857, en lo referente a que "los Estados adoptarán para su régimen interior, además de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, la organización política y administrativa, teniendo como base al Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que existan intermedios entre éstos y el Gobernador Estatal", que pasó a ser el contenido del primer párrafo del artículo 115 de nuestra vigente Constitución General de la República de 1917.

La evolución que ha sufrido el artículo 115 Constitucional en lo que se refiere a los Municipios, ha sido la siguiente:

El artículo 115, originalmente decía así: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.—Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III.—Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

El texto anterior fue reformado en los siguientes términos, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de abril de 1933:

"Art. 115.—Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.—Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio;

III.—Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

II.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la para todos los efectos legales”.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

Por último, según publicación del Diario Oficial de 12 de febrero de 1947, se adicionó un segundo párrafo a la Frac. I del artículo 115 Constitucional. Dicho segundo párrafo, decía así:

“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

El párrafo anterior fue suprimido según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de octubre de 1953 por modificación del artículo 34 del mismo ordenamiento constitucional que otorgó la ciudadanía a las mujeres.

## EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A) LAS FUNCIONES DEL ESTADO.—“El Estado es la institución por excelencia encaminada a proteger y salvar las libertades fundamentales del hombre” (1). A través del Estado, las sociedades humanas realizan sus aspiraciones más altas y encuentran en él los cauces adecuados para su organización económica, política y cultural.

Las funciones del Estado moderno están íntimamente ligadas a los fines que éste se ha propuesto y a las atribuciones que constituyen el contenido de su actividad.

Para el distinguido maestro Dr. Andrés Serra Rojas, “La idea de fin domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico que lo caracteriza tiene una finalidad que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de su positividad. Los fines del Estado están contenidos en el cuadro de las normas jurídicas vigentes; en principio, en su norma constitucional y en su legislación ordinaria y reglamentaria”.

“La idea de fin —continúa el Maestro Serra Rojas— es un elemento útil para determinar si el propósito contenido en la norma constitucional no se desvirtúa en la legislación ordinaria o si ésta realiza un propósito no implicado en la norma suprema”.

“Válidamente —opina el Dr. Serra Rojas— podemos referirnos a fines constitucionales, estructurales, orgánicos o fundamentales, frente a los fines inmediatos, intermedios o posprimeros o últimos” (2).

Para el Doctor Gabino Fraga, la noción de las funciones del Estado se encuentra íntimamente ligada al concepto de las atribuciones del mismo. Siguiendo a Roger Bonnard, el Maestro Fraga

acepta que éstas, son las tareas, las actividades que el Estado debe realizar. Y agrega, que la extensión de las mismas está en relación directa con los criterios doctrinales de individualismo, estatismo y socialismo que indican los límites de la intervención estatal en las actividades de los particulares.

En resumen, el Dr. Fraga opina que "el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución". (3).

En nuestro derecho, el concepto de las funciones del Estado tiene su base en lo que dispone el Artículo 49 de la Constitución que indica que "El Poder Supremo de la Federación, se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo, y Judicial". Lo que quiere decir, que a cada uno de esos Poderes corresponde una función que toma su nombre, o sea, función Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Lo anterior tiene su fundamento teórico en el principio de la división de poderes que preside nuestra vida institucional.

Existen dos criterios para determinar el contenido de las funciones del Estado: el formal y el material. Desde un punto de vista formal, es decir, atendiendo al órgano que realiza la función, podemos afirmar que serán objeto de la función Legislativa todos los actos realizados por el Poder Legislativo; Administrativos todos los actos realizados por el Poder Ejecutivo y Judiciales todos los realizados por el Poder Judicial.

Desde el punto de vista material, definimos las funciones del Estado atendiendo a la naturaleza intrínseca de los actos que constituyen su objeto. Así, podemos afirmar que la función Legislativa es la actividad que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, o sea la Ley. Esta, participa de los caracteres de abstracción, impersonalidad y permanencia. El procedimiento para la creación de la Ley obedece, en nuestro Derecho Constitucional, a las disposiciones de los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, básicamente.

La función judicial o jurisdiccional desde un punto de vista material, consiste en la determinación de la existencia o inexisten-



cia de una relación jurídica litigiosa, en la cual quien realiza dicha determinación no es sujeto.

Por último, la función administrativa desde un punto de vista material, es aquella "que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (4).

Para el Doctor Serra Rojas, "la función administrativa es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos, es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares". Y señala como sus elementos los siguientes: "a) La subordinación al orden jurídico; b) La finalidad de la función; c) Los medios como se realiza la función y d) Los límites concretos de la función administrativa. (5).

B) LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.—  
"En la doctrina constitucional, la organización es la expresión de la voluntad general del grupo. Son las voluntades individuales las que se reúnen u "organizan" en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales".

"Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad; las segundas, sólo se refieren a uno de los Poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber donde acaba la política y comienza la administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Las formas de organización política, comprenden todos los aspectos del Estado, es decir, es un conocimiento que abarca la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado determinado y que comprende a todos sus órganos.

Las formas de organización administrativa, se refieren a un aspecto parcial de esa actividad, aquella que regula al Poder Ejecutivo, al Gobierno, que según Orlando "es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto". (6).

"La organización administrativa se presenta bajo diversas modalidades, pero los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: El régimen de centralización y el régimen de descentralización". (7).

a).—La centralización. Sus caracteres generales.—Para el maestro Fraga, existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de los diversos grados en los que existen ciertas facultades.....".

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía, la que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores en cada grado de jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración pública federal. Dichos poderes son los siguientes: a) Poder de nombramiento; b) Poder de mando; c) Poder de vigilancia; d) Poder disciplinario; e) Poder de revisión y f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Mediante el poder de mando las autoridades superiores tienen la facultad de hacer por medio de nombramientos, la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados; a través del poder de mando, las autoridades superiores se encuentran facultadas para dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuídas; por medio del poder de vigilancia, las autoridades superiores exigen de las inferiores la

rendición de cuentas, balances, informaciones, para darse cuenta de la regularidad con que están desempeñando sus funciones las inferiores; el poder disciplinario se traduce en la facultad que tienen determinados órganos de la administración para imponer sanciones a todos los titulares de los órganos que le están subordinados cuando éstos faltan al cumplimiento de sus deberes; en virtud del poder de revisión, los órganos superiores tienen la facultad de otorgar a los actos de sus inferiores su aprobación previa, pudiendo suspenderlos, anularlos o reformarlos; por último, el poder para la resolución de conflictos de competencia se traduce en la facultad que tiene la autoridad jerárquicamente superior para dirimir las controversias relativas a la competencia que se susciten entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

b) La descentralización. Sus caracteres generales.—Para el distinguido maestro don Andrés Serra Rojas, la descentralización "es un procedimiento de Derecho Administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui generis, que no es la jerarquía". (8).

El Doctor Fraga opina que "la descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas de sus labores encomendando facultades de consulta, de decisión o ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración".

"Así pues, —asienta el maestro Fraga— el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores". (9).

De acuerdo con las ideas expuestas y siguiendo al maestro Gabino Fraga y al tratadista italiano Donato Donatti, la descentralización administrativa puede adoptar tres modalidades diferentes: 1a.—Descentralización por región. 2a.—Descentralización por servicio y 3a.—Descentralización por colaboración. Sin embargo, la mayoría de los autores aceptan solamente las dos primeras formas de organización administrativa.

C) LA DESCENTRALIZACION POR REGION.—Para el objeto de nuestro estudio y siguiendo las ideas del maestro Fraga, podemos afirmar que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial y que las razones que han conducido a este régimen, consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de designar las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas Autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan. Además, desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Ahora bien, se han señalado frente a los propósitos y ventajas antes mencionados, algunos inconvenientes; a saber: por una parte se afirma que este régimen debilita al poder central, disminuye su fuerza y le impide en un momento dado atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, ya que dicho poder central carece de poder respecto de las Autoridades descentralizadas, para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adapta la organización centralizada. Por otra parte, se señala que la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la intervención de factores de esa índole en la administración, con perjuicio de ésta. Y por último, se arguye que en la organización descentralizada por región frecuentemente el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen

relaciones con ellos, sin tomar en cuenta la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios". (10).

a) El Municipio.—"El Municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo hogar". (11).

El Municipio ".....Constituye una comunidad de personas —preferentemente de familias— situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad". (12).

El municipio constituye el ejemplo típico de descentralización por región, pues se ajusta a los propósitos de ese régimen que hemos mencionado con anterioridad.

En nuestro régimen constitucional, el Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, reconociéndosele personalidad jurídica para todos los efectos legales. (Artículo 115 Constitucional, párrafo primero y fracción III).

b) Las doctrinas relativas al régimen municipal.—Nos referimos brevemente a la teoría clásica y a la escuela realista en cuanto que cada una de ellas señalan los caracteres de la descentralización por región, que encuentra su ejemplo típico en el Municipio.

Para la teoría clásica, los caracteres de la organización municipal son los siguientes: 1o. La existencia de una personalidad jurídica; 2o. La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad; 3o. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y 4o. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Para la escuela realista, dichos caracteres son los siguientes: 1o. La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región; 2o. el nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones, y 3o. la existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración.

De la lectura de las fracciones I, II y III del Artículo 115 de nuestra Constitución, advertimos que nuestra legislación ha tomado como modelo las ideas de la doctrina clásica, aún cuando en principio, el municipio debe su existencia a la ley.

c) Los órganos del Municipio. Sus facultades.--Como toda persona moral, el Municipio requiere también de órganos que lo representen.

Nuestra Constitución reconoce en su Artículo 115 como órganos de representación del Municipio a los Ayuntamientos y a los Presidentes Municipales, ambos de elección popular directa.

El Ayuntamiento es un cuerpo deliberante con facultades no solamente de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutivo del Municipio que tiene como función la realización de los acuerdos del Ayuntamiento.

El Doctor Serra Rojas considera también como órganos municipales a los Regidores, a los Síndicos, a los Organos Consultivos y a algunos Organos de Colaboración del Municipio, cuyas facultades se encuentran consignadas generalmente en las Leyes orgánicas municipales, por lo que se refiere a los Regidores y a los Síndicos y en algunas leyes o reglamentos especiales, por lo que se refiere a los órganos consultivos y a los órganos de colaboración. Sin embargo, solamente tienen el carácter de verdaderos órganos administrativos municipales los Regidores y los Síndicos, pues en nuestro derecho positivo, la mayoría de las leyes orgánicas municipales les asignan una esfera determinada de competencia en los asuntos del Municipio. No sucede lo mismo con los órganos consultivos u otros órganos que colaboran con el Municipio, pues no forman parte de la administración propiamente municipal.

## CAPITULO II

1.—NOCIONES GENERALES ACERCA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. Definiciones de diversos autores. 2.—LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3.—LOS ELEMENTOS ESENCIALES: a) Sujetos. b) Capacidad y competencia. c) Consentimiento. d) Forma. e) Objeto. f) Causa. g) Régimen jurídico especial. 4.—ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO: a) Plazo. b) Conmutabilidad. c) Intransferibilidad. d) Licitación y pliego de condiciones. e) Garantías. f) Sanciones. 5.—LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 6.—EXTINCION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Antes de abordar el estudio de los contratos administrativos, es necesario hacer referencia a la noción de contrato y los elementos que lo constituyen en el Derecho Privado. Así, tenemos que el contrato ha sido definido como "un acuerdo de dos o varias voluntades en vista de producir efectos jurídicos....." (COLIN y CAPITANT, citados por Manuel Borja Soriano en su Teoría General de las Obligaciones. Pág. 129. Segunda Edición. México, 1953).

Nuestros Códigos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, lo han definido: El Código de 1884, en la siguiente forma: "Art. 1272: Contrato es un convenio por el que dos o más personas se transfieren algún derecho o contraen alguna obligación". El Código de 1928, preceptúa: "Art. 1793: Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y los derechos toman el nombre de contratos". Ahora bien, el Art. 1792 de este mismo ordenamiento nos proporciona la definición de convenio en los siguientes términos: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Por lo que respecta a los elementos del contrato tenemos que, como afirma el maestro Borja Soriano (Op. cit. pág. 139), "el Código de 1928, inspirándose en el proyecto franco-italiano de "Código de las obligaciones y de los contratos" (Arts. 10 y 11), distingue en el contrato los elementos necesarios para su existencia y los que sólo se exigen para su validez".

La anterior afirmación se corrobora con la lectura de los artículos 1794 y 1795 del citado cuerpo legal.

En el Art. 1794 encontramos consignados los elementos esenciales de todo contrato en nuestro régimen jurídico privado; es decir, según dicho artículo, "Para la existencia del contrato se requiere: I. Consentimiento. II. Objeto que pueda ser materia del contrato.



Los elementos de validez del contrato nos los señala el Art. 1795 que dispone: "El contrato puede ser invalidado: I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas; II. Por vicios del consentimiento: III. Porque su objeto, motivo o fin sea ilícito; IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece". Lo que quiere decir que dichos elementos son: 1o. La capacidad de las partes que intervienen en la celebración del contrato. 2o. Que el consentimiento se encuentre exento de vicios. 3o. Que el objeto, motivo o fin del contrato sea lícito. y 4o. Que el consentimiento se exprese en la forma requerida por la ley.

Explicaremos brevemente los mencionados elementos esenciales y de validez del contrato:

I.—EL CONSENTIMIENTO. "Consiste en el acuerdo de dos o más voluntades sobre la producción o transmisión de obligaciones y derechos, siendo necesario que estas voluntades tengan una manifestación exterior". (Capitant, citado por Manuel Borja Soriano, Op. cit. pág. 141).

Posteriormente nos referimos a los diversos sistemas que exponen el momento en que el consentimiento queda formado.

II.—EL OBJETO. Al respecto, el Art. 1824 de nuestro Código Civil vigente dispone: "Son objeto de los contratos: I. La cosa que el obligado debe dar. II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer". Ahora bien, por lo que se refiere a la cosa que el obligado debe dar, tenemos que "la prestación de cosas puede consistir: I. En la traslación del dominio de cosa cierta. II. En la enajenación temporal del uso o goce de cosa cierta. III. En la restitución de cosa ajena o pago de cosa debida". (Art. 2011 c.c. vigente).

"La cosa objeto del contrato debe: 1o. Existir en la naturaleza. 2o. Ser determinable en cuanto a su especie. 3o. Estar en el Comercio". (Art. 1825 del C.C. vigente).

"Las cosas futuras pueden ser objeto de un contrato. Sin embargo, no puede serlo la herencia de una persona viva, aún cuando ésta preste su consentimiento". (Art. 1826 del Código Civil vigente).

Por lo que respecta al hecho que el obligado debe hacer o no hacer, nuestro Código Civil vigente, dispone:

"El hecho positivo o negativo, objeto del contrato, debe ser: I. Posible. II. Lícito". "Es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización". "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres". (Arts. 1827, 1828 y 1830).

III.—LA CAPACIDAD DE LAS PARTES. En los anteriores puntos nos referimos a los elementos esenciales del contrato. Ahora aludiremos a los elementos de validez, comenzando por la capacidad jurídica que consiste en la aptitud para ser sujeto de derechos y hacerlos valer. La capacidad puede ser de goce y de ejercicio.

El maestro Borja Soriano (Op. cit. pág. 274), expresa que puede haber incapacidad de goce e incapacidad de ejercicio; incapacidades generales e incapacidades especiales.

Incapacidad de goce tienen los extranjeros que no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales, en la República Mexicana, sino previo compromiso ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta de las playas, por ningún motivo pueden los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, al tenor de lo dispuesto en la Frac. I del Art. 27 de nuestra Carta Fundamental.

La incapacidad de ejercicio, considerada como la excepción de la regla consagrada en el Art. 1798 de nuestro Código Civil vigente que declara que son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley.

La incapacidad general para contratar, como la que tienen los menores de edad; los mayores de edad que se encuentren privados de la inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aún cuando tengan períodos lúcidos; los sordomudos que no saben leer y escribir. Por éstos debe contratar su representante legal.

La incapacidad especial, como la que tienen el marido y la mujer para celebrar el contrato de compraventa entre sí cuando se encuentren casados bajo el régimen de sociedad conyugal. Y la

mujer necesitará autorización judicial para celebrar cualquier clase de contrato y para ser fiadora de su marido obligándose solidariamente con él en asuntos que sean del interés exclusivo de éste; excepto cuando el contrato sea el de mandato o cuando la mujer otorgue fianza para que su marido pueda obtener la libertad. (Arts. 174, 175 y 176 del C. Civil vigente).

IV.—EL CONSENTIMIENTO EXENTO DE VICIOS. El consentimiento puede ser afectado por: a) error; b) dolo; c) mala fe; y d) violencia.

a) El error es la falsa apreciación de la realidad. Y puede ser de aritmética, que sólo da lugar a reparación; de cálculo, que sólo da lugar a que se le rectifique; de hecho, que recae sobre hechos materiales; de derecho, que recae sobre una regla de derecho. También existe error obstáculo, que impide la formación del contrato; error nulidad que lo hace simplemente anulable y error indiferente, que carece de influencia sobre el contrato.

b) El dolo es "cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes". (Art. 1815 del C.C. vigente).

c) Mala fe es "la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido". (Art. 1815 del Código Civil vigente, in fine).

d) La violencia la define nuestro Código en la siguiente forma: "Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado". (Art. 1819).

V.—QUE EL OBJETO, MOTIVO O FIN SEA LICITO. O sea, que no sea contrario a las leyes de orden público, ni a las buenas costumbres.

VI.—QUE EL CONSENTIMIENTO SE EXPRESE EN LA FORMA REQUERIDA POR LA LEY. Con relación a este punto, nuestro Código Civil vigente dispone: "El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente". (Art. 1803).

“Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; excepto aquéllos que deben revestir una forma establecida por la ley”. (Art. 1796).

“En los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la Ley”. (Art. 1832).

Ahora, pasemos al estudio de los contratos administrativos.

“El contrato administrativo es el negocio bilateral que el estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público”. (MARCEL WALINE, Droit Administratif, 1959. Pág. 525).

Para el distinguido maestro Dr. Andrés Serra Rojas, el contrato administrativo “es una forma de colaboración voluntaria de los particulares que contratan con el Estado por los beneficios que les proporciona esta relación jurídica”. (DERECHO ADMINISTRATIVO. 1959 Pág. 743).

Y, en explicación de lo anterior, el Maestro Serra Rojas señala: “El Estado no dispone siempre de los elementos necesarios para la organización de las empresas oficiales que le puedan suministrar las materias primas o los productos elaborados que reclaman los servicios públicos o que emprendan la realización de las obras públicas que constituyen uno de los renglones más importantes de la actividad del Estado moderno”.

Recaredo Fernández de Velasco opina que “los contratos administrativos son aquellos que tienen por objeto inmediato y directo la satisfacción de una necesidad pública”. (LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 1927).

Gastón Jeze dice de ellos que “son los contratos celebrados por la Administración Pública para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos”. (PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo III, Pág. 175).

RAFAEL BIELSA los define diciendo: “Es contrato de derecho público la convención que el Estado, obrando como sujeto de derecho público, realiza con otro sujeto de derecho (público o privado), con un fin público”. “Es contrato administrativo el que la administración pública celebra con otra persona pública o privada,

física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública”.

Miguel Angel Bercaitz dice al respecto: “Podemos entonces definir los contratos administrativos diciendo que son, por su naturaleza, aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, o que, en su ejecución, puedan afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por lo cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado que colocan al contratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica”.

Y podemos decir también, que son contratos administrativos aún cuando no por su naturaleza, aquéllos que el legislador ha sometido a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica, a pesar de no celebrarse con un fin público, ni afectar en su ejecución la satisfacción de una necesidad colectiva”. (TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 1952, Pág. 214).

De las opiniones anteriores, podemos derivar que el contrato administrativo es el acuerdo que se establece: 1o. Entre la Administración Pública y una o varias personas de derecho público 2o. entre la Administración Pública y una o varias personas físicas o morales privadas, con el objeto de proveer al cumplimiento de los fines que la ley le ha impuesto a la propia Administración.

## LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Este tema lo tratan los autores de derecho administrativo haciendo un parangón entre los contratos civiles y los contratos administrativos.

Para André de Laubadere, el régimen jurídico entre los contratos civiles y los contratos administrativos es profundamente diferente: "La noción misma de contrato es una noción única, una cierta categoría jurídica. En derecho administrativo como en derecho civil, es un acuerdo de voluntades, generador de situaciones subjetivas". "Pero el régimen jurídico de los contratos administrativos es un régimen completamente autónomo. El contrato administrativo está dominado por las exigencias del servicio público". "Para que un contrato celebrado por la administración se califique como administrativo, es necesario: Primero, que se relacione con la organización o el funcionamiento de un servicio público de interés general; Segundo, que se contengan una o varias cláusulas exorbitantes del derecho común".

El maestro Dr. ANDRES SERRA ROJAS, expresa:

I.—La Administración Pública puede celebrar una diversidad de contratos, sujetos a diversas modalidades jurídicas.

II.—Esos contratos celebrados por la Administración Pública pueden ser:

a).—Contratos civiles realizados por la Administración y sujetos a un régimen de derecho privado.

b).—Contratos administrativos, en los que necesariamente debe intervenir la administración en la gestión de un servicio público y con un régimen de derecho público determinado por la propia administración, en el cual se insertan cláusulas exorbitantes para regular la relación contractual".

Los elementos del contrato administrativo pueden ser de dos clases: esenciales y secundarios.

Se señalan entre los primeros: a) a los sujetos del contrato; b) la capacidad y competencia; c) el consentimiento; d) la forma; e) el objeto; f) la causa y g) el régimen jurídico especial a que se somete.

Entre los elementos secundarios se señalan: a) el plazo; b) la conmutabilidad; c) la intransferibilidad; d) la licitación y el pliego de condiciones; e) las garantías y f) las sanciones.

## ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO:

a).—SUJETOS. Son sujetos de la relación jurídica del contrato administrativo, el órgano u órganos de la administración que lo celebren y las personas físicas o morales que intervienen en él. O sea: órganos de la administración pública federal, de la administración pública de las entidades federativas y de la administración municipal por una parte, y por otra parte, todas las personas físicas o morales privadas que contraten con aquéllas.

Para el tratadista RAFAEL BIELSA, en todo contrato administrativo deben concurrir, entre los elementos esenciales, el del sujeto que es la Administración pública (Estado, Provincia, Comuna o Entidad autárquica), obrando como entidades de derecho público. (TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II. Pág. 143. 5a. Edición. Buenos Aires. 1955).

El cocontratante de la administración en los contratos administrativos "tiene derecho a mantener un determinado equilibrio financiero en su empresa, percibiendo oportuna y justa remuneración de sus trabajos, y a que se le cubran todas las indemnizaciones". (SERRA ROJAS, Op. cit. Pág. 751).

Asímismo, dicho cocontratante "está obligado a ejecutar las estipulaciones del pliego de condiciones, del cual sólo se libra por fuerza mayor. Esta obligación es personal. La obligación de ejecutar personalmente prohíbe cesiones y contratos parciales, salvo que lo autorice la administración. En materia de contrato de obras públicas es frecuente que un contratista de una carretera esté autorizado para celebrar contratos con otros contratistas sobre aspectos parciales de su obra". (SERRA ROJAS, Op. cit. Pág. 753).

b).—CAPACIDAD Y COMPETENCIA.—La capacidad es la aptitud para ser sujeto de derechos y hacerlos valer. La capacidad puede ser de goce y de ejercicio. En el primer caso, lo único indis-



pensable es la aptitud legal y en el segundo, es necesario un hecho o hechos, acto o actos para hacer valer la capacidad.

El maestro don Gabino Fraga anota en su libro de Derecho Administrativo, las diferencias substanciales que existen entre la capacidad de derecho privado y la competencia de derecho público.

Dichas diferencias, a juicio del Maestro, son:

I.—La competencia requiere un texto expreso de la Ley para que pueda existir.

En tanto que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en derecho administrativo ocurre lo contrario, es decir, la competencia debe justificarse expresamente.

II.—El ejercicio de la competencia es obligatorio para el órgano administrativo que la posee, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular.

III.—La competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos de la administración, en tanto que la capacidad es indivisible.

IV.—A la competencia no se puede renunciar ni someterla a convenios que comprometan su ejercicio.

Por lo que se refiere a la competencia, es importante anotar las opiniones del tratadista RAFAEL BIELSA: "Como en todo acto administrativo, son elementos esenciales de los contratos administrativos la competencia y la legalidad, concepto éste último que si bien en principio es comprensivo de la competencia y de las formas, se refiere así a la causa y al carácter del contrato".

"De acuerdo con la regla general, la competencia para contratar está determinada por la Constitución y por la Ley".

"En punto a contratos administrativos, las reglas de competencia se establecen en las leyes administrativas como las de capacidad para celebrar contratos de derecho privado se establecen en el Código Civil".

"Respecto de las entidades, sean autárquicas, sean meramente personalizadas, creadas por la ley, la capacidad para contratar se regula diversamente, sea por normas legales generales, sea por la ley de creación o especial de la entidad de que se trata".

"En esta materia es necesario diferenciar netamente lo que es competencia de la entidad administrativa, de lo que es competencia del órgano o agente de esa entidad".

"Pero a la competencia de la entidad administrativa se la concibe en derecho Público como potestad (por eso se dice poderes de la Nación, poderes de la Provincia). Esta potestad es la cualidad jurídico-política de esas entidades. En la ejecución de las funciones ella se reparte en los diversos órganos atribuyéndoles competencia. En este sentido, convenimos que la competencia es cuestión de cantidad o extensión y no de cualidad originaria y propia de la entidad pública".

"Determinada la potestad y la competencia de la entidad administrativa, se deslinda luego la competencia de los órganos o agentes de esa entidad; por ejemplo, los contratos que celebre el gobierno provincial deben serlo de acuerdo con las leyes respectivas; éstas leyes, en virtud de la constitución, determinan o limitan la competencia del poder ejecutivo y aún la del poder legislativo, y siendo así que toda provincia se obliga con sus contratos, es el Poder Legislativo en principio, quien autoriza a contratar y es el Poder Ejecutivo quien formaliza y ejecuta los contratos".

"Pero ciertos contratos administrativos los realiza exclusivamente el Poder Ejecutivo, de acuerdo con reglas insalvables de dos clases: 1o.—Las de índole jurídica general de todo contrato: licitación y otras formalidades determinadas; 2o.—Las de orden jurídico financiero: autorización e imputación legal".

"En todo contrato administrativo nacional o provincial, el acto esencial es el acuerdo, porque él es la expresión de voluntad de la entidad pública (nación o provincia), pero el contrato en rigor no existe en tanto no se normaliza como la ley lo quiere, es decir, mientras no se suscribe en forma que asegure la autenticidad y legitimidad del acto".

"Estas mismas reglas se aplican en el orden municipal. El poder de decisión está en el concejo deliberante; él otorga concesiones y autoriza contratos, pero los formaliza el Presidente Municipal que es el ejecutor de las decisiones municipales".

A esta atribución legal que tiene el órgano administrativo para obligar jurídicamente, por convención, a la entidad que representa, se le llama "competencia para contratar".

c).—CONSENTIMIENTO. El consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades para la producción o transmisión de obli-

gaciones y derechos, siendo necesaria la manifestación exterior de esas voluntades.

Existen cuatro sistemas que exponen el momento en que el consentimiento queda formado: 1o.—Sistema de la declaración; 2o.—Sistema de la expedición; 3o.—Sistema de la recepción; y 4o.—Sistema de la información.

El sistema de la declaración, consiste en que el consentimiento se perfecciona en el momento en que la aceptación se declara de cualquier manera. De acuerdo con el sistema de la expedición, el consentimiento se forma cuando la aceptación además de manifestarse, se dirige al oferente. Para el sistema de la recepción, el consentimiento se perfecciona cuando el documento que contiene la aceptación llega al oferente. Por último, en el sistema de la información, el consentimiento se forma únicamente cuando el oferente ha tenido conocimiento de la aceptación.

El estudio del consentimiento dentro del campo del derecho administrativo tiene una relevancia extraordinaria en los contratos administrativos, constituye la expresión de la voluntad de cualquiera de los órganos de la administración pública, encontrándose sometido a formalidades especiales, tales como que deba expresarse siempre en forma clara, precisa y por conducto del órgano competente.

El consentimiento en los contratos administrativos lo mismo que en los contratos privados, puede estar afectado por los siguientes vicios: error, dolo, mala fe y violencia.

Cuando sucede lo anterior, la ley otorga facultades a la propia administración para anular dichos contratos. Así tenemos, por ejemplo, la Frac. V del Art. 9o. de la Ley General de Bienes Nacionales que otorga facultades al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones que con violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia se hayan dictado y que perjudiquen y restrinjan los derechos de la Nación sobre los bienes del dominio público o los intereses legítimos de tercero". Y el Art. 13 de la misma Ley General de Bienes Nacionales dispone que "La nulidad, caducidad o rescisión de las concesiones sobre bienes del dominio público..... se dictarán por la autoridad administrativa..... y cuando la nulidad se funde en error, dolo o violencia y no en la violación de la Ley o en la falta de los supuestos de hecho para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cesen tales circunstancias".

El tratadista español Fernando Garrido Falla, refiriéndose al consentimiento de las partes que intervienen en la formación de un contrato administrativo expone: "por lo que se refiere a la administración pública, la cuestión de su consentimiento se resuelve, en definitiva, en un problema de procedimiento y de competencia. Como ha observado Jeze, para que un contrato celebrado por la administración sea válido y produzca efectos jurídicos, es necesario, en primer lugar, que se haya concluido entre partes capaces y agentes públicos competentes y, en particular, que la autoridad pública que ha celebrado el contrato tenga competencia legal para concluirlo.

Tratándose de la Administración Pública Estatal, cuya personalidad jurídica es única, habrá que estar, por tanto, a la competencia del organismo que contrata en su nombre. Resulta, pues, necesario realizar aquí una remisión en bloque a los principios que dominan la competencia de los actos administrativos. Por lo que se refiere a otras entidades administrativas con personalidad jurídica, habrá que estar a los términos en que su capacidad de obrar haya sido concedida por las leyes.

De la capacidad de los contratistas particulares que se relacionan con la administración se ocupan, en cambio, concretamente, nuestras leyes sobre contratación administrativa". (TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Volumen II, Madrid, 1960).

d).—FORMA.—La forma que en el derecho privado no constituye en general uno de los elementos esenciales de los contratos, en derecho administrativo y, particularmente, tratándose de los contratos administrativos, tiene singular importancia.

Ello se debe a que, en principio, cualquier actividad jurídica de los órganos administrativos, tiene que obedecer a diversas formalidades con un doble objeto: el de servir de instrumento (documento público) y el de garantizar la juridicidad de los actos administrativos.

En virtud de lo anterior, es claro que en materia administrativa jamás podrán existir los contratos consensuales por la sencilla razón de que la voluntad de la administración se expresa y se forma por medio de una serie de actos de distintos órganos, siendo indispensable encadenar estos actos por medio de esas formalidades para lograr, en última instancia, la voluntad estatal.

Con relación a la forma, BIELSA opina: ".....en los contratos administrativos la forma escrita y solemne es la regla general, a

diferencia de los contratos civiles, en los cuales la forma es la excepción como ya hemos dicho al considerar los actos administrativos en general”.

.....La actividad administrativa es formal, porque así lo exige la necesidad de determinar con precisión el acto, sea en punto a competencia, sea al fin de la institución, a la responsabilidad de funcionarios, etc.”. (Op. cit. Pág. 164).

e).—OBJETO.—En general el objeto de los contratos puede ser directo o indirecto: directo cuando se trata de la creación o transmisión de derechos y obligaciones; el indirecto, puede ser una prestación positiva o negativa: dar, hacer o no hacer. En realidad este criterio se observa tratándose tanto de contratos civiles como de contratos administrativos, con la salvedad de que en éstos últimos, el objeto presenta modalidades especiales.

El objeto de los contratos de derecho civil, tratándose de cosas, debe existir en la naturaleza, debe ser determinado o determinable en cuanto a su especie y debe estar en el comercio.

En derecho administrativo las cosas objeto de los contratos deben también existir en la naturaleza y ser determinadas o determinables en cuanto a su especie, siendo indiferente que se encuentren o no en el comercio, pues la administración pública puede afectarlas a un fin determinado en cualquier momento.

Refiriéndose a este tema, RAFAEL BIELSA expone: “El objeto del contrato es una prestación de utilidad pública; por ejemplo, un servicio público propio, un empleo público, una obra pública, etc. En tal virtud, la administración pública debe fijar unilateralmente el objeto, modo o condiciones de la prestación y de la contraprestación. Los contratos administrativos, lo mismo que los de derecho privado, deben reunir los elementos esenciales comunes a éstos: capacidad que es competencia en el ente público, causa lícita y consentimiento”.

“En esta institución hay evidentemente, más discrepancias doctrinales que en otras, porque el contrato es algo de construcción milenaria casi perfecta, que tiene su dominio natural en la libertad de las partes (salvo las limitaciones de orden público, muchas de ellas artificiales y arbitrarias). Una institución así no se acepta de buen grado cuando llevada al derecho público coloca a una de las partes en un plano inferior, en razón del interés general que gestiona la entidad pública contratante”.

“El Estado contrata para la realización del interés general; el particular en interés propio, individual. El primero se rige por normas de derecho público y el segundo mira a las de derecho privado fundadas en la igualdad de las partes.

El contrato administrativo lo es por el objeto (interés general: un servicio público, una obra pública, una función pública, un préstamo público). El sujeto preponderante es la Administración Pública por ser preponderante el interés que gestiona”. (Op. cit. Pág. 143 y 144).

f).—CAUSA.—En derecho civil, la causa de los contratos ha sido objeto de estudios y discusiones encontrados y contradictorios, sin que hasta la fecha los tratadistas se hayan puesto de acuerdo en algún punto. Esta diversidad de criterios, como sabemos, se ahonda más por la diferente terminología que cada uno de los autores ha empleado en el tratamiento del tema. Así tenemos, que para unos hay causa fuente, causa final, causa impulsiva, motivo, y para otros, motivo presupuesto, motivo determinante, fin, etc.

Nos referimos someramente a estos términos: La causa fuente o eficiente, es la fuente de las obligaciones, es decir: los contratos, los cuasicontratos, los delitos y los cuasidelitos.

La causa impulsiva para unos o causa final para otros, es el motivo que induce a cada contratante a obligarse; es el porqué el contratante se obliga; es el fin que persigue al obligarse.

La causa en los contratos administrativos, reviste una importancia de primer orden, aún cuando las acepciones que se le dan en derecho civil no correspondan a las de derecho administrativo.

Lo anterior deriva, como ya lo hemos dicho, de la vinculación que los contratos administrativos tienen con el interés público, o sea, que en realidad la causa de esos contratos, puede encontrarse ya en la satisfacción de una necesidad colectiva, ya en la prestación de un servicio público o como un acto por medio del cual el Estado, por disposición de la Ley, realiza sus atribuciones o sus fines. Es por eso que la causa es un elemento esencial en los contratos administrativos o sea el motivo que los determina; cuando desaparece ese motivo desaparece también de la vida jurídica el contrato; y cuando se celebra un contrato administrativo sin una motivación, es nulo de pleno derecho.

RAFAEL BIELSA, nos dice acerca de este elemento: “Causa jurídica: En los contratos administrativos, como dijimos, la causa

es esencial, tanto para la existencia y validez de ellos como para el criterio determinante de la extinción”.

Los contratos administrativos tienen, como los de derecho privado, una causa que comúnmente se llama motivo-presupuesto. Pero en los contratos administrativos la idea de causa o de motivo determinante tiene aún más importancia que los contratos de derecho privado, porque presupone el interés público o el fin de la institución a que se refieren esos contratos. En realidad, la única razón de ser de éstos es la satisfacción de ese interés o la realización de ese fin. Desde luego, ello no significa que un contrato deba considerarse administrativo por el solo hecho de referirse a un servicio público o a un fin institucional público. Un contrato es administrativo por su naturaleza jurídica y por su fin público y en eso se diferencia del contrato de derecho privado.

La causa de todo contrato administrativo es de índole objetiva, no en su género, sino en su determinación o configuración definitiva; no es, pues, la causa subjetiva lo que decide, pues las partes pueden ser guiadas por móviles diversos. Respecto del sujeto que contrata con la administración pública puede hablarse de una causa subjetiva, en cuanto al móvil o fin perseguido por él, pero no por la Administración pública.

Claro está que en los agentes de la Administración pública, es decir, en sus funcionarios pueden también existir ciertos móviles o fines; pero el único móvil o fin propio del contrato administrativo es realizar la función administrativa en mira del interés público, y según el régimen legal vigente. Y como estos elementos son ciertos y objetivos, de ahí que la causa deba considerarse siempre objetivamente” (Op. cit. Pág. 153 y sigts.).

g).—REGIMEN JURIDICO ESPECIAL.—Con la enunciación que antecede, nos referimos a la esfera jurídica donde nacen, se desenvuelven y se extinguen los contratos administrativos: es el régimen de derecho público, mediante el cual o en virtud del cual se coloca a la administración en un plano de superioridad jurídica frente a su cocontratante.

El régimen de derecho público, somete a los contratos administrativos a los siguientes presupuestos: 1o. Un régimen de interpretación especial: 2o. Un privilegio de rescisión unilateral y 3o. Un privilegio de ejecución directa.

1o.—EL REGIMEN DE INTERPRETACION ESPECIAL.—En los contratos de derecho privado, el Juez debe interpretar cual ha sido

la voluntad de las partes en el momento de la celebración del contrato.

En los contratos administrativos, el Juez debe tener en cuenta, ante todo, cuáles son las necesidades actuales de la colectividad. En tanto que en los contratos civiles la interpretación se dirige al pasado, en los contratos de derecho público la interpretación se dirige al presente.

En estas condiciones, si el Juez ve que la necesidad pública que se satisface por medio de un contrato administrativo ha dejado de tener interés, podrá dictar sentencia disolviendo el vínculo contractual.

2o.—EL PRIVILEGIO DE RESCISIÓN UNILATERAL".—La rescisión es la sanción más efectiva de que dispone la Administración Pública: tiene por finalidad dar por terminado un contrato manteniendo la responsabilidad que resulte al contratista. Es prudente distinguir: a.—La rescisión como sanción. b.—La rescisión que se dicta en interés general.

La jurisprudencia francesa ha llegado a estas importantes conclusiones:

a.—El poder de rescisión existe respecto a todos los contratos administrativos.

b.—La rescisión en interés del servicio público constituye para la Administración una competencia discrecional.

c.—La rescisión discrecional es de orden público aún si ella no es prevista en el contrato administrativo, la administración puede ejercerla y no puede comprometer su ejercicio.

d.—La rescisión discrecional implica para el cocontratante un derecho a la indemnización por los daños que se le causen". (Cita del Maestro Serra Rojas. Op. cit. Pág. 754).

3.—PRIVILEGIO DE EJECUCIÓN DIRECTA.—La satisfacción de las necesidades públicas, exige la intervención de la administración, que como poder público deberá vigilar su cumplimiento. Es en materia de ejecución de los contratos administrativos, en los que la administración tiene prerrogativas exorbitantes, que le permiten el control del contrato y la determinación unilateral de su ejecución.



## ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

a).—PLAZO.—El plazo en los contratos administrativos, tiene como característica fundamental, la de regir mientras las exigencias del servicio público lo reclamen, pues en situaciones adversas, la administración podrá darlo por terminado, indemnizando al cocontratante de conformidad con la Ley.

Es por eso que los plazos de los contratos administrativos son máximos y no mínimos en la mayoría de los casos.

“Cuando se trate de una Sociedad, las prórrogas no podrán exceder del plazo de duración estipulado en el pacto social”. (Art. 41 del Reglamento de la Ley de Vías Generales de Comunicación).

b).—CONMUTABILIDAD.—Los contratos administrativos son conmutativos y se puede decir que en ellos la aleatoriedad no existe. Por ejemplo, en las concesiones de servicio público la intervención de la administración en la fijación de las tarifas, las cuales deben ser justas y razonables, tanto para los usuarios como para los concesionarios, impedirá a éstos la obtención de beneficios económicos extraordinarios, en la inteligencia de que, cuando por factores posteriores a la celebración del contrato se haga demasiado onerosa la prestación de un servicio, la teoría de la imprevisión intervendrá para restablecer el equilibrio. Asimismo, en todo contrato administrativo, tanto la administración pública como su cocontratante conocen perfectamente el alcance de sus respectivos derechos y obligaciones; la administración pública por lo que respecta a lo que va a recibir y a pagar y el cocontratante, en lo que se refiere a lo que tiene que entregar como consecuencia del contrato y lo que debe cobrar

c).—INTRANSFERIBILIDAD.—Los contratos administrativos tienen como característica la de ser intransferibles. Esto se debe a que la Administración Pública, antes de contratar, se cerciora de la solvencia económica y moral y, en algunos casos, de la nacio-

nalidad del cocontratante. En estas condiciones, si el que contrata con la Administración transfiere a un tercero sus obligaciones y derechos, el Estado no podría investigar previamente al nuevo cocontratante, lo que ocasionaría problemas a la buena administración de un servicio público cualquiera, o a la marcha de la propia administración.

La intransferibilidad es una característica natural pero no esencial de los contratos administrativos.

Decíamos líneas arriba que la Administración Pública, antes de contratar, se cerciora en algunos casos de la nacionalidad de su contratante, porque aquélla debe vigilar del cumplimiento de lo preceptuado en nuestro Art. 27 Constitucional en lo que se refiere a la capacidad de los extranjeros (personas físicas o morales) para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas, sin que previamente convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y además, que renuncien a invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. Asimismo, la disposición de que por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Al respecto, la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone: "Art. 19.—Las acciones, obligaciones o bonos emitidos por las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte que fueren adquiridos por un Gobierno o Estado extranjeros, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto ni valor alguno para el tenedor de ellos".

d).—LA LICITACION Y EL PLIEGO DE CONDICIONES.—La licitación es el procedimiento generalmente observado por la Administración para la celebración de los contratos administrativos. El Art. 134 Constitucional se refiere a él al disponer que, "Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública".

La finalidad que se persigue mediante la licitación, es por un lado, la de la moralidad administrativa, impidiendo por ende, el

favoritismo; y, por otro lado, la de lograr los mayores beneficios económicos para la Administración, adjudicando el contrato a la persona que presente las condiciones más favorables.

Si hubieren concurrido varios solicitantes, se preferirá a aquéllos que por la calidad del equipo que ofrezcan destinar al servicio, por la instalación de servicios accesorios, tales como bodegas, terminales, estaciones intermedias, etc., estén en condiciones de prestar y garantizar un mejor servicio público.

En igualdad de condiciones se preferirá a personas físicas o morales vinculadas y con domicilio en las regiones o zonas que habrán de abarcar los servicios.

La licitación consta de cuatro etapas sucesivas que son:

PRIMERA.—El pliego de condiciones; SEGUNDA: La invitación; TERCERA: La junta; y CUARTA: La adjudicación.

PRIMERA: El pliego de condiciones es un documento formulado unilateralmente por la Administración, en que se detalla el objeto del contrato que se desea celebrar y los derechos y obligaciones que ha de asumir el cocontratante de la Administración. En general, tiene todas las características de los contratos de adhesión.

Jurídicamente debe ser considerado como un acto administrativo con todos los elementos de validez que le son propios: competencia, forma, objeto y causa.

El pliego de condiciones debe contener todo lo relativo a los derechos y obligaciones del cocontratante frente a la administración y frente a los usuarios; la forma de organización del servicio, así como todo lo concerniente a pagos, plazos, tarifas, etc.

SEGUNDA.—La invitación tiene por objeto llamar la atención de los interesados en celebrar el contrato propuesto en el pliego de condiciones. Dichos interesados deberán formular sus propuestas sujetándose al pliego. Por regla general, esta invitación se efectúa mediante publicaciones de prensa.

TERCERA: la junta, a la cual se le rodea de gran formalidad, tiene por objeto efectuar la apertura de los sobres que contienen las respuestas al pliego de condiciones e informar a todos los presentes del contenido de cada uno de ellos.

CUARTA: Por último, la adjudicación es el acto por medio del cual se acepta la propuesta seleccionada entre todas las enviadas. Este acto debe notificarse al futuro cocontratante, quedando

concluído en esta forma el contrato sin necesidad de formalidades posteriores.

El tratadista RAFAEL BIELSA, opina con relación a este elemento: "La licitación es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración pública conocer quiénes pueden en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia prestar servicios públicos o realizar obras. Es también un procedimiento necesario para conocer y aplicar los progresos incesantes de la técnica en las empresas de utilidad pública.

La licitación pública hace posible el contralor recíproco de los oponentes, claro está, cuando no hay combinación o confabulación secreta para impedir una concurrencia sincera.

No es, pues, la licitación una mera formalidad administrativa dirigida a impedir el favoritismo político o administrativo, o la discrecionalidad ilimitada, aunque éste sea, sin duda su fin principal.

Pero desde el punto de vista jurídico, a las ventajas de diverso orden de la licitación se une un principio de orden constitucional, y es el de la igualdad de los proponentes; pues si en general los servicios públicos se prestan en forma de monopolio o con exclusividad, la situación diferencial y privilegiada que de ella nace no debe ser mero acto discrecional, sino un procedimiento que garantice la superioridad de convicciones en un conjunto público realizado en un pie de igualdad ante la ley.

Mas cuando se habla de igualdad, no quiere ello decir que se pueda invocar un derecho subjetivo a prestar servicios públicos, sino que ese derecho se atribuye al que en igualdad de condiciones generales acredite más idoneidad técnica, financiera y moral.

La licitación es un requisito legal respecto de los contratos administrativos, instituído por motivos de conveniencia y de moralidad administrativa". (Op. cit. Págs. 167 y 171).

e).—GARANTIAS. En la mayoría de los contratos administrativos se incluye un sistema de garantías para asegurar el pago de las sanciones que la administración aplique a su cocontratante, en caso de inejecución parcial o total de lo convenido.

Esta garantía está constituída generalmente por un depósito de títulos o de dinero. Aplicada una sanción, la Administración retira su importe del depósito preconstituído y el cocontratante

tendrá la obligación de reponer la garantía en un plazo determinado, bajo la pena de caducidad del convenio.

f).—SANCIONES. En términos generales, la sanción puede considerarse como la consecuencia del incumplimiento. Tratándose del tema que nos ocupa, las sanciones que impone la Administración son de diversa índole; desde el simple apercibimiento hasta la multa o la rescisión unilateral del contrato.

En términos generales, podemos decir que la rescisión administrativa es la facultad que la ley otorga a la autoridad para dar por concluida la relación jurídica que existe entre ella y su cocontratante, cuando éste comete una falta o incumple las obligaciones que se le han impuesto.

Por caducidad entendemos el efecto de dejar pasar un plazo que la ley o la voluntad de las partes prefijan para el ejercicio de un derecho y dentro del cual deben realizarse los actos necesarios para darle vida y hacerlo subsistir.

Por lo regular en los contratos administrativos aparecen consignadas las causas de rescisión o de caducidad.

## LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

"Los criterios que informan la teoría de la nulidad de los actos administrativos son de válida aplicación al campo de la contratación administrativa. Esto significa, al mismo tiempo que una remisión en bloque a dicha teoría, recordar el carácter extraordinario que la nulidad de pleno derecho tiene, que sólo deberá admitirse, como regla, cuando falte totalmente alguno de los elementos que hemos señalado como constitutivos del contrato administrativo, a saber: consentimiento, objeto, causa y forma" (FERNANDO GARRIDO FALLA. Op. cit. Pág. 109).

La nulidad en los contratos administrativos, generalmente se determina invocando la presencia de los elementos que lo constituyen, aún cuando en ocasiones la autoridad administrativa considere que para declararla no sea necesario tener en cuenta los mencionados elementos, porque pueden presentarse causas que el interés público o las necesidades sociales impongan, y, en este caso, deberá atenderse preferentemente a esas causas de interés público o a esas necesidades que hayan de satisfacerse.

De acuerdo con las ideas del Dr. Gabino Fraga expuestas en el Capítulo correspondiente de su conocida obra y aceptando que "no se pueden trasladar al derecho Administrativo los conceptos básicos del Derecho Civil en materia de nulidades y que ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades, la absoluta y la relativa" los actos administrativos y, consecuentemente, los contratos, en los siguientes casos tienen como sanción la nulidad: 1o.—Cuando existen vicios de voluntad: error, dolo o violencia; 2o.—Por irregularidad u omisión de formas; 3o.—Por inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor; 4o.—Por ilegalidad de los fines del acto.

Por último, son aplicables al contrato administrativo los supuestos de inexistencia de los actos administrativos en general. Dichos supuestos son los siguientes: 1) Cuando falta la voluntad; 2) Cuando falta el objeto; 3) Cuando falta la competencia para la realización del acto, y 4) Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

## EXTINCION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Por lo que se refiere a la extinción de los contratos administrativos, es interesante anotar lo que al respecto expone el tratadista GARRIDO FALLA para quien existe una forma normal y varias anormales de extinción del contrato administrativo.

Invocando a RECAREDO FRNANDEZ DE VELASCO, Garrido Falla indica que "La extinción normal de los contratos estriba, lisa y llanamente, en la ejecución y cumplimiento de lo estipulado en el modo, tiempo y forma que se hubiere convenido".

Como formas anormales de extinción de los contratos administrativas, GARRIDO FALLA señala las siguientes, que pueden tener su causa: 1o. En razones de interés público; 2o. En falta cometida por el contratista; 3o. En la pérdida del objeto o imposibilidad del cumplimiento; 4o. En la desaparición (muerte) o pérdida de capacidad del contratista.

Por considerarlo de importancia para el objeto e este trabajo, me permito transcribir a continuación el "ACUERDO que reglamenta el otorgamiento de contratos para la ejecución de obras con costo superior a diez mil pesos", dictado por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, dirigido al C. Director de Bienes Nacionales, de fecha 23 de junio de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 1938.

"A partir de esta fecha, todos los contratos para obras cuyo costo se estime superior a diez mil pesos que deban hacerse, dependientes de esta Dirección, deberán adjudicarse precisamente a la persona que resulte triunfante en un concurso para el cual se observarán las reglas siguientes, sin perjuicio de que se cumplan las demás disposiciones vigentes:

1a.—Con la debida anticipación esa Dirección publicará las especificaciones necesarias y suficientes para que todos los con-



currentes se ajusten precisamente a ellas, y pujen sobre las mismas bases.

2a.—Se fijará día y hora en que se abran los sobres cerrados en que someterán sus propuestas ante los mismos concurrentes y en presencia de un delegado de la Oficina de Inspección Fiscal.

3a.—El contrato se adjudicará en subasta pública a la persona que, ajustándose estrictamente a los términos de la convocatoria y especificaciones para efectuar precisamente el mismo trabajo, ofrezca los presupuestos más bajos.

4a.—Será condición del contrato el otorgamiento de una fianza a satisfacción de la Secretaría, para el cumplimiento del contrato que se otorgue.

5a.—Todos los demás requisitos y precauciones que esa Dirección estime necesario tomar para garantizar debidamente los intereses de la Nación y la justicia en el otorgamiento de los contratos a los concurrentes que ofrezcan las mejores condiciones para la Nación".

### **CAPITULO III**

1.—DETERMINACION DEL CONCEPTO DEL CONTRATO MUNICIPAL 2.—ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO MUNICIPAL: a) Sujetos; b) Capacidad y competencia; c) consentimiento; d) Forma; e) Objeto; f) Causa y f) Régimen jurídico especial. 3.—ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL CONTRATO MUNICIPAL: a) Plazo; b) Conmutabilidad; c) Intransferibilidad; d) Licitación y pliego de condiciones; e) Garantías y f) Sanciones. 4.—INVALIDEZ Y EXTINCION DE LOS CONTRATOS MUNICIPALES.

Para determinar el concepto de contrato municipal es necesario considerar, primero, si le podemos advertir elementos que lo caractericen diferenciándolo de los contratos administrativos en general, y segundo, referirnos a cada uno de esos elementos, analizándolos principalmente a la luz de las disposiciones que con relación a ello aparecen en las Leyes Orgánicas Municipales vigentes en nuestro país.

Estrechamente vinculada con lo anterior está la necesidad de determinar si el Municipio tiene a su cargo actividades que le son exclusivas y que por ese motivo existan, como quiere Fernando Albi "materias privativas del Municipio". (Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Madrid. 1955. Pág. 123).

Hemos afirmado con anterioridad, transcribiendo al maestro Gabino Fraga al referirnos a la descentralización por región, que ésta "significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden". Pero este criterio nos conduce de inmediato a inquirir cuáles deben ser los servicios públicos que el Municipio debe prestar en forma exclusiva y, además cuáles deben ser las atribuciones que de la totalidad de las que al Estado corresponden, debe realizar el Municipio. Y por lo que se refiere a los servicios públicos, tendríamos que determinar cuándo existe prestación eficaz de los mismos.

Lo anterior ha conducido al tratadista español Fernando Albi, en su afán de puntualizar lo que él denomina el contenido del Municipio, "las finalidades que constituyen su razón de ser", a opinar que esto nos lleva de lleno a los problemas de la competencia y de que al comprobar si existe esa materia privativa "tropezamos enseguida con la noción de servicio público, base y razón de ser de la actividad de las entidades públicas de los tiempos actuales". (Op. cit. pag. 123).

El propio Albi cita los siguientes conceptos de León Duguit, relativos a los servicios públicos: "que de la noción del servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno"; que "El Estado se transforma resueltamente en un sistema de servicios públicos" y de que "hoy no se pide a los gobernantes solamente que aseguren los servicios de guerra, policía o justicia, sino que organicen y hagan funcionar toda una serie de servicios industriales, y que impidan que éstos se interrumpan un solo instante". Y emite su propio concepto al afirmar que "Es servicio público toda actividad jurídicamente regulada por la Administración y enderezada a satisfacer una necesidad general", noción en la que él mismo indica, incluye: a) Las realizaciones llevadas a cabo por particulares con medios particulares, es decir, sin aportación económica del Municipio, o sea las denominadas "empresas reglamentadas", por lo que "todos los servicios públicos que encajen en la competencia municipal y sean realizados por particulares, siempre que afecten al vecindario con carácter general, tendrán la consideración jurídica de servicios públicos, porque en todo caso serán regulados jurídicamente por el Municipio". b) La coordinación de la idea del servicio público con la de la policía —naciones éstas generalmente enfrentadas— pues "no hay términos hábiles para diferenciar a la policía como actividad de todo el conjunto de actividades administrativas que sirven a las necesidades generales; ni a la policía como regulación jurídica de las de todo el sistema jurídico que, con diversas formas de expresión, asegura la realización de las finalidades de la Administración pública". (ALBI, Op. cit. págs. 123 y 124).

Y por lo que se refiere a la "extensión de lo municipal", después de afirmar que del estudio de las legislaciones positivas se demuestra que no existe una competencia privativa de los Municipios esencialmente distinta de la que sea propia del Estado, considera que "la característica de la competencia del Municipio es la universalidad", y que "resulta curioso comprobar cómo se llegó a este criterio a partir del momento en que la revolución industrial del siglo XIX terminó con el reducido coto cerrado que había sido hasta entonces en materia concejil —lo edilicio, lo fiscal y lo policiaco—, para sustituirlo por la ilimitada noción del servicio público". Y agrega que, "este carácter ilimitado de la competencia municipal está generalizado en Europa, basándose en lo que a este respecto opina Guido Zanobini, para quien en Italia "el Municipio es una entidad de fines indeterminados..... de indefinida expansión, resultando imposible, por otra parte, el pretender

la enumeración completa de sus atribuciones". (Albi, Op. cit. página 126).

El mismo tratadista Fernando Albi, al hacer un estudio comparativo de la legislación iberoamericana, encuentra las siguientes nociones que en su opinión son básicas y que por lo tanto, nos pueden suministrar "una orientación concreta para llegar a puntualizar el contenido del Municipio en el mundo hispánico". Son las siguientes: INTERES, en el sentido de que el Municipio tiene como contenido la administración de los INTERESES locales; NECESIDAD, en el sentido de que el Municipio tiene a su cargo la satisfacción de las NECESIDADES colectivas; BIENESTAR, en el sentido de que el Municipio tiene por objeto la seguridad y bienestar de los habitantes; PROSPERIDAD, en el sentido de que a los Municipios corresponde la implantación de cuanto consideren conveniente para su PROSPERIDAD; MEJORAMIENTO, en el sentido de que toca al Municipio impulsar el MEJORAMIENTO MATERIAL, económico, intelectual, moral y social; COMODIDAD Y CONVENIENCIA como sinónimos, en el sentido de que al Municipio compete procurar la CONVENIENCIA en general de la municipalidad; PROGRESO, en el sentido de promover el PROGRESO del Municipio; ECONOMIA, en el sentido de buscar el mejoramiento ECONOMICO no sólo de los habitantes, sino también de la comunidad; y SERVICIO, en el sentido de que compete al Municipio la organización, prestación, reglamentación, administración, inspección y ejecución de los SERVICIOS públicos.

Y concluye don Fernando Albi: "Este análisis de formulaciones genéricas de competencia que acabamos de efectuar, nos conduce a una evidente deducción: los diversos términos utilizados —interés, necesidad, bienestar, prosperidad, mejoramiento, comodidad, conveniencia, progreso— ofrecen una identidad esencial de contenido utilitario y económico, que coincide con otras expresiones más concretas de la misma idea. Todos estos conceptos son, en resumen, modalidades más o menos explícitas del servicio público, como contenido básico y razón de ser de las entidades municipales".

En nuestro país, las leyes orgánicas municipales de los estados de Durango, Hidalgo y Puebla, expresamente nos indican el objeto del Municipio. Así, la del Estado de Durango de 26 de Febrero de 1941 en su artículo 1o. dispone: "El Municipio Libre es la base de toda organización política y administrativa en el Estado y tiene por objeto garantizar la seguridad y el bienestar

social". La del Estado de Hidalgo, de fecha 22 de agosto de 1946, en su artículo 2o. asienta: "El Municipio tiene por objeto principal la atención de los servicios públicos para la seguridad y bienestar de sus habitantes y vecinos, otorgándoles todas las garantías a que tienen derecho, de acuerdo con la Ley". Por último, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, de fecha 13 de Septiembre de 1923, establece en su artículo 3o.: "El Municipio tiene por objeto la seguridad y el bienestar de los habitantes del mismo".

De todo lo anterior y teniendo en cuenta que sería imposible en una definición más o menos amplia o más o menos breve, determinar cuál es el contenido de la actividad de los municipios, toda vez que, cuando menos en nuestro país, con el aumento de la población, cada día van surgiendo nuevas tareas que aquéllos deben realizar con el fin de resolver todos y cada uno de los complejos problemas que en materia económica, administrativa, política y cultural, aquejan a las municipalidades, considero que, por lo que se refiere al tema del presente trabajo, el contenido de la actividad municipal no nos proporciona la oportunidad de aprehender o encontrar una noción que nos permitiera, con base en ella, proceder a la elaboración del concepto de contrato municipal.

Lo que quiere decir, en principio, que el Municipio en nuestro país no tiene finalidades esencialmente distintas de las que la Constitución General de la República atribuye al Estado Mexicano ni de aquéllas que las constituciones estatales reconocen a las entidades federativas; concretamente, en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos. Es más, siendo el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación, esto es, una forma de organización descentralizada por región, tiene a su cargo la realización de las tareas y la satisfacción de las necesidades peculiares de su localidad.

De donde se colige que, partiendo de la opinión de André de Laubadere en el sentido de que "la noción misma del contrato es una noción única, una cierta categoría jurídica", el municipio como persona de Derecho Público, al contratar, le son aplicables, en principio, los conceptos vertidos en el capítulo anterior, relativos a los contratos administrativos en general.

De ese modo y tomando como base el concepto que del contrato administrativo nos proporcionan nuestros tratadistas Marcel Waline, Serra Rojas y Fernández de Velasco, y que aparecen al

principio del capítulo segundo de este trabajo, podríamos afirmar que: "el contrato municipal es el negocio bilateral que el municipio realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público". (Marcel Waline), o bien, que "el contrato municipal es una forma de colaboración voluntaria de los particulares que contratan con el municipio por los beneficios que les proporciona esta relación jurídica" (Serra Rojas). O, por último, que "los contratos municipales son aquellos que tienen por objeto inmediato y directo la satisfacción de una necesidad pública" (Fernández de Velasco).

Sin embargo, creemos que los contratos que celebran los Municipios —por conducto de sus órganos legítimos desde luego —sin dejar de ser contratos administrativos, guardan con los contratos que celebran la Federación o los Estados una diferencia más bien de grado que de fondo, en cuanto que por una parte, interviene como sujeto de la relación jurídica contractual una persona o corporación de derecho público distinta de la Federación y de los Estados; y por otra parte, en que el objeto, la finalidad misma del contrato, se encuentran vinculados directa e inmediatamente con los intereses y la atención de necesidades que corresponden exclusivamente a personas e instituciones de una determinada circunscripción territorial, y a quienes, en su caso, beneficiará o perjudicará solamente la celebración del contrato.

En concordancia con lo antes expuesto, considero que siéndole aplicables al contrato municipal los principios generales de todo contrato administrativo, el contrato municipal está constituido por elementos que le pueden ser esenciales o secundarios.

Entre los elementos esenciales se encuentran: a) los sujetos del contrato; b) capacidad y competencia; c) el consentimiento; d) la forma; e) el objeto; f) la causa y g) el régimen jurídico especial a que se somete.

Como elementos secundarios tenemos: a) el plazo; b) la conmutabilidad; c) la intransferibilidad; d) la licitación y el pliego de condiciones; e) las garantías y f) las sanciones.

## ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO MUNICIPAL

a).—LOS SUJETOS. La totalidad de las Leyes orgánicas Municipales de los Estados de la Federación señalan como sujeto de las obligaciones y derechos que nacen como consecuencia de un contrato, a los ayuntamientos o asambleas municipales. En algunos casos, solamente se les faculta para que señalen las bases sobre las que el presidente municipal (órgano ejecutivo) puede celebrar contratos. También serán sujetos del contrato los órganos de la administración estatal o federal que intervengan en él. Por último, todas las personas físicas o morales que contraten con el ayuntamiento.

b).—CAPACIDAD Y COMPETENCIA. Como indicamos en el capítulo anterior, la capacidad es la aptitud de ser sujeto de derecho y hacerlo valer. Usamos el término capacidad para referirnos a la aptitud de las personas privadas, físicas o morales. Y en cuanto a la aptitud de los órganos de la administración pública, ya sea federal o local (entidades federativas) se le denomina competencia, que equivale a decir facultamiento expreso derivado de la Ley para que puedan realizar sus actos.

En ese mismo sentido, los órganos de la administración municipal deben tener competencia para realizar todos sus actos, y en especial, para contratar.

Por lo que a esto respecta, se indican a continuación las disposiciones legales emanadas de las Constituciones de los Estados de la Federación y de las Leyes Orgánicas Municipales que se refieren, por una parte, a la personalidad jurídica del Municipio y, por la otra, a la facultad expresa para contratar.

PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.—La personalidad jurídica del Municipio se encuentra plenamente reconocida en nuestro Derecho Constitucional. Así tenemos que la Constitución General de la República en su artículo 115, fracción III, hace este reconocimiento.



Excepto en las Constituciones de los Estados de Coahuila, Guanajuato, Nayarit y Veracruz, en las de los demás Estados, se reconoce también la personalidad jurídica del Municipio. Así, en el artículo 69 de la Constitución de Aguascalientes; en el artículo 81 de la de Baja California; en el artículo 89 Fracción IV, de la de Campeche; en el artículo 93 de la de Colima; en el artículo 69 de la de Chiapas; en el artículo 131 de la de Chihuahua; en el artículo 42 de la de Durango; en el artículo 25 de la de Guerrero; en el artículo 72 de la de Hidalgo; en el artículo 38, párrafo segundo, de la de Jalisco; en el artículo 15 de la del Estado de México; en el artículo 113 de la del Estado de Michoacán; en el artículo 114 de la de Morelos; en el artículo 120 de la de Nuevo León; en el artículo 94 de la de Oaxaca; en el artículo 101 de la de Puebla; en el artículo 141 de la de Querétaro; en el artículo 83, fracción IV, de la de San Luis Potosí; en el artículo III de la de Sinaloa; en el artículo 130 de la de Sonora; en el artículo 118 de la de Tabasco; en el artículo 132, fracción IV, de la de Tamaulipas; en el artículo 75 de la de Tlaxcala; en el artículo 81 de la de Yucatán y en el artículo 87 de la Constitución del Estado de Zacatecas.

Asimismo, en las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la Federación, con excepción de Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Querétaro, Tabasco y Veracruz, se reconoce expresamente también la personalidad jurídica de los Municipios. Así, en el artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes; en el artículo 23 de la de Baja California; en el artículo 28 de la de Campeche; en el artículo 6o. de la de Colima; en el Artículo 14 de la de Chiapas; en el artículo 127 de la de Chihuahua; en el artículo 6o. de la de Durango; en el artículo 15 de la de Guerrero; en el artículo 21 de la de Hidalgo; en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; en el artículo 20 de la de Michoacán; en el artículo 3o. de la de Nayarit; en el artículo 2o. de la de Nuevo León; en el artículo 2o. de la de Oaxaca; en el artículo 13 de la de Puebla; en el artículo 6o. de la de San Luis Potosí; en el artículo 6o. de la de Sinaloa; en el artículo 9o. de la de Sonora; en el artículo 3o. de la del Estado de Tamaulipas; en el artículo 7o. de la de Tlaxcala; en el artículo 66 de la de Yucatán y en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas.

FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS PARA CONTRATAR. Tanto la Constitución General de la República como las Constituciones de los Estados que enseguida se mencionan, no establecen expresa-

mente en favor de los Municipios facultades para contratar. Dichos Estados son: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

En cambio, en los demás Estados de la Federación sus constituciones sí facultan expresamente a los Municipios para contratar, haciéndolo en los siguientes términos:

**CAMPECHE:** artículo 93.—Necesitarán autorización del Ejecutivo para comprar, vender, hipotecar o gravar de cualquiera otra manera los bienes raíces del Municipio, así como para contratar empréstitos.

**CHIHUAHUA:** artículo 135.—Los ayuntamientos necesitan de la aprobación del Congreso para contraer empréstitos, enajenar o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles del Municipio o contraer adeudos que no se puedan pagar dentro del período de sus funciones. Se exceptúa de esta prohibición la enajenación de terrenos municipales.

**DURANGO:** artículo 46.—Los ayuntamientos no podrán contraer empréstitos; tampoco podrán enajenar; hipotecar o gravar de cualquiera otra manera los bienes raíces del Municipio sin sujetarse a las disposiciones respectivas de la Ley Municipal.

**HIDALGO:** artículo 78.—Son atribuciones de las Asambleas Municipales:

VI.—Facultar al presidente municipal para que pueda celebrar contratos con particulares o corporaciones sobre asuntos de interés del municipio y aprobar o no estos contratos. Cuando se trate de la enajenación de los bienes raíces del municipio se requiere además, la aprobación del Congreso.

**MICHOACAN:** artículo 121.—Los ayuntamientos necesitan autorización del Congreso del Estado para comprar, vender y gravar bienes y para contratar empréstitos.

**OAXACA:** artículo 108, párrafo segundo: los bienes raíces pertenecientes a los ayuntamientos del Estado, no podrán ser enajenados o gravados en forma alguna sin la previa autorización de la Legislatura, mediante la expedición del Decreto respectivo.

Los ayuntamientos no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

PUEBLA: artículo 104.—La ley reglamentaria municipal, se sujetará a las bases siguientes:

II.—Los ayuntamientos someterán a la aprobación de la Legislatura, por conducto del titular del Departamento Ejecutivo, sus presupuestos de ingresos y cuentas anuales; no podrán contraer empréstitos, efectuar ventas de bienes propios, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del período para el cual hubieran sido electos, sin autorización del Gobernador del Estado y aprobación del Congreso.

SAN LUIS POTOSI: artículo 88.—Los ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato que grave o comprometa los servicios públicos de los municipios o del Estado, sin tener la autorización del Congreso del mismo, dada conforme a las leyes, sin la cual tales actos y contratos serán nulos y no producirán efectos legales.

TABASCO: artículo 120.—La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes:

VII.—No podrán contraer empréstitos, ni celebrar contratos cuya duración exceda de un año, sin autorización expresa del poder Legislativo, ni cobrar contribuciones que correspondan al año siguiente de su período.

TAMAULIPAS: artículo 133.—Los ayuntamientos no podrán adquirir, enajenar ni gravar sus bienes muebles o inmuebles ni contraer empréstitos sin la autorización del Congreso. Para celebrar contratos de diversa naturaleza a los enumerados en este artículo cuyo término exceda de un año, necesitan la aprobación del ejecutivo.

ZACATECAS: artículo 86.—Los ayuntamientos necesitan autorización del Congreso del Estado para celebrar actos o contratos que graven o comprometan los servicios públicos municipales.

En seguida se transcriben las disposiciones de todas las leyes orgánicas municipales de los Estados, con excepción de Jalisco que no cuenta con Ley Orgánica Municipal, relativas a la facultad de los Ayuntamientos para contratar.

AGUASCALIENTES: artículo 28.—Son atribuciones de estas corporaciones:

XIV.—Celebrar contratos y remates de los bienes raíces municipales, con los requisitos de ley, cuando de ello resulte una po-

sitiva mejoría al Municipio. En los contratos en que se verse interés de QUINIENTOS PESOS en lo adelante, será indispensable la aprobación previa del Congreso del Estado, así como en todos aquellos en que por su trascendencia o interés público se requiera dicha aprobación.

BAJA CALIFORNIA: artículo 10.—Son funciones de los Ayuntamientos, las siguientes:

III.—En materia Hacendaria:

c) Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

d) Previa autorización del Congreso, contratar empréstitos, enajenar o gravar de cualquier modo los bienes de los Municipios y contraer obligaciones cuyos vencimientos sean posteriores al período de su ejercicio.

Los Ayuntamientos salientes no pueden, salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, dejar adeudos procedentes de actos de su administración, a cargo del Municipio que representan, sin dejar al mismo tiempo los fondos con qué cubrirlos ya sea en caja o en saldos pendientes de cobro. Los miembros de dichos Ayuntamientos serán responsables, personal y pecuniariamente, de la infracción de esta disposición.

CAMPECHE: artículo 44.—Son facultades de los Ayuntamientos:

IX.—Acordar toda clase de contratos que se relacionen con los intereses que representan; debiendo obtener autorización previa del Ejecutivo del Estado para comprar, vender, hipotecar y celebrar, en general, cualquier contrato que en alguna forma grave o modifique el dominio de los bienes raíces del Municipio. Igual autorización deberá pedirse cuando se pretendan convenios de transacción en litigios con dichos bienes o contratos para toda clase de empréstitos.

X.—Contratar obras y servicios públicos cuyos contratos serán adjudicados, en subasta, mediante convocatoria a fin de que se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en junta pública. Cuando estos contratos comprendan plazos mayores que el ejercicio municipal, deberá recabarse la autorización respectiva del Congreso del Estado y, en su receso, del Ejecutivo del mismo, quedando para éste la obligación de dar cuenta en el próximo informe que deberá rendir a la Cámara.

COAHUILA: artículo 14.—Los Ayuntamientos tienen como atribuciones generales, el gobierno y la vigilancia inmediatos tanto de la parte política como de la administrativa de todo el municipio y para llenar sus funciones debidamente, harán uso de las siguientes:

XXIX.—Administrar sus bienes muebles e inmuebles y acordar el arrendamiento de éstos últimos. Los bienes inmuebles no podrán venderse si no es para dedicar su producto a mejoras materiales, y con autorización del Congreso del Estado, que la otorgará si se llenan los siguientes requisitos:

a).—La solicitud de autorización de venta que se haga al Congreso del Estado, deberá especificar la mejora material a que se destinará el producto.

b).—A la solicitud se adjuntará peritaje sobre el valor comercial de los bienes inmuebles que traten de venderse, debiendo formular dicho peritaje el C. Recaudador de Rentas del lugar donde éstos se encuentren ubicados, un representante de la Cámara de Comercio si la hubiere, o en su defecto un comerciante que designará el Ejecutivo y un representante del Congreso del Estado.

c).—Depositar en institución bancaria o casa comercial solvente, a juicio del Ejecutivo, los fondos producto de la venta, para que sean destinados precisamente a la obra material que se haya señalado.

d).—Si el Congreso lo estima pertinente, designará persona o personas que investiguen el valor real de los bienes que traten de venderse, así como la necesidad que haya de que dicha venta se efectúe.

e).—A la solicitud se adjuntará, además, el certificado catastral o información testimonial en que conste que los bienes que tratare de vender pertenecen al Ayuntamiento, y plano de los mismos con sus dimensiones y colindancias.

f).—Cuando se trate de permutar, se adjuntará a la solicitud, plano de las propiedades que vayan a permutarse, valor pericial de ambas, rendido en los términos que establece el presente artículo, y certificados de la Cámara de dos comerciantes que designe el Ejecutivo y del Recaudador de Rentas del Estado, en que conste la necesidad de que se efectúe dicha permuta y su conveniencia para el Ayuntamiento.

COLIMA: artículo 42.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XV.—Previa autorización del Congreso, contratar empréstitos con garantías o sin ellas, determinando con toda precisión el objeto a que se destinare su importe, así como las bases para el contrato respectivo.

Artículo 43.—Los ayuntamientos deberán someter en todo caso a la aprobación del Congreso del Estado:

II.—La contratación de obras públicas y servicios municipales, cuando por su naturaleza no fuere posible concluirlos o cubrir su importe dentro de su ejercicio legal.

III.—Los empréstitos de todo género.

CHIAPAS: artículo 14.—Los Ayuntamientos tienen facultad para hacer todo aquello que tienda al cumplimiento de las Leyes y a la prosperidad del Municipio y sus Agencias; pero necesita de la aprobación del Congreso, bajo la pena de nulidad del acto y responsabilidad, para celebrar contratos en que se comprometan sus rentas de los años siguientes al de su ejercicio para vender, comprar o arrendar bienes raíces y, por último, para demoler una obra de su propiedad o parte de ella, así como para contratar empréstitos.

CHIHUAHUA: artículo 274.—La enajenación de bienes municipales destinados a un servicio público o de uso común, requerirá el acuerdo aprobatorio previo del Congreso del Estado.

Artículo 275.—La venta de bienes inmuebles municipales destinados a un servicio público y que se retiren de dicho servicio o del uso común, se hará invariablemente en subasta pública, anunciándose la venta en el periódico oficial del Estado por dos veces consecutivas previo avalúo que se efectúe al efecto. Serirá de base para la almoneda la postura que cubra las dos terceras partes del precio del avalúo y si no hubiere postores se anunciarán nuevas almonedas con deducción en cada una de ellas en un 10% del precio, que en ningún caso podrá ser inferior al 50% del avalúo.

DURANGO: artículo 47.—Finalmente, los Ayuntamientos deberán:

XV.—Promover la construcción, conservación y aseo de edificios, calles, caminos vecinales y demás obras públicas que favorezcan a la región.

XXII.—Solicitar del Congreso del Estado la autorización co-

rrespondiente para contratar empréstitos y contraer adeudos que no puedan satisfacerse dentro de su período administrativo.

GUANAJUATO: artículo 2o.—Son también atribuciones de los Ayuntamientos:

IV.—Celebrar contratos para la ejecución de las obras públicas dentro de la circunscripción del Municipio. Cuando se trate de obras que afecten a varios municipios, el Gobernador del Estado autorizado por la ley, será el único que pueda contratar.

Artículo 6o.—Sin la autorización del Gobierno, los Ayuntamientos no podrán:

I.—Contratar empréstitos.

II.—Efectuar obras cuyo costo sea mayor que el valor de las recaudaciones de un año.

III.—Enajenar los bienes raíces o los derechos que pertenezcan al Municipio.

IV.—Celebrar arreglos relativos al pago de los derechos o al cumplimiento de las obligaciones contratadas por los Ayuntamientos anteriores.

GUERRERO: artículo 15.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XIII.—Contratar obras y servicios públicos, pero en caso de que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la obligación del Ayuntamiento contratante, someterlas a la aprobación de la legislatura o de la Diputación permanente, en su caso. Esta misma aprobación se requiere, en general, para la celebración de contratos y obras públicas cuyo valor exceda de diez mil pesos. Es obligatoria la publicación de todo proyecto de contrato durante tres veces en el periódico oficial del Estado.

IX.—Contratar empréstitos con aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente en su caso.

HIDALGO: artículo 29.—Son atribuciones y facultades de las Asambleas Municipales:

IV.—Facultar al Presidente Municipal para que pueda celebrar contratos con particulares o instituciones, sobre asuntos de interés público del Municipio y aprobar o no estos contratos. Cuando se trate de la enajenación de bienes raíces del Municipio, se requerirá además de la aprobación del Congreso del Estado.

JALISCO: artículo 24.—Son atribuciones de los Ayuntamientos:

XXVI.—Realizar las obras de interés general para el Municipio. A este fin queda facultado para celebrar contratos con instituciones particulares sobre la prestación de los diversos servicios públicos; y para concertar, previa aprobación del Congreso, empréstitos interiores.

XXVIII.—Proporcionar edificios, ya sea adquiriendo su dominio o tomándolos en arrendamiento, para los establecimientos municipales. Cuando se trate de construir nuevos, aprobará los planos, designará lugar más apropiado para la edificación y contratará su construcción en concurso público. La enajenación de fincas sólo podrá llevarse a cabo previa la autorización del Congreso y su avalúo por peritos. La venta se efectuará en subasta pública.

ESTADO DE MEXICO: artículo 113.—Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para:

I.—Obtener empréstitos.

II.—Enajenar sus bienes inmuebles;

III.—Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento;

IV.—Celebrar contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término exceda de la duración del Ayuntamiento contratante;

V.—Celebrar contratos semejantes a los enumerados en la fracción anterior, sobre obras públicas cuyo valor exceda de cinco mil pesos; y

VI.—Cambiar de destino los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.

Artículo 114.—A la solicitud de autorización respectiva se acompañará copia del contrato que pretenda celebrarse, y se enviará a la Legislatura por conducto del Ejecutivo del Estado.

El Ejecutivo ordenará que se publique en "La Gaceta del Gobierno" un extracto de la solicitud antes de enviarla a la Legislatura.

Artículo 115.—La solicitud de enajenación de un inmueble del Ayuntamiento, deberá contener los siguientes datos:

I.—Medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble.

II.—Valor fiscal y real del inmueble.



III.—Términos de la operación y motivos que se tengan para realizarla.

IV.—Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene valor arqueológico, histórico o artístico; y

V.—El destino que se dará a los fondos que se obtengan con la venta.

Artículo 116.—Las enajenaciones de bienes muebles o inmuebles, propiedad de los Ayuntamientos, se efectuará en subasta pública, siguiendo un procedimiento semejante al marcado para los remates judiciales en el Código de Procedimientos Civiles.

Artículo 117.—La celebración de contratos se sujetará a concurso de acuerdo con las bases aprobadas por la Legislatura.

Artículo 118.—Los contratos que se celebren con motivo del arrendamiento y de la explotación de bienes y montes comunales quedarán sujetos a las disposiciones del Código Agrario y leyes forestales, y por todos los acuerdos que sobre esa materia dicten las autoridades competentes.

Art. 119.—En las solicitudes para cambiar de destino los bienes de uso común o dedicados a un servicio público, se expresarán los motivos que tenga el Ayuntamiento solicitante para que se autorice el cambio.

Art. 120.—Por ningún motivo los Ayuntamientos harán donación, bajo ningún título, de los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.

MICHOACAN: artículo 13.—Son funciones de los Ayuntamientos, las siguientes:

III.—En materia hacendaria:

d).—Contratar empréstitos, enajenar o gravar de cualquier modo los bienes de los Municipios y contraer obligaciones cuyos vencimientos sean posteriores al período de su ejercicio, previa autorización del Congreso del Estado.

Los Ayuntamientos salientes no pueden, salvo la autorización indicada, dejar adeudos procedentes de actos de su administración, a cargo del Municipio que representan, sin dejar al mismo tiempo los fondos necesarios para cubrirlos, ya sea en efectivo o en saldos pendientes de cobro inmediato. Los miembros de dichos Ayun-

tamientos serán responsables, en forma personal, de la infracción de este precepto y satisfarán pecuniariamente tales adeudos.

Artículo 40.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XIV.—Iniciar y realizar la construcción de obras públicas, pero en caso de que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la duración del Ayuntamiento contratante, deberán someter sus contratos a la aprobación del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, en su caso. Esta misma aprobación se requiere, en general, para la celebración de contratos y obras públicas, cuyo valor exceda de diez mil pesos.

XV.—Contratar empréstitos con aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente.

MORELOS: artículo 22.—Son facultades de los Ayuntamientos:

III.—Solicitar empréstitos cuando fueren necesarios, siempre que las bases que propongan sean aprobadas por el Congreso.

V.—Contratar obras y servicios públicos, pero en caso de que produzcan obligaciones cuyo término exceda del tiempo de su ejercicio, deberán someterlas a la aprobación del Congreso. Esta misma aprobación se necesita para obras cuyo valor exceda de \$ 5,000.00.

NAYARIT: artículo 24.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XIX.—Administrar prudentemente sus bienes muebles e inmuebles, pudiendo dar en arrendamiento éstos últimos por un término que no exceda de su ejercicio legal y si fuere mayor o se tratare de enajenarlos o gravarlos, se requerirá previa autorización del H. Congreso del Estado. Los contratos que se celebren sin llenar este requisito, serán nulos y carecerán de valor legal.

XX.—Sacar a remate la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales, cuando por la naturaleza de éstos puedan servirse por empresas particulares. En ningún caso el contrato que se celebre tendrá una duración mayor que el tiempo para el que fue electo el ayuntamiento que lo celebre, salvo la autorización expresa y previa del H. Congreso del Estado.

NUEVO LEON: artículo 13.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XXVI.—Enviar al Congreso, para su estudio y aprobación, los proyectos de la contratación de empréstitos, que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales, a fin de que disponga lo necesario para su redención en las nuevas leyes de ingresos y solicitar el aval del gobierno del Estado para la consecución de dichos empréstitos.

OAXACA: artículo 21.—Son obligaciones de los ayuntamientos:

XIX.—Procurar la conservación, reparación y apertura de caminos en su respectiva jurisdicción, así como la construcción de puentes en los mismos.

XX.—Procurar la construcción, conservación y mejoramiento de edificios, plazas, jardines y paseos públicos, así como la apertura de calles y desecación de los pantanos que perjudiquen la salud de los habitantes.

PUEBLA: artículo 28.—Son funciones del Ayuntamiento:

XIV.—Establecer las bases sobre las cuales el Presidente pueda celebrar contratos que tengan por objeto hacer que todos los servicios públicos del municipio resulten más eficaces y económicos y aprobar esos mismos contratos.

QUERETARO: artículo 9o.—Son facultades de los Ayuntamientos:

VI.—El manejo y la vigilancia de la hacienda municipal.

La enajenación de los bienes raíces deberá ser autorizada por la Legislatura del Estado .

SAN LUIS POTOSÍ: artículo 7o.—Los ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que tenga por objeto vender, hipotecar o gravar de algún otro modo los bienes del municipio, ni celebrar empréstitos de ninguna naturaleza, ni contratos cuya duración exceda del término de su ejercicio, si no es con la previa autorización del Congreso del Estado.

SINALOA: artículo 19.—Los ayuntamientos tienen, como atribuciones generales, la dirección, gobierno y vigilancia inmediatas tanto de la parte política como de la administración de todo el municipio y será, por lo tanto, de su competencia:

XIV.—Administrar sus bienes muebles e inmuebles, acordar el arrendamiento de los últimos por un plazo no mayor del tiempo para el que fuere electo el ayuntamiento que contrate; si fuere

mayor o se tratase de enajenar o gravarlos en cualquier forma, se solicitará la autorización previa del H. Congreso del Estado; sin este requisito todos los contratos que celebren serán nulos y no tendrán ningún valor.

XV.—Sacar a remate la ejecución de obras y la prestación de servicios municipales, cuando por la naturaleza de éstos puedan servirse por empresas particulares. En ningún caso el contrato que se celebrare tendrá una duración mayor que el tiempo para el que fue electo el ayuntamiento que lo celebre salvo la autorización expresa y previa del H. Congreso del Estado.

SONORA: artículo 33.—Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, además de las fijadas en la Constitución política del Estado y otras leyes:

V.—Contratar empréstitos con garantía o sin ella determinando previamente con toda precisión el objeto a que se destinare su importe así como las bases para el contrato respectivo.

XVII.—Aprobar los contratos que con su autorización previa le eleve el Presidente Municipal sin cuyo requisito carecerá de validez.

TABASCO: artículo 21.—Los ayuntamientos tienen a su cargo la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las municipalidades. Por consiguiente, serán investidos de todas las facultades y atribuciones que se requieren para desempeñar su cometido sin más restricciones que la de someter a la aprobación del Poder Legislativo:

III.—La contratación de obras y servicios públicos que produzcan obligaciones que duren más tiempo que el señalado para la duración del ayuntamiento contratante.

IV.—La contratación de empréstitos.

TAMAULIPAS: artículo 39.—Serán facultades exclusivas de los Ayuntamientos, las que a continuación se expresan:

II.—Sacar a remate los bienes muebles que hayan de vender haciendo pública subasta.

XII.—Enviar al Congreso para su estudio y aprobación, las bases de la contratación de empréstitos que afecten a ejercicios fiscales futuros.

XIII.—Aprobar la contratación de empréstitos a corto plazo,

a condición de que para su pago se cuente con saldos suficientes en el presupuesto de egresos.

TLAXCALA: artículo 40.—Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, además de las fijadas en la Constitución Política el Estado y otras leyes:

XXXI.—Contratar empréstitos y formular las bases para celebrar contratos que se relacionen con el servicio público del municipio, sujetándose ambos a la aprobación del Congreso.

XLVI.—Aprobar los contratos que con su autorización previa celebre el Presidente Municipal, sin cuyo requisito carecerán de validez.

VERACRUZ: artículo 24.—Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

VIII.—Contratar obras y servicios públicos, pero en caso de que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la duración del ayuntamiento contratante, someterlas a la aprobación de la legislatura o de la diputación permanente, en su caso. Esta misma aprobación se requiere, en general, para la celebración de contratos y obras públicas, cuyo valor exceda de \$ 3,000.00. Es obligatoria la publicación de todo proyecto de contrato, durante tres veces en la Gaceta Oficial del Estado.

IX.—Contratar empréstitos con aprobación de la Legislatura o Diputación Permanente, en su caso.

YUCATAN: artículo 71.—Los ayuntamientos podrán enajenar o gravar los bienes que posean, pero recabando previamente la autorización del Congreso del Estado. Podrán igualmente cederlos a la Federación o al Estado para usos públicos, siempre que obtengan la aprobación del Congreso local. En ambos casos se requerirá el voto de las dos terceras partes del número total de concejales para tomar los acuerdos convenientes.

ZACATECAS: artículo 29.—Son deberes y atribuciones de los Ayuntamientos:

VI.—Acordar empréstitos fijando las bases para el contrato respectivo, el cual no podrá celebrarse con países o compañías extranjeras. Los acuerdos para la contratación de empréstitos requieren para su validez, la aprobación del Congreso del Estado.

XVII.—Aprobar los contratos que con su autorización previa celebren los Presidentes municipales, sin cuyo requisito no serán válidos.

De las anteriores transcripciones de nuestra legislación positiva se desprende que la facultad de contratar que se les otorga a los Municipios, se encuentra sujeta a las siguientes modalidades: 1o.—Por lo regular, es necesaria la aprobación previa del Congreso del Estado para celebrar contratos cuyo vencimiento sea posterior al ejercicio municipal. 2o.—También se requiere aprobación previa del Congreso cuando el importe de los contratos sea mayor de determinada cantidad. 3o.—Solamente es necesaria la aprobación del Congreso para la celebración de determinados contratos, como el de empréstito y la venta de bienes raíces del municipio. 4o.—Para celebrar cualquier clase de contrato, como en el caso de los Estados de Aguascalientes y Puebla, y 5o.—Para contratar sin ninguna autorización del Congreso estatal.

Ahora, bien en un caso, el del Estado de México, existe la prohibición expresa de celebrar determinado contrato: Al respecto, el Art. 120 de la Ley Orgánica Municipal de ese Estado dispone: "Por ningún motivo los Ayuntamientos harán donación, bajo ningún título, de los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio".

Por último, en dos casos, los relativos a los Estados de Campeche y de Guanajuato, se requerirá para la celebración de contratos por el Municipio, no la autorización del Congreso del Estado sino la del Poder Ejecutivo estatal.

c).—CONSENTIMIENTO.—En general, le son aplicables al contrato municipal las ideas ya esbozadas con relación a los contratos administrativos en general, toda vez que, siguiendo la opinión de Gastón Jéze en el sentido de que "para que un contrato celebrado por la administración, sea válido y produzca efectos jurídicos, es necesario, en primer lugar, que se haya concluido entre partes capaces y agentes públicos competentes, y, en particular, que la autoridad pública que ha celebrado el contrato tenga competencia legal para conducirlo". Los Ayuntamientos, sujetos de los contratos municipales, expresan su voluntad para contratar sujetándose tanto a las disposiciones de las Constituciones estatales como a lo ordenado en sus leyes orgánicas. Y su consentimiento así como el de la personas que contratan con él, puede estar afectado también por vicios de error, dolo, mala fe y violencia, lo que desde luego, dará lugar a la nulidad del contrato.

d).—LA FORMA.—Aún cuando ni las constituciones de los Estados ni las Leyes orgánicas municipales prescriben determinadas formas que deban revestir los contratos celebrados por los ayuntamientos, es necesario afirmar que la formalidad no solamente tiene por objeto el de servir de instrumento público y el de garantizar la juridicidad de los actos que realizan los órganos administrativos, sino que además, como afirma Bielsa, "así lo exige la necesidad de determinar con precisión el acto, sea en punto a competencia, sea el fin de la institución, a la responsabilidad de los funcionarios, etc. Por lo tanto, todo contrato municipal deberá revestir las formalidades de los contratos administrativos en general.

e).—EL OBJETO.—De la lectura de las disposiciones de todas y cada una de las leyes orgánicas que constituyen la fuente de este trabajo, se advierte que los ayuntamientos se encuentran facultados para celebrar las siguientes clases de contratos:

1o.—EMPRESTITOS (apertura de crédito): Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Edo. de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, con la particularidad de éste último Estado de que el contrato respectivo "no podrá celebrarse con países o compañías extranjeras". Por lo regular estos contratos los celebran los municipios para la construcción de obras típicamente municipales como la construcción de mercados, jardines, rastros, panteones, etc., teniendo como acreditante al Banco Nacional Urbano, Hipotecario y de Obras Públicas.

2o.—COMPRAVENTA.—De bienes muebles o inmuebles del municipio o para el Municipio: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Edo. de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán.

3o.—ARRENDAMIENTO de bienes muebles o inmuebles del municipio: Coahuila, Chiapas, Edo. de México, Nayarit y Sinaloa.

4o.—HIPOTECA Y PRENDA: Baja California, Campeche, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán.

5o.—PERMUTA.—Coahuila.

6o.—CONTRATO DE OBRA PUBLICA: Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Edo. de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

7o.—PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS: Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Edo. de México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

f).—LA CAUSA.—En los contratos municipales, la causa o motivo que los hace surgir se encuentra íntimamente vinculada a la necesidad de que dichos contratos satisfagan correctamente los deseos o propósitos de lo individuos de toda la colectividad o constituyan el presupuesto para una eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

Con relación a este inciso, nos remitimos a lo expuesto en el capítulo anterior.

g).—EL REGIMEN JURIDICO ESPECIAL.—Por lo que se refiere a este elemento que hemos considerado también como esencial de los contratos municipales, creemos que le son aplicables los conceptos expuestos en el capítulo anterior.



## ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL CONTRATO MUNICIPAL

a).—PLAZO.—En la mayoría de las Leyes orgánicas municipales se establece que el plazo de los contratos y, en general, de las obligaciones contraídas por los ayuntamientos, no deberá exceder al período de su ejercicio. Esto lo consideramos como una acertada medida para evitar que en un solo ejercicio constitucional de tres años, cualquier ayuntamiento comprometa en forma desorbitada la hacienda del municipio. Desde luego, también le son aplicables al contrato municipal los principios en los que se basa la necesidad de sujetar a todo contrato administrativo a un plazo determinado.

b).—LA CONMUTABILIDAD, c).—LA INTRANSFERIBILIDAD, d).—LA LICITACION Y EL PLIEGO DE CONDICIONES, e).—LAS GARANTIAS, y f).—LAS SANCIONES: Por lo que se refiere a todos estos elementos que hemos considerado como secundarios del contrato municipal y toda vez que ni en las Constituciones estatales ni en las Leyes orgánicas municipales existen disposiciones expresas al respecto, nos remitimos a lo expuesto en el capítulo anterior.

## LA INVALIDEZ Y EXTINCION DE LOS CONTRATOS MUNICIPALES

En general, les son aplicables a todos y cada uno de los contratos que celebran los ayuntamientos, ya sea que se consideren dichos contratos como de derecho privado o como de derecho público, los principios de inexistencia, nulidad, rescisión y caducidad de los contratos administrativos, a los que también, en forma sucinta nos hemos referido en el capítulo anterior.

## CONCLUSIONES :

PRIMERA.—Genéricamente, todo contrato es un acto jurídico consistente en una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o plurilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, un efecto jurídico limitado, consistente en la formación, modificación o extinción de una relación de derecho; en la inteligencia de que las voluntades que intervienen en su formación, guardan una situación igual o desigual, pero el objeto y la finalidad que persiguen es diferente; y considerando que la obligación a que da lugar es especial, concreta, individual y que no podría existir por la simple aplicación de una regla de derecho objetivo.

SEGUNDA.—“El contrato administrativo es el negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público”.

TERCERA.—Los Municipios como entidades de derecho público, realizan sus actos en general y celebran contratos en particular, facultados en forma expresa por las leyes o reglamentos que los rigen.

CUARTA.—Como toda persona moral, el Municipio contrata por conducto de los órganos que lo representan: el Ayuntamiento, órgano deliberante con facultades de consulta y decisión y el Presidente Municipal que es el órgano a quien compete la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento.

QUINTA.—En nuestra legislación positiva, tanto en la Constitución General de la República como en las Constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales, se reconoce al Municipio personalidad jurídica y, en consecuencia, competencia para el cumplimiento de sus atribuciones y el logro de sus fines.

SEXTA.—La facultad del Municipio para celebrar toda clase de contratos con entidades de derecho público o con personas de derecho privado, se encuentra consagrada también en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales y en algunas de las Constituciones de los Estados.

SEPTIMA.—Los contratos que celebran los municipios también se constituyen con elementos que les son esenciales o que les son secundarios. Sus elementos esenciales son: los sujetos, la capacidad, la competencia, el consentimiento, la forma, el objeto, la causa y el régimen jurídico especial. Sus elementos secundarios son: el plazo, la conmutabilidad, la intransferibilidad, la licitación, el pliego de condiciones, las garantías y las sanciones.

OCTAVA.—En general, son aplicables al contrato que celebran los municipios, las nociones de la teoría general de los contratos administrativos, principalmente en lo que se refiere a los elementos que se mencionan en la conclusión anterior.

NOVENA.—Podemos hablar de contrato municipal en todos aquellos casos en que el Municipio interviene como sujeto de una relación jurídica que va a tener como efecto la realización de un propósito de utilidad pública.

DECIMA.—En términos generales, las Leyes Orgánicas Municipales sujetan a todos los contratos que celebra el Ayuntamiento a la aprobación previa del Congreso del Estado respectivo. En algunos casos, sólo es necesaria dicha aprobación: a) Cuando las obligaciones que de él emanan tengan que cumplirse después del vencimiento de un determinado ejercicio municipal. b) Cuando el importe del contrato sea mayor de determinada cantidad. c) Cuando el Ayuntamiento pretenda celebrar determinados contratos, como el de apertura de crédito (empréstito) y la venta de los bienes raíces del Municipio.

DECIMA PRIMERA.—En un solo caso, el del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal respectiva, establece expresamente la prohibición a los Municipios de celebrar determinado contrato: el de donación de bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio.

DECIMA SEGUNDA.—Los Ayuntamientos de los Estados de Campeche y Guanajuato recabarán autorización previa para contratar, no del Congreso estatal sino del Poder Ejecutivo del Estado.

DECIMA TERCERA.—A los contratos municipales les son aplicables, en general, los principios de inexistencia, nulidad, rescisión y caducidad de los contratos administrativos.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS:

- (1) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 1959. pág. 13.
- (2) Op. cit. pág. 150.
- (3) Dr. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 1963. Décima edición. pág. 25.
- (4) Dr. Gabino Fraga. Op. cit. pág. 61 in fine.
- (5) Dr. Andrés Serra Rojas. Op. cit. págs. 172 y 173.
- (6) Dr. Andrés Serra Rojas. Op. cit. págs. 375 y 376.
- (7) Dr. Gabino Fraga. Op. cit. pág. 168.
- (8) Dr. Andrés Serra Rojas. Op. cit. pág. 432.
- (9) Dr. Gabino Fraga. Op. cit. págs. 204 y 206.
- (10) Dr. Gabino Fraga. Op. cit. págs. 208 y 209.—(11) Manuel Ulloa Ortiz. Artículo publicado en el periódico "La Nación" de 4 de Junio de 1942.—(12) Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo Madrid. 1955.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE BELTRAN GONZALO: "Formas de Gobierno Indígena".
- ALBI FERNANDO: "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Madrid, 1955.
- ALVAREZ GENDIN SABINO: Manual de Derecho Administrativo Español", Barcelona, 1954.
- BERCAITZ MIGUEL ANGEL: "Teoría General de los Contratos Administrativos". 1952.
- BIELSA RAFAEL: "Derecho Administrativo". Buenos Aires. 1955.
- BORJA SORIANO MANUEL: Teoría General de las Obligaciones. Segunda Edición. 1953.
- FERNANDEZ DE VELASCO RECAREDO: "Los Contratos Administrativos". Madrid, 1927.
- FRAGA GABINO: "Derecho Administrativo". Décima Edición.
- GARCIA OVIEDO CARLOS: "Derecho Administrativo", 1955.
- GARRIDO FALLA FERNANDO: "Tratado de Derecho Administrativo". Madrid, 1960.
- JEZE GASTON: "Principios Generales de Derecho Administrativa". Tomo III.
- OCHOA CAMPOS MOISES: "La Reforma Municipal". México, 1955.
- SERRA ROJAS ANDRES: "Derecho Administrativo". 2o. Edición.
- TENA RAMIREZ FELIPE: "Derecho Constitucional Mexicano". Tercera Edición.
- LEGISLACION POSITIVA:

CODIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERA-  
LES 1884 Y DE 1928.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS DE LA  
FEDERACION.

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS DE LA  
FEDERACION.

LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y SU REGLAMENTO.