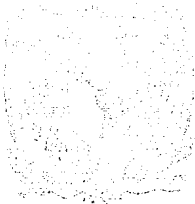


241  
2ej.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"



TRAMITE DE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA A  
PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ANGELICA MENDOZA VERGARA

San Juan de Aragón, Méx.

1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

# INDICE

	P&g.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA .....	1
1.1. Fundamentación Legal .....	2
1.2. Centralización Administrativa .....	5
A) Concepto .....	6
B) Organos que lo integran .....	8
C) Atribuciones y facultades .....	10
1.3. Desconcentración .....	17
A) Concepto .....	17
B) Organos que lo integran .....	21
C) Atribuciones y facultades .....	23
1.4. Descentralización .....	26
A) Concepto .....	27
B) Organos que lo integran .....	30
C) Atribuciones y facultades .....	33
1.5. Empresas Públicas .....	35
A) Concepto .....	35
B) Organos que la integran .....	38
C) Atribuciones y facultades .....	41
1.6. Los Fideicomisos Públicos .....	42
A) Concepto .....	43
B) Organos que lo integran .....	45
C) Atribuciones y facultades .....	47

	Pág.
<b>CAPITULO II</b>	
EL SERVICIO PUBLICO Y LA OBRA PUBLICA .....	48
2.1. Concepto de Servicio Público .....	50
2.2. Características del Servicio Público .....	52
2.3. Concepto de Obra Pública .....	55
2.4. Diferencia entre Servicio Público y Obra Pública .....	57
<b>CAPITULO III</b>	
ACTIVIDAD CONTRACTUAL .....	59
3.1. Concepto de Convenio .....	60
3.2. Concepto de Contrato .....	62
3.3. Diferenciación entre Contrato y Convenio ....	65
3.4. Elementos del Contrato .....	66
3.5. Naturaleza Jurídica del Contrato .....	77
<b>CAPITULO IV</b>	
TRAMITE DE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA .....	83
4.1. Antecedentes del Contrato de Obra Pública ...	84
4.2. Requisitos y Trámites del Contratista .....	95
4.3. Fundamentación Legal del Concurso .....	100
4.4. Autoridad Competente .....	110
CONCLUSIONES .....	122
BIBLIOGRAFIA .....	126

## INTRODUCCION

El trabajo con el que nos presentamos para sustentar el examen profesional para obtener el grado de Licenciado en Derecho se denomina "Trámite de los Contratos de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo determinado en la Administración Pública Federal Centralizada".

El Contrato de Obra Pública se encuentra clasificado dentro de los contratos administrativos.

La esencia de los contratos administrativos resulta ser el principal problema, tratar de explicarlo, ha sido dentro de la teoría una de las interrogantes a la que se le ha dado infinidad de respuestas, pues muchos de los estudiosos en la materia niegan la existencia de estos contratos, por el contrario otros la afirman.

Los contratos de obra pública son muy solicitados por el volumen de los mismos, por las facilidades de crédito que el Estado otorga para su funcionamiento en Instituciones Oficiales y porque la administración contrata bajo las mismas condiciones normales y con los precios del mercado común.

En el capítulo primero ubicamos las formas de organización administrativa que sirven para constituir y dar unidad a la administración pública federal y son la centralización, --desconcentración, descentralización, empresas públicas, fidei-comisos públicos, estas formas son las aceptadas en la legislación mexicana.

En el segundo capítulo habiaremos del servicio público y la obra pública, que son dos actividades reguladas por el Estado y para satisfacer necesidades colectivas, no obstante cada una presenta características diferentes.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la actividad contractual en el cual se menciona el concepto de contrato y convenio, aunque en este estudio, no es posible dar un concepto general del contrato con validez universal, ya que éste varía necesariamente de país en país y de época en época, de acuerdo con sus leyes y costumbres respectivas, pues, el concepto que puede ser aplicado en Derecho Argentino, puede no corresponder a la que se le dé en derecho mexicano.

Por último en el cuarto capítulo se describen, los trámites de los contratos de obra pública, sus antecedentes, y se plantea el trámite de estos contratos en una de las dependencias del poder Ejecutivo Federal.

## CAPÍTULO I

### FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS

Si partimos de la idea de que organizar significa ordenar, coordinar y adecuar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para poder realizar una actividad, efectuar un fin u obtener un objetivo, apreciaremos que la Administración Pública requiere de una estructura apropiada y técnica, es decir, organizarse para ejecutar con prontitud y eficiencia su actividad.

En este contexto, podemos señalar que la administración pública designa, coordina y regula las actividades que competen al Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal con medios materiales y el personal técnico conveniente. En esta importante labor directiva, los órganos ejecutivos son los instrumentos esenciales de una eficaz administración, tanto pública como privada.

Al respecto, el licenciado Miguel Acosta Romero define a la organización administrativa como: "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas Unidades Administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."<sup>[1]</sup>

[1] Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 4a. ed., México, 1981, p. 67.

Para poder realizar esas actividades el Estado se ve en la imperiosa necesidad de crear organismos o unidades administrativas a las cuales se les encomienda precisamente el cumplimiento de los nuevos cometidos; así observamos que surgen nuevas formas de organización administrativa, que anteriormente eran desconocidas, como la desconcentración, descentralización, las empresas paraestatales y el fideicomiso público.

### 1.1. FUNDAMENTACIÓN LEGAL

La fundamentación legal federal por medio de la cual se determina la actividad del Gobierno y se constituyen los marcos generales, políticos y administrativos, emana directamente de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, es menester precisar también que es el Derecho Administrativo el que coordina la actividad de los organismos que conforman la administración pública federal.

La administración pública federal centralizada y paraestatal son las formas aprobadas por la Legislación Federal Mexicana, tal y como queda establecido en el Artículo 90 de la Carta Magna que a la letra dice: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades -



paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Cabe señalar que la máxima legislación previene que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que sea expedida por el Congreso.

Los lineamientos anteriores cobran dimensión en una instancia legislativa: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ordena:

"Artículo 1°. La presente ley establece las bases de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales crediticias y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

En base a lo señalado, claramente se puede apreciar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal divide en dos grupos los órganos de la administración de referencia:

los que forman la administración centralizada y los que componen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Por otra parte el Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula lo siguiente: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretaría de Estado y
- II. Departamentos Administrativos."

Asimismo, el Artículo 3° de la ley antes citada estipula lo siguiente: "El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, - en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública para estatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y,
- III. Fideicomisos."

Por ende, podemos señalar que la administración pública federal paraestatal se encuentra formada por el conjunto de - corporaciones, organismos, empresas de economía mixta, patri-

monios públicos que, por decisión de la Ley, coadyuvan a la realización de las metas del Estado, sin formar parte de la administración pública centralizada, pero con la que guardan una estricta relación de control y vigilancia a cargo de aquella y dividida en su mayoría en sectores para tal efecto.

Estas formas de organización administrativa federal se han creado como una necesidad del Gobierno moderno en términos del aumento de sus facultades, por tener injerencia en las actividades de los particulares, esencialmente en el aspecto económico y en el técnico, en los cuales en ocasiones es necesario sustituir total o parcialmente a la iniciativa privada.

## 1.2. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La centralización administrativa es una forma particular de manifestarse del Poder Ejecutivo Federal. El régimen de la centralización es la forma de organización administrativa donde los órganos de la administración pública federal se encuentran agrupados unos respecto a otros, es decir, en un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, y en orden descendente las Secretarías de Estado, las Subsecretarías, los Jefes de Departamento, los directores y subsiguientemente todos los subordinados hasta llegar a los más modestos empleados de la administración.

## A) CONCEPTO

Existen diversas concepciones en torno a la centralización emanada de las directrices de la conducción de los asuntos gubernamentales, que es pertinente considerar para formarnos un juicio crítico acerca de la dinámica de referencia. En este sentido, Andrés Serra Rojas define la centralización como "El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."<sup>(2)</sup>

Al respecto, Miguel Acosta Romero nos indica que la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la gestión pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.<sup>(3)</sup>

Gabino Fraga considera por su parte que "la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública."<sup>(4)</sup>

---

(2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 13a. ed., - México, 1985, T. I, p. 497

(3) Acosta Romero, Miguel. *op.cit.*, p. 69.

(4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 24a. ed., México, 1985, p. 165.

Entre tanto, Pérez de León comenta que "cuando los diversos órganos administrativos se encuentran vinculados entre -- ellos en un plano de jerarquía que parte de su superior hasta el de menor categoría, estaremos en presencia de la centralización que toma su nombre a partir de la circunstancia de que, en base a un centro, se derivan los demás órganos que la integran, siempre subordinados y dependientes de aquél."<sup>(5)</sup>

Al hacer un análisis de los señalamientos de los tratadistas, podemos extraer tres puntos de particular interés para la investigación proyectada:

1. Se aprecia una coincidencia entre los autores mencionados al considerar que entre dichos órganos hay una relación de subordinación con respecto al grado de jerarquía.
2. Además, cabe hacer hincapié en que cada uno de estos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, siempre y cuando actúen dentro de sus atribuciones.
3. Finalmente, también hay una consonancia en la apreciación de que la máxima autoridad de la centralización es el Presidente de la República.

De acuerdo a las opiniones previas de los especialistas podemos conceptualizar entonces a la centralización como una instancia de la organización administrativa, tendiente a la --

---

(5) Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Ed. Porrúa, 7a. ed., México, 1985, p. 155.

coordinación central de las actividades de los órganos de la administración estatal, en relación directa con la propia jerarquía derivada de su correspondiente nivel operativo.

Tomando como punto de partida lo expuesto, es pertinente profundizar en los elementos constituyentes de la administración pública centralizada.

## 8) ORGANOS QUE LA INTEGRAN

La administración pública federal centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, según lo estipulado en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta misma ley en su artículo 26 establece, las dependencias con que contará el poder Ejecutivo de la Unión, para los negocios del orden administrativo.

### SECRETARIAS DE ESTADO

"La Secretaría de Estado es un órgano administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."

"Sabemos que el secretario de Estado es una persona física, cuya primordial función, es ser titular de la secretaría; es nombrado y removido libremente; en este orden de ideas, la secretaría viene a hacer la estructura, y el secretario, el -

funcionario que la encabeza."<sup>(6)</sup>

#### DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

En relación con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los departamentos administrativos tienen igual rango e importancia político-administrativa que las secretarías de Estado.

Los departamentos administrativos al igual que las secretarías de Estado tienen una organización interna tal como lo dispone en su artículo 15° la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que indica: "Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, - - quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones por secretarías generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, de sección y mesa, conforme, al reglamento interior respectivo, así como los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. - Para los departamentos administrativos regirá lo dispuesto en el 2° párrafo del artículo 14 de la citada ley."

Cabe señalar que en la actualidad existe únicamente un departamento administrativo que es el Departamento del Distrito Federal.

---

[6] Acosta Romero, op.cit., p. 120.

## PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El Procurador General de la República es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la -- Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías, e informa anualmente al Congreso de la Unión.

El Procurador General de la República es el jefe superior jerárquico de la Procuraduría General de la República y debe ser abogado titulado expedido por universidad reconocida por el Estado.

### C) ATRIBUCIONES Y FACULTADES

En las Naciones Federales con régimen presidencial, el Presidente de la República tiene el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Se dan en una sola persona estas investiduras, que en otros gobiernos parlamentarios las realizan diversos funcionarios.

Siguiendo a Miguel Acosta Romero podemos afirmar que: "como Jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma."<sup>(7)</sup>

"Como Jefe de Gobierno, encabeza la administración Pública

---

[7] Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 102.



ca Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. Entran en sus atribuciones las de nombrar y remover a los secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores, presidentes de las comisiones y otros, como directores de organismos descentralizados, empresas públicas, organismos desconcentrados y fideicomisos públicos. También designa a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y las Fuerzas Armadas.<sup>(8)</sup>

Los Secretarios de Estado administrativamente son los jefes de mayor jerarquía de la unidad administrativa de la que son titulares.

Ellos administran esa unidad en todos sus aspectos, nombrando al personal de confianza que no es designado por el Presidente de la República. Con respecto al personal de base interviene en los movimientos escalafonarios de los mismos, administra los bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría, y cumplen con la actividad que les señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, órdenes y disposiciones del Presidente de la República.

Los titulares de las Secretarías de Estado, en su actividad están sujetos al orden jurídico y sus facultades están

---

(8) Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 105.

determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estimamos conveniente hacer mención de las principales atribuciones y facultades que tienen las secretarías de Estado y departamentos del Distrito Federal, toda vez que estas dependencias del Poder Ejecutivo Federal se les ha asignado determinada competencia misma a la que hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que a continuación señalaremos:

SECRETARIA DE GOBERNACION. (Artículo 27). Tiene a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del poder Ejecutivo Federal. "La iniciativa de leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, publicar el Diario Oficial de la Federación; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales."

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL. (Artículo 29). Tiene facultades para resolver asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional, organizar al Ejército, al servicio militar nacional, planear y dirigir la movilización del país en caso de guerra; otorgar permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. (Artículo 28). Tiene asignada la competencia necesaria para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional; promover y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de dependencias y en-

tidades de la administración pública federal; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consulares en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

SECRETARIA DE MARINA. (Artículo 30). Organizar la armada Nacional, operar el Servicio de Aeronáutica Naval Militar. La vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica, ejecutar los trabajos topohidrográficos.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. (Artículo 31). Formula proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal; dirigir los servicios aduanales de inspección y política fiscal de la Federación.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. - (Artículo 32 bis). A esta dependencia le corresponde planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. - (Artículo 33). Le corresponde poseer y vigilar los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales, ordenar las normas que rijan concesiones, autorizaciones, licencias y permisos y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes por usars; aprovechar y explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre y cuando no corresponda a otra dependencia.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. (Artículo 34). Le atañe formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. (Artículo 35). Le corresponde programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. (Artículo 36) Le atañe formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. (Artículo 37). Corresponde conducir la política general de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda, agua potable, drenaje y alcantarillados en los centros de población; realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos. Vigilar la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. (Artículo 40). Es competente para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones constitucionales en la materia de trabajo de Ley respectiva; prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el -

trabajo; coordinar la integración y establecimiento de las --  
juntas federales de conciliación de la Federal de Concilia- -  
ción y Arbitraje y de las Comisiones que se formen para regu-  
lar las relaciones Obrero-Patronales.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. (Artículo 38). Le co-  
rresponde todas las materias relativas a la educación en to-  
dos sus grados; con excepción de la Universitaria; fomentar -  
las relaciones de orden cultural con países extranjeros.

SECRETARIA DE SALUD. (Artículo 39). Tiene el cargo de -  
conducir la política nacional en materia de asistencia social,  
servicios médicos y salubridad general con excepción de lo re-  
lativo al saneamiento del ambiente.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. (Artículo 41). Le co-  
rresponde los asuntos relacionados con la política agraria y  
cumplimiento de las leyes respectivas.

SECRETARIA DE TURISMO. (Artículo 42). Le corresponde --  
conducir la política de desarrollo de la actividad turística-  
nacional; regular, orientar y estimular las medidas de proyec-  
ción al turismo, y vigilar su cumplimiento.

SECRETARIA DE PESCA. (Artículo 43). Es competente para-  
formular y conducir la política pesquera del país; programar,  
fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación-  
pesquera en todos sus aspectos.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. (Artículo 44 y 17 al-  
31 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).  
Le corresponde atender lo relacionado con el gobierno de di--

cha entidad en los términos de su ley orgánica, y los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Otras de sus atribuciones son: "En materia de gobierno, administrar los bienes de dominio público y los de dominio -- privado del Departamento del Distrito Federal; formar los padrones de los habitantes, así como alistamientos de la guardia nacional en el Distrito Federal, dictar lo relativo a las concesiones; cuidar la observancia del Reglamento de Faltas de Policía; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos, peatones y estacionamientos públicos de vehículos; y la administración de reclusorios y centros de rehabilitación social.

En materia Jurídica Administrativa la certificación de documentos, vigilar la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el forme parte.

En materia de Hacienda formular el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y lo relativo a inversión pública, del -- mismo Departamento.

En materia de Obras y Servicios fijar las políticas de planeación urbana, con intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la supervisión de los servicios -- que preste.

En materia Social y Económica promover las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales.

En materia de Prestación de Servicios Públicos podrá --

otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos a los particulares cuando así lo juzgue conveniente." (9)

### 1.3. DESCONCENTRACIÓN

La desconcentración en el país tuvo su origen a partir de que la Administración Pública Federal fue formada por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mismos que adoptaron pautas de comportamiento enmarcadas en una centralización perjudicial en detrimento tanto de las operaciones del Estado, como para los particulares que solicitaban ser atendidos.

El problema se acrecentó en la medida de que también se generó una dinámica de concentración de las actividades comerciales, industriales y facultades en el Distrito Federal, lo que dio lugar a un panorama de exacerbado crecimiento demográfico.

En ese contexto, el programa de desconcentración tuvo como finalidad terminar con la centralización política, económica, administrativa y cultural que hasta la fecha existe en la capital de la República Mexicana.

#### A) CONCEPTO

Si partimos de la idea de que el Gobierno cuando no pue-

---

(9) Acosta Romero, Miguel, op.cit., pp. 259 a 262.

de resolver el cúmulo de problemas surgidos, va creando o reconociendo diversas entidades físicas para la satisfacción de necesidades de interés general, otorgándoles o cediéndoles poder y autonomía técnica. Cabe señalar que muchas de esas instituciones responden a decisiones políticas más que responder a una sistematización operativa, realidad social o ajustarse a una sistemática administrativa.

Por otro lado, cuando el Gobierno realiza actividades de prestación económica, su estructura sufre una mayor transformación hacia una nueva concepción orgánica, de acuerdo a los cambios en la instrumentación de la política respectiva que se presente.

El obligado reparto de las funciones modernas de la administración o de las actividades de prestación de bienes o servicios, se realiza en forma diversa: la desconcentración es un principio de organización administrativa y se presenta en términos generales, con tendencia a distribución de las competencias de la Administración Pública Federal.

Si ese reparto se hace dentro de la misma persona jurídica, dándole ciertas facultades de actuación y decisión a sus órganos, surge la desconcentración administrativa, que es un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades que son las que originan el proceso de desconcentración, es decir, la autonomía que pretende desarrollar.

La Administración Centralizada, al hacer el reparto de -



facultades al órgano desconcentrado atribuye un limitado poder de actuación y decisión o sea, que están alejados del poder central pero corresponden a una misma estructura estatal. Esta desconcentración se llama descentralización burocrática y en ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal.

Dice Berthélemy que "la descentralización burocrática es denominada desconcentración. La palabra desconcentración se emplea para caracterizar las medidas por las cuales parecen los poderes centrales y las atribuciones de los agentes del poder central." (10)

Estimamos al igual que Berthélemy que la desconcentración prepara la vida para una auténtica descentralización, -- siendo distintos el origen y la naturaleza de la descentralización: burocrática o desconcentración.

En este mismo orden de ideas Horacio Castellanos Coutiño establece: "que algunos tratadistas sostienen que la desconcentración es el paso de transición obligado de la centralización, hacia la descentralización. Al respecto, conviene señalar que las instituciones jurídicas no son seres biológicos -- que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, si no que es la realidad social la que determina su configuración -- pudiendo entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierte en desconcentrada o descentralizada, --

(10) Olvera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5a. ed., México, 1985, p. 299.

existiendo la posibilidad que por así requerirlo las exigencias y los fines estatales, quede subsumida en la centralización."<sup>[11]</sup>

Por otra parte el maestro Andrés Serra Rojas nos indica que la desconcentración de carácter administrativo es "la - - transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."<sup>[12]</sup>

El jurista Gabino Fraga, al respecto, señala que "la desconcentración consiste en la Delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente."<sup>[13]</sup>

Del análisis de los anteriores conceptos podríamos concluir, que la desconcentración es el fenómeno por el cual se transfiere competencia y poder de decisión del superior al inferior, disminuyendo la subordinación mas no la autoridad.

En síntesis en la desconcentración sólo existe autonomía técnica, pero no autonomía orgánica.

Asimismo, en la desconcentración existe íntima relación con la organización centralizada por la relación jerárquica de la que se ha hablado. Su establecimiento obedece en pri-

[11] Castellanos Coutiño, Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados, p. 121.

[12] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 507.

[13] Fraga, Gabino, op.cit., p. 255.

mer lugar a que sus actividades son esencialmente técnicas y no políticas y en segundo lugar a que en su función, por razón misma a su creación precisa una mayor independencia, es decir, gozar de lo que la doctrina llama autonomía, técnica.<sup>(14)</sup>

## BI ORGANOS QUE LO INTEGRAN

"Para entender la desconcentración, como forma de organización administrativa, debemos estudiarla como una variante de la centralización, por la cual se crean órganos subordinados a las propias Secretarías de Estado, concediéndole ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio, para que funcionen en diversas regiones de la República, generalmente en las capitales de los Estados, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía. Varias Secretarías de Estado, entre ellas, Hacienda, Asentamientos Humanos y Obras-Públicas, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programación y Presupuesto, Reforma Agraria y Educación Pública, tienen Delegaciones desconcentradas en todas las capitales de los Estados, y hasta el momento han funcionado correctamente dándole múltiples facilidades a la ciudadanía, sin que se disgregue el poder central, porque continúa vigente la relación jerárquica con sus superiores."<sup>(15)</sup>

Las instituciones desconcentradas en México adoptan di-

[14] Fraga, Gabino, op.cit., p. 131.

[15] Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1981, p. 159.

versas denominaciones, sin determinar adecuadamente el régimen al que corresponden, ya que se les acerca demasiado a la descentralización o se les reduce las facultades hasta colocarlos en órbita de algún régimen centralizado.

En la realidad social la desconcentración ha revestido - en nuestro sistema administrativo formas como Juntas como la Junta Especial núm. 24 de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Institutos como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Instituto Sedue, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Consejos como el Consejo de Recursos Minerales, de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Consejo Nacional de Población, de la Secretaría de Gobernación; Comités como el Comité de Información y Seguimiento de la Investigación para la Salud, de la Secretaría de Salud; Patronatos como el Patronato Indígena del Valle del Mezquital y La Huasteca Hidalguense, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comisiones como la Comisión Nacional de Vialidad y Transporte Urbano, Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural ambas del Departamento del Distrito Federal; Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, Comisión de Fomento Minero y Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardia, de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, etc.

Las características de los órganos desconcentrados, resultan imprecisas e indeterminadas, porque se establecen indiscriminadamente en cada Ley o en cada Decreto que crea estos organismos, sin que exista un común denominador, que nos permita clasificarlos conforme a moldes rígidos "Estimamos -- que es urgente la expedición de un reglamento del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para precisar tanto las características, como la forma de Organización y funcionamiento de los Organismos Desconcentrados." [16]

#### C) ATRIBUCIONES Y FACULTADES

El órgano desconcentrado forma unidad con el órgano central; es creado por una disposición jurídica publicada en el Diario Oficial de la Federación, las atribuciones que le son conferidas sólo pueden ser revocadas o modificadas mediante el procedimiento que se las otorgó; carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objetivo de la desconcentración es acabar con el centralismo que hace lentas las decisiones gubernamentales e impide a la población recibir oportunamente los servicios. El propósito fundamental es lograr que la Administración Pública vaya al ciudadano, y no que éste venga a ella, y de esta manera garantizar una mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad, en los servicios a todos los ciudadanos del país.

---

[16] Del Río González, Manuel, op.cit., p. 162.

El Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1979 es tableta como atribuciones y facultades de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados las siguientes:

- I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a los lineamientos que al efecto se determinan en el Instrumento Legal de creación respectivo.
- II. Expedir certificaciones sobre los asuntos de su competencia.
- III. Dirigir y resolver con base en los lineamientos que le fijen las unidades administrativas que correspondan los asuntos del personal al servicio del órgano administrativo desconcentrado y autorizar los movimientos internos del personal y las adquisiciones.
- IV. Imponer las sanciones administrativas a que se hayan acreedores los trabajadores del órgano administrativo desconcentrado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- V. Intervenir en la selección para el ingreso y las licencias del personal del órgano a su cargo para los fines administrativos que procedan.
- VI. Coordinarse con los demás titulares de los órganos administrativos desconcentrados cuando así se re-

quiera para el mejor funcionamiento de sus respectivos órganos.

- VII. Resolver sobre recursos que se le presenten cuando legalmente proceda.
- VIII. Formular dictámenes, proyectos e informes que le sean solicitados por la superioridad.
- IX. Proponer al Secretario para su aprobación, los proyectos de Programas y de presupuesto y de los manuales de organización y de servicios que corresponda.
- X. Hacer cumplir el reglamento de escalafón de los trabajadores, así como los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo.
- XI. Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sea requerida por otras dependencias, de acuerdo a las políticas establecidas a este respecto.
- XII. Autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto de conformidad con las disposiciones que se establezcan.
- XIII. Proyectar y rubricar los convenios y contratos necesarios para cumplir adecuadamente con las funciones que le fueren encomendadas, que deben suscribir las unidades administrativas superiores conforme a lo que establezcan las leyes en vigor y otros ordenamientos.

XIV. Los demás que les confieren las disposiciones legales aplicables y el titular de la Secretaría dentro de la esfera de sus atribuciones.

#### 1.4. DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización Administrativa surge como una necesidad del Estado moderno, en la medida en que se acrecientan sus facultades, por tener mayor injerencia en las actividades de los particulares, principalmente en el aspecto económico y técnico en los que a veces es necesario suprimir total o parcialmente a la iniciativa privada.

Por otra parte, no es posible que la Administración Pública mediante sus órganos centralizados, acapare todas las ramas de la ciencia y de la técnica por lo cual la administración pública se ve en la imperiosa necesidad de crear organismos descentralizados, confiándole la prestación de algunos servicios, a las personas más aptas para dicha encomienda.

La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público rector y de la tutela administrativa.

Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que consiste en "confiar la realización de algunas actividades administrativas a los órganos que guardan con la



administración central una relación que no es la jerárquica." [17]

Hemos apuntado que la descentralización además de ser un principio de organización administrativa, constituye un reparto de facultades de las dependencias públicas creándose una persona de derecho público con recursos propios y a la cual se le han legado poderes de decisión pero sin desligarse en forma total de la administración central.

#### AI CONCEPTO

Existen diversas concepciones acerca de la descentralización y al respecto el licenciado Gabino Fraga comenta que "la descentralización tiene lugar cuando se conglota la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central." [18]

Por su parte Andrés Serra Rojas, sostiene que la descentralización administrativa "Es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía de formar parte del Estado el cual no prescinde de su poder político y de la tutela administrativa." [19]

[17] Olvera Toro, Jorge, op.cit., p. 305.

[18] Fraga, Gabino, op.cit., p. 165.

[19] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 492.

De los elementos de los anteriores conceptos de los tratadistas, podemos concluir:

Que los organismos descentralizados funcionan fuera de la Administración Pública, pero íntimamente ligados a ella -- por las estrictas relaciones de control; dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y que son creados generalmente para prestar un servicio público.

"La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado y para ello se transfieren atribuciones a otras entidades." (20)

Así, la gestión de los servicios públicos se realiza entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio que con una estructura administrativa, constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento de poder público y a la cual se le afecta de sus poderes disciplinarios y de la revisión de órgano central.

Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, -- por eso se mantienen los otros poderes de jerarquía administrativa, en el orden del funcionamiento de estos organismos.

La descentralización persigue la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con el equilibrio adecuado entre la organización central y la organización desconcentrada. Se confía en que los juristas y

---

(20) Olvera Toro, Jorge, op.cit., pp. 305 y 306.

Los hombres públicos encargados de resolver el problema han de encontrar la línea que de acuerdo con las exigencias histórico-sociales marque un nuevo tipo de organización estatal.

En ese contexto, algunos especialistas como León Duguít considera las formas de descentralización administrativa del modo siguiente: a) regional, b) funcionarista, c) patrimonial y d) concesión.

Gabino Fraga apunta tres modalidades, a saber: a) por región, b) por servicio y c) por colaboración.

Por su parte, el maestro Serra Rojas sólo considera dos formas: a) descentralización administrativa regional y b) descentralización administrativa. Formas en la que coinciden la mayoría de los tratadistas en derecho administrativo, quienes excluyen como forma de organización a la llamada descentralización por colaboración, por no existir intervención del Estado en la creación de una entidad distinta, sino el simple - - ejercicio de funciones públicas realizadas por particulares - con repercusión de interés general y solamente autorizadas.

La forma más conocida de organización administrativa descentralizada es el establecimiento público, al cual se le denomina administración oficial. Es una unidad administrativa con las siguientes características: deben ser originados generalmente en una ley y excepcionalmente mediante decreto del - Ejecutivo para atender servicios de carácter técnico; tiene patrimonio propio y personalidad jurídica; el régimen que lo liga con la administración es peculiar. Es una forma de ges-

ción de servicio público, mediante la afectación de un patrimonio formado por bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes: orgánico y técnico.

La primera tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas al poder central, que pueden oponer a éste su esfera de autonomía. La segunda constituye la regla de gestión diversa de las aplicables al organismo central a efecto de hacerlo más rígido y más eficaz, con reglas semejantes a las observadas por la administración privada.

Las ventajas de este tipo de descentralización son: hacer mejor preparación técnica, fomento de las relaciones burocráticas, seguridad de la inversión de capital privado y sostenimiento del organismo, llegado el caso, por sí mismo.

José Castro Estrada resume lo anterior al señalar: "El establecimiento público es una forma de organización administrativa por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y -- con patrimonio propio que goza de autonomía y que se dirige -- por funcionarios técnicos responsables, bajo el control y vigilancia del Estado."<sup>[21]</sup>

## B) ORGANOS QUE LO INTEGRAN

A este respecto debemos señalar que el organismo descer-

---

[21] Olivera Toro, Jorge, op.cit., p. 310.

tralizado o entidad pública autónoma es el que se parece a -- una dependencia del gobierno y en algunos casos casi no se -- puede distinguir de un departamento administrativo o de una -- Secretaría de Estado cualquiera.

La mayoría de los organismos descentralizados están autorizados para retener sus ingresos y con ello cubrir sus gastos operativos, sin tener que depositar sus percepciones en -- la Tesorería de la Federación.

La política a seguir en un organismo descentralizado -- [con las excepciones señaladas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales], es trazada por el Órgano de Gobierno el cual se compondrá de 15 miembros como máximo y cinco como mínimo, -- que será presidido por el titular de la Coordinadora de Sector o por quien éste designe. El periodo de sesiones será -- por lo menos cuatro veces al año; para que haya quórum y tenga validez la sesión, deberán presentarse como mínimo la mitad más uno de sus integrantes.

Por lo que respecta al Director General o su equivalente deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en puestos directivos en materia administrativa. El director será nombrado por el Presidente de la República.

Este último ejecuta las decisiones tomadas por el Órgano de Gobierno y administra a continuación la empresa conforme a objetivos legalmente especificados teniendo la representación del organismo dándole la debida atención a los ingresos y -- egresos de la entidad, así como a su nivel de funcionamiento.

El Director General o su equivalente tiene la responsabilidad de presentar sugerencias para mejorar la administración y la organización, además de planear la delegación de autoridades a asignar funciones de cada departamento. Estos departamentos a su vez, hacen planes al respecto a atribuciones de cada funcionario y al trabajo de cada empleado, informando en su oportunidad al Director de las decisiones tomadas en la materia.

En la mayoría de las empresas se adopta el sistema de organización de la iniciativa privada, es decir, líneas directas de responsabilidad y división departamental de las diversas operaciones sujetas a operación.

Para efectos de coordinación se mantienen juntas periódicas de jefes de departamento, en las cuales se exponen y discuten normas y funciones para llevar a cabo la producción de bienes y servicios.

Los organismos descentralizados son entonces cuerpos de naturaleza especializada, técnica, creada por el Estado mediante leyes de Congreso o Decretos del Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades administrativas para crear servicios públicos, explotar recursos naturales o el aprovechamiento de otro tipo de recursos para beneficio público social.

La disolución, liquidación, función o extinción del organismo será propuesta, al Ejecutivo Federal, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, y se realizará con --

Las mismas formalidades establecidas para su creación."<sup>[22]</sup>

Entre los organismos descentralizados, más conocidos, podemos citar al Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, Ferrocarriles Nacionales de México, el Patronato del Ahorro Nacional, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, la Comisión Federal de Electricidad, el Congreso Nacional de Ciencias y Tecnología y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y otros más - que sería largo de mencionar; en tiempos pasados funcionaron más de 900 empresas de este tipo y actualmente existen alrededor de seiscientas.

#### CI) ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Las atribuciones y facultades de los organismos descentralizados se encuentran típicamente estipulados en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esto es así; en tanto que su artículo 21 faculta a los Directores Generales para:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administrativo, y pleitos y cobranzas, aun de aqué-

---

[22] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, 1a. ed., México, 1986, p. 124.

llas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esa ley, la Ley o Decreto de creación y el estatuto orgánico;

- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querrelas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistir de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Compro meter asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieran autorización o el fuso especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos descentralizados; y
- VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales, los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las Fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice al órgano o junta de gobierno.



## 1.5. EMPRESA PÚBLICA

Otra de las formas de organización administrativa federal es la empresa pública que integra la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura similar a las empresas particulares reguladas por el Derecho Privado -- mismas que son creadas o compradas por el Gobierno, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.

La iniciativa privada se interesa en actividades de interés colectivo en las que existe la posibilidad de obtener un lucro, en este sentido se justifica a La Empresa Pública, -- puesto que dicha empresa no persigue un fin lucrativo sino un beneficio eminentemente social.

### A) CONCEPTO

Así, en los tiempos modernos hemos visto aparecer al estado-empresario, al estado-organizador, al estado-promotor de la riqueza pública, al estado-accionista, y al estado-emprendedor en otras actividades, que la iniciativa privada no se aventuraría a realizarlas o el Estado se considera capacitado para emprenderlas en forma exclusiva.

Por otra parte, el Estado en ocasiones se ve en la imperiosa necesidad de estimular a las empresas privadas, las cuales se desarrollan bajo la vigilancia y protección estatal, --

otorgándoseles todas las oportunidades que necesiten y auxiliándolas con medidas tales como los subsidios, exenciones, régimen fiscal, crédito fiscal, etc. Todo con el objeto de frenar el alza de los artículos de consumo necesario, el desempleo, la inflación y otros males que aquejan a la sociedad.

Existen diversas opiniones para determinar el concepto de empresa pública tanto en la doctrina como en el Derecho -- Comparado, en este sentido el jurista Andrés Serra Rojas, define a la Empresa Pública diciendo que "Son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica."<sup>[23]</sup>

Del anterior concepto podemos extraer los siguientes elementos:

- a) Las empresas públicas, también conocidas como Empresas Paraestatales o Empresas de Participación Estatal mayoritaria poseen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.
- b) Su capital es aportado por el Gobierno Federal.
- c) Son creadas por una Ley o Decreto del Ejecutivo Federal y por ende son vigiladas y controladas por el Estado.

---

[23] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 709.

d) Relaciones de tutela, mas no de jerarquía administrativa.

e) Su actividad fundamental es producir bienes y servicios.

Por su parte, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

I. las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyen do las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfaga algún o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social - de serie especial que sólo puedan ser suscritas - por el gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga

facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Sigue diciendo el mismo dispositivo legal que: se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

De acuerdo al texto actual de la ley, claramente se puede apreciar que las empresas públicas o paraestatales guardan una estrecha relación con el Gobierno Federal, especialmente con el Poder Ejecutivo, debido a que éste les otorga capital o cuando menos es colaborador mayoritario del mismo.

Cabe señalar que la idea fundamental en la creación de las Empresas Públicas es que, en dichas empresas estatales -- tengan intervención, los particulares: pues como lo señala el licenciado Luis Humberto Delgadillo "la Empresa propiedad del Estado en un 100%, no tiene razón de ser." (24)

## B) ORGANOS QUE LA INTEGRAN

Por lo que respecta a la política de las empresas públicas se les ha atacado al equipararlas con las empresas de la-

---

(24) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op.cit., p. 127.

iniciativa privada, sin tomar en consideración que las empresas públicas persiguen un fin eminentemente social, es decir, buscan satisfacer necesidades colectivas, mientras que la iniciativa privada persigue un fin lucrativo.

Los organismos que integran a las empresas públicas cuentan con diversa estructura y al respecto, el licenciado Manuel del Río González comenta que "existen algunas que dependen directamente del Ejecutivo Federal, o de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; otras, funcionan en forma desconcentrada; otras como organismos descentralizados y muchas que funcionan como Sociedades Mercantiles."

En este sentido el jurista Miguel Acosta Romero, ejemplifica de la siguiente manera la variada estructura de estos organismos:

#### "1. DEPENDENCIAS DIRECTAS DEL EJECUTIVO

- a) Secretarías de Estado, por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes opera directamente una empresa de Ferrocarriles; el Ferrocarril del Sureste y el Servicio Telegráfico.
- b) Departamentos de Estado, de los Departamentos Administrativos, podemos citar el Departamento del Distrito Federal, el que opera una planta de asfalto dentro de su estructura administrativa. Estimamos que producir asfalto es un típico caso de una empresa, desde el punto de vista económico.

## II. ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

Asimismo, existen numerosas empresas públicas que son organismos desconcentrados, por ejemplo: La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

## III. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Los organismos descentralizados que son empresas públicas, también son numerosas, podemos mencionar a: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.

## IV. SOCIEDADES MERCANTILES

La mayor parte de las empresas públicas son Sociedades Mercantiles y, de entre estas Sociedades Anónimas, por ejemplo: Altos Hornos de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., Banco de México, S.A. <sup>[25]</sup> Actualmente en nuestro país existen muchísimas empresas públicas o de participación estatal mayoritaria, y es por este motivo que solamente mencionaremos algunas, tales como: Administradora Inmobiliaria, S.A., Petroquímica de México, S.A., MEXARO, S.A. de C.V., Compañía Arrendadora de Equipos, S.A., Ingenio de Puga, S.A., Compañía Industrial de Atentique, S.A. y Diesel Nacional, S.A.

---

[25] Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 209.

## C) ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Uno de los principales elementos de las empresas públicas o empresas paraestatales es la finalidad de su existencia, que tienen el compromiso imprescindible de dar mayor atención a las áreas prioritarias para satisfacer los intereses nacionales y las necesidades de las clases sociales populares, en los términos que establecen los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna.

Estas empresas, en primer lugar, deben conducirse por -- sus estatutos, pero siempre deben acatar lo que estipula la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismas que señalan los principios básicos de su estructura, organización, -- funcionamiento y control; y en igual forma sus atribuciones y facultades que se encuentran contenidas en los artículos 58 y 59 de la ley mencionada en segundo lugar.

La política a seguir en las empresas públicas es trazada por un órgano de Gobierno el cual está a cargo de un consejo de Administración y sus integrantes, los cuales representan -- la intervención de la Administración Pública Federal, por conducto de las Secretarías a cuyo Sector se encuentren adscritos y se reunirán de acuerdo como lo señalen los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año, y será presidido por el Titular de la Dependencia coordinadora del Sector o por la persona a quien éste designe.

La enajenación, disolución o liquidación de estas empre-

sas será resuelta por el jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la Coordinadora de Sector, cuidando siempre de los intereses del público, de los accionistas y los derechos laborales de los Servidores Públicos de la empresa, quienes tendrán preferencia para que en caso de enajenación adquieran los títulos representativos del capital de que sea titular el Gobierno Federal. (26)

## 1.6. LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

El fideicomiso público, como entidad que forma parte de la Administración Federal Paraestatal, tuvo gran auge en la década de los setentas, al ser utilizado por la Administración Pública Federal para colaborar en los fines del Gobierno Federal. El fideicomiso es una institución del Derecho Mercantil que nuestro sistema jurídico tomó del Derecho Anglosajón, y que tiene su antecedente más remoto en el Derecho romano.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 considera como Fideicomisos Públicos:

"Aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxi

---

(26) Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, pp. 127 y 128.



liar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos."

Apoyándonos en el precepto legal anterior podemos identificar los elementos esenciales que caracterizan a los Fideicomisos Públicos:

1. Que sean creados por la Administración Pública Federal.
2. Que su fin sea coadyuvar con el Ejecutivo en actividades que beneficien a la colectividad para el desarrollo del país y
3. Que sus estructuras sean similares a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

De acuerdo a las opiniones previas de los especialistas, podemos conceptualizar a los Fideicomisos de Estado como una modalidad del fideicomiso mercantil, en virtud de que no se trata de una institución o una organización que guarde una relación de subordinación directa con el gobierno, es sin lugar a duda, como señala el tratadista Acosta Romero, un contrato de interés público.

#### A) CONCEPTO

El Fideicomiso Público es una figura bastante reciente en nuestro sistema, no obstante ha tenido una gran aplicación por las características propias que presenta.

Al respecto, el doctor Andrés Serra Rojas aduce que en todo fideicomiso intervienen tres factores:

- a) "El Fideicomitente o Fideicomisario que es la persona o institución que constituye el Fideicomiso.
- b) El Fiduciario o Institución Fiduciaria, que es una institución de crédito, Banca privada o institución Nacional de crédito debidamente autorizada.
- c) El Fideicomisario, que es la persona o institución beneficiada con el Fideicomiso." (27)

En las últimas décadas se ha empleado en la Administración Pública Federal, establecer fideicomisos, para atender necesidades específicas, que por su importancia requieren de la intervención del Gobierno Federal; por tales motivos ha pasado o constituir parte de la Administración Pública Paraestatal una corporación cuyo origen y naturaleza es del Derecho Mercantil.

El fideicomiso Público o de Estado es otra de las formas en las que funciona la Administración Pública Federal, para contribuir al desarrollo de las áreas prioritarias.

El profesor Luis H. Delgadillo, señala que consiste en la declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado fideicomisario a través de una empresa llamada fiduciario, que en nuestro sistema de-

---

(27) Serra Rojas, Andrés, op.cit., pp. 740 y 741.

berá ser una institución bancaria. (28)

Por otra parte el jurista Acosta Romero define al Fideicomiso Público, en los términos siguientes:

"Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, - a través de sus dependencias y en su carácter de Fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público - - (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución - fiduciaria (por lo general Instituciones Nacionales de Crédito), para realizar un fin lícito de interés público." (29)

Al hacer una análisis de la definición dada por Acosta - Romero encontramos que el Fideicomiso:

- a) Es un contrato
- b) Es de interés público
- c) Es creado por el Gobierno Federal

## SI) ORGANOS QUE LO INTEGRAN

En la organización de los Fideicomisos, el único que puede fungir como Fideicomitente de la Administración Pública Federal centralizada es la Secretaría de Programación y Presupuesto, tal como lo establece el artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La política a seguir en los Fideicomisos Públicos al - igual que en las Empresas de participación estatal, es trata-

(28) Delgado Gaitán, Luis H., op.cit., pp. 97 y 98.

(29) Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 134.

da por el órgano de gobierno, el cual está integrado por un Comité Técnico que en los fideicomisos públicos es imprescindible, no siendo así en los fideicomisos en general; este Comité funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el documento de su fundación.

Por lo que respecta al órgano de dirección, cuyo titular generalmente es un director general, éste es la persona física que representa a la entidad y realiza las funciones de administrador. En algunas ocasiones se le nombra como delegado fiduciario.

En cuanto al Órgano de Control y Evaluación, está formado por un comisario Público propietario y su respectivo suplente, los cuales son nombrados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y son los encargados de evaluar el desempeño general del organismo y de efectuar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros del gasto corriente y de inversión.

En los últimos diez años, la Administración Federal ha venido creando diferentes tipos de fideicomisos públicos algunos de los cuales mencionaremos a continuación.

- Fideicomiso para elaborar un Diccionario del Español que se habla en México.
- Fideicomiso de Azúcar (FIDAZUCAR).
- Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nayarit.
- Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

- Fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, -- parques, ciudades industriales y Centros Comerciales - (FIDEIN).
- Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR).
- Fideicomiso de Llano Largo, Acapulco.
- Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN).
- Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).
- Fondo de Fomento y Garantías para el consumo de los -- trabajadores (FONACOT).
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías - - (FONART) y otros más que sería largo de enumerar.

#### C) ATRIBUCIONES Y FACULTADES

La formación de los fideicomisos públicos obedece a una disposición legal o una resolución del Ejecutivo Federal, en relación con las políticas de administración sin embargo, su integración, atribuciones, facultades y funcionamiento se regirán en base a los preceptos que para todas las entidades es tatuye la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el capítulo V, y se encuentran sujetos al control y evaluación que establece el capítulo VI del mismo ordenamiento.

## CAPÍTULO II

### SERVICIO PÚBLICO Y LA OBRA PÚBLICA

La esencia del servicio público resulta ser el principal problema, tratar de explicarlo, ha sido dentro de la teoría una de las interrogantes a la que se le ha dado infinidad de respuestas. De todo ello, resulta que al intentar explicar el concepto y función del servicio público, esto parezca ser algo confuso no sólo en su praxis, sino en su interpretación teórica.

Muchos autores de derecho administrativo no se han puesto de acuerdo en forma específica, cómo se define el concepto de servicio público, esta controversia se debe a que desde un principio hubo distintas concepciones en relación con la actividad del Estado y sus fines.

Los problemas derivados de los diferentes enfoques del concepto de servicio público fueron agravándose hasta que se llegó a preguntar ¿qué debía entenderse por servicio público? ¿cuáles deberían de ser los límites de competencia o autonomía del derecho administrativo?

Es por estas imprecisiones que el concepto de Servicio Público se ha expresado con criterios personales de cada uno de los estudiosos en la materia, que han tratado de manejar y proyectar la realidad social y jurídica dentro de su circunstancia (lugar y tiempo), por lo que las concepciones han diferido con el correr del tiempo.

Así, tenemos que se ha conceptualizado al servicio público como la actividad fundamental del Estado, por ser éste "...Una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes..." (León Duguit); como contenido del Derecho Administrativo, ya que éste es "...El conjunto de reglas relativas a los servicios públicos..." (Gastón Jéze); o como los sujetos que desarrollan, las actividades, - puesto que "los servicios públicos son los celdillos componentes del cuerpo que es el Estado" (Roger Bonnard). [30]

Por lo que respecta a la Obra Pública ésta se clasificaría dentro de los contratos administrativos, aunque el nacimiento y formación de dichos contratos ha sido difícil tanto en la doctrina del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo puesto que en México no existe una Ley específica que regule en forma sistemática y precisa este tipo de contratos o convenios; regulándolos disposiciones aisladas y muy especiales complicándose la regulación de dicha relación entre el Gobierno y los particulares, pudiendo estar sujeta dicha relación al Derecho privado o al Derecho Público.

La Obra Pública es uno de los contratos administrativos más típicos, siendo el término aplicado a todo trabajo material (hecho para satisfacer una necesidad pública colectiva)- construcción integral o reparación realizada sea por contratistas o directamente por la administración pública, sobre -

---

[30] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op.cit., p. 207.

las cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público.

El concepto de los contratos administrativos es relativamente nuevo dentro del Derecho Administrativo. Tradicionalmente la materia de contratos estaba regida por el Derecho Civil, generalmente el Poder Ejecutivo, cuando contrataba con los particulares, se sometía al Derecho Civil, es decir se equiparaba como particular, en la actualidad para que sea contrato administrativo una de las partes debe ser el Estado, a través de un órgano de la Administración Pública o de los organismos descentralizados, organismos desconcentrados o sociedades mercantiles de Estado.

## 2.1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Buscando en la doctrina mexicana, mencionaremos los conceptos que presentan los estudiosos del Derecho Administrativo Mexicano, Gabino Fraga, Serra Rojas y Acosta Romero.

Para el primero, el servicio público lo define como "La actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."<sup>(51)</sup>

Por su parte, el tratadista Andrés Serra Rojas entiende al servicio público como "Una actividad directa del Estado o

---

(51) Fraga, Gabino, *op.cit.*, p. 22.



autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural, y sujetas a un régimen de policía y, por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público." [32]

En tanto, que para el doctor Miguel Acosta Romero "Es -- una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)." [33]

Al hacer un análisis de los señalamientos de los tratadistas anteriormente mencionados se aprecia una coincidencia en los mismos, siendo puntos de particular interés los siguientes:

- a) Consideran al servicio público como una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas esencialmente de carácter material, económico y cultural.
- b) Realizados principalmente por el Estado y sujeto a un régimen de derecho público.

[32] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 69

[33] Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 450.

- c) Y que presentan las características de uniformidad, regularidad, continuidad y permanencia.

De acuerdo a las opiniones previas de los especialistas, podemos conceptualizar al servicio público como una actividad para satisfacer necesidades colectivas esenciales o fundamentales, sin propósito de lucro, creada por el Estado y controlada por el mismo para ofrecer un servicio regular, uniforme, continuo y permanente. Dicha actividad la puede delegar a -- los particulares (mediante concesión).

Por otro lado, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, define al Servicio Público -- como "la actividad organizada que se realice conforme a las -- leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el -- fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público."

En base a lo señalado, claramente se puede apreciar que -- la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal conside -- ra al servicio público como una actividad, quehacer o servi -- cio que lo puede realizar cualquier sujeto, y debe abarcar a -- todas las personas solicitantes sin excepción alguna.

## 2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO

Después de la presentación de los variados enfoques del -- concepto de Servicio Público, es pertinente profundizar en --

Los elementos que lo integran y para tal efecto es conveniente aclarar que las características del servicio público son abordadas por algunos tratadistas de Derecho Administrativo - como elementos que lo constituyen, en este contexto el prestigiado jurista mexicano Andrés Serra Rojas señala los siguientes elementos:

- a) Es una creación del Estado, atendida en su organización y funcionamiento con los elementos apropiados - como resultantes de una decisión del Estado que declara como servicio público determinada actividad, - como resultante de su indispensable prestación.
- b) Se presta a través de una organización de interés público con personalidad y medios adecuados que garanticen su prestación en forma regular, continua y con el aprovechamiento metódicamente organizado de conocimientos y aptitudes que les sean necesarios.
- c) Debe ser caracterizado en forma principal sin la -- idea de lucro, aun cuando algunos de ellos precisaran para su mantenimiento y adecuada prestación de determinadas ganancias, sujetas a un régimen financiero - adecuado.
- d) Debe estar dotado de "medios exorbitantes del derecho común" y gobernado por las reglas y el poder de policía del Estado.
- e) En ocasiones puede depositarse su prestación en los particulares, siempre rodeado por el Estado de la se

guridad y prerrogativas del poder público, con respecto de los propósitos industriales o comerciales - que lo caractericen y bajo el reconocimiento también, del derecho de los usuarios.

- 4) Conforme a las leyes aplicadas, el poder público debe conservar el control de la prestación del servicio. [34]

En base a lo ya señalado, podemos concluir que esta actividad es un quehacer o servicio que lo puede realizar cualquier sujeto, y debe abarcar a todas las personas solicitantes sin excepción alguna; independientemente del interés que el Estado pueda tener en su realización, la puede delegar a particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos; este servicio o actividad debe de estar contemplado en un determinado ordenamiento legal en razón de un interés para el Estado y para satisfacción de toda la población.

El mismo autor deduce tres prestaciones características del servicio público:

- 1) Prestaciones de orden material (distribución de electricidad, agua, transporte de personas, etc.).
- 2) Prestaciones de orden financiero (suministro de crédito, régimen de seguros y fianzas, asistencia pecuniaria, etc.).
- 3) Prestaciones de orden intelectual (educación, recreación, cultura, etc.). [35]

[34] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 59.

[35] Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 71.

El Servicio Público se encuentra legislado en diversos ordenamientos, bajo diversos criterios, así tenemos que aparecen en distintos documentos jurídico-legales como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 5, 13, 27, fracciones II y VI; art. 97; art. 115, fracción II; art. 123, fracción XVIII y art. 132).

En el Código Penal (art. 22); en la Ley Federal del Trabajo (art. 452, fracción III; art. 455). En la Ley General de Bienes Nacionales (art. 40); en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (arts. 23, 58).

### 2.3. CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA

Para hablar de Obra Pública es necesario referirse a los contratos o convenios que celebra la administración pública con los particulares.

Estos convenios y contratos se llevan a cabo en forma reglamentada y voluntaria, por ambas partes, mediante acuerdos contractuales ayudando a satisfacer necesidades colectivas y al mismo tiempo estimular los intereses de la iniciativa privada por los beneficios que obtienen, y además fomentar las buenas relaciones entre la colectividad y los particulares.

La obra pública se clasifica dentro de los contratos administrativos; siendo un contrato administrativo un negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas privadas o públicas con propósito de utilidad pública para cons-

tituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico regulado por leyes de interés público (Marcel Walther).<sup>[36]</sup>

Miguel Angel Bercaitz considera por su parte que los contratos de Obra Pública "son aquellos celebrados por la administración pública con un fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público exorbitante del derecho privado que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica." <sup>[37]</sup>

Por otra parte la enciclopedia jurídica argentina considera obra pública "La construcción, reparación o conservación realizada por el Estado, actuando como persona de Derecho público, en forma directa o indirecta, respecto de cosas muebles o inmuebles con fondos estatales o no, destinadas a: uso común directo e indirecto.

El jurista Miguel Acosta Romero conceptúa a la obra pública diciendo que "En sentido amplio será toda construcción-integral o reparación realizada, sea por contratistas o directamente por la administración pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público." <sup>[38]</sup>

Nuestra Legislación mexicana conceptúa a la Obra Pública tal como lo establece el artículo 2° de la Ley de Obras Públicas que a la letra dice: "Se considera obra pública todo tra-

[36] Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 421.

[37] Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 421.

[38] Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 422.

bajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de -- Ley."

De los anteriores conceptos podemos extraer los siguientes elementos de la Obra Pública:

1. Normalmente se rige por el Derecho Público.
2. Es destinada a satisfacer necesidades colectivas.
3. Ordena el trabajo, entre las partes: Contratista - - (ejecutante de la obra y el interés del Estado).

#### 2.4. DIFERENCIA ENTRE SERVICIO PÚBLICO Y OBRA PÚBLICA

- a) El servicio público es una actividad general o amplia; la obra pública es una actividad específica y concreta.
- b) El servicio público es una actividad uniforme y regular; la obra pública es una actividad esporádica e irregular.
- c) El servicio público es una actividad continua; la obra pública es una actividad discontinua, y por ende de tiempo determinado.

Siendo el servicio público y la obra pública dos actividades realizadas por el Estado o por los particulares regidos por el derecho público, vemos que la obra pública (trabajo -- concreto y específico realizado en un periodo limitado) puede ser parte integrante del servicio público.

La obra pública está limitada en tiempo, espacio y costo, en cambio el servicio público no lo está, abarcando todo tipo de prestaciones (materiales, financieros e intelectuales), a diferencia de la obra pública la cual se confina específicamente en prestaciones de tipo material únicamente.



### CAPÍTULO III

#### ACTIVIDAD CONTRACTUAL

Para poder continuar con el estudio que estamos realizando, es indispensable analizar con detenimiento todo lo que se refiere al contrato en general.

Desde el punto de vista de su importancia, el valor científico y práctico de la teoría del contrato es reconocida por la mayoría de los tratadistas, en nuestro caso, es de principal necesidad el conocer de una manera amplia y general las normas que en su conjunto rigen al contrato, así como sus grupos de clasificación.

Podemos clasificar a los contratos desde dos puntos de vista:

1. En sí mismos (contrato en particular).
2. En las relaciones que pueden guardar con otros (relación de los contratos entre sí).

Desde el primer punto de vista, pueden estudiarse por su forma, voluntad, ejecución, etc., mismos que a continuación mencionaremos:

- a) Onerosos y gratuitos
- b) Conmutativos y aleatorios
- c) Nominados e innominados
- d) Consensuales, formales, solemnes y reales
- e) De adhesión, o como los denomina Mazeaud: "de mutuo-acuerdo"

f) De ejecución instantánea, escalonada y sucesiva

g) Colectivos e individuales

Desde el segundo punto de vista ya no encontramos los efectos del contrato en sí mismo, sino en las relaciones que pueda tener ese contrato con otros. Estos podemos clasificarlos de la siguiente manera:

a) Mixtos o complejos

b) Simples, principales

c) Accesorios definitivos

d) Unilaterales o bilaterales

Es oportuno este tipo de análisis pues hoy en día la voluntad de los contratantes debe jugar un papel extenso y primario en la formación del contrato y debemos tener presente cada uno de ellos para poder entrar a analizar el contrato en sí.

### 3.1. CONCEPTO DE CONVENIO

La palabra Convenio proviene del latín Convenire, es decir de un mismo parecer.

En el pasado, en el Derecho romano se consideraba como una fuente de obligaciones de menor categoría que los contratos en virtud de que por sí mismos no generaban obligación alguna, para que así fuera, era necesario que estuvieran unidos a un contrato principal, y que estuvieran protegidos por el Derecho Praetorio o el Derecho Imperial. Para surtir efectos-

iban acompañados de palabras solemnes o menciones escritas y su cumplimiento era garantizable por acción penal, así, hablamos de entrega de arras, hipoteca, permuta o el aval (tercera persona).

Por otro lado encontramos el término convención, que es todo acuerdo de voluntad sobre un objeto de interés jurídico, la convención puede tener por objeto no sólo crear obligaciones que es el objeto propio de lo que llamamos contrato, sino también su transmisión como modificación o extinción.

Ahora bien, si nos remitimos al Código Civil vigente encontramos que al respecto marca una diferencia entre lo que es contrato y lo que es convenio, pues señala que el convenio es el género mientras el contrato es la especie; y en este mismo orden; mientras el primero es la convención o acuerdo de voluntades, el segundo es el acuerdo de voluntades para dar nacimiento a una obligación.

"Sin embargo, en el Código Civil italiano, en su artículo 1321 y aun en nuestro mismo Código Civil se hace desaparecer toda distinción al establecer que los principios relativos a los contratos son aplicables a todos los convenios, lo cual para algunos autores, hace ya innecesaria la diferencia entre contrato y convenio."<sup>[59]</sup>

Para otros autores, el contrato es la diferencia específica de los convenios, sin embargo, para Colin y Capitant la

---

[59] Sánchez Medel, Ramón. De los Contratos Cíviles, Editorial Porrúa, México, 1950, p. 4.

diferencia es sólo de carácter terminológico pues las reglas se aplican a ambos.

Nosotros podemos decir que convenio en sentido estricto es el acuerdo de voluntades que tiene por objeto crear o extinguir obligaciones y derechos.

A nuestro comprender el hecho de que la distinción entre convenio y contrato no tiene más que un carácter terminológico no nos autoriza para negar lo práctico de dicha distinción, al menos mientras subsista legalmente, pues los fundamentos y el criterio para su interpretación serán los casos concretos que permitan establecer si nos encontramos frente a un convenio o ante un contrato.

La Ley dispone que convenio es:

"El acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."<sup>(40)</sup>

### 3.2. CONCEPTO DE CONTRATO

La palabra Contrato, proviene de latín Contractus, que a su vez se deriva del verbo Contrahere, que significa reunir, concertar o lograr.

El contrato es un acto jurídico bilateral, lo que significa que las declaraciones y manifestaciones de la voluntad son necesarios para su formación no son declaraciones unilaterales anteriores.

---

(40) Artículo 1792 del Código Civil vigente en el Distrito Federal.

En tiempos remotos, existió el contrato, siendo relevante en nuestra vida jurídica el contrato en Roma. Originalmente no se consideró como fuente generadora de obligaciones, el sistema romano en este sentido va del formalismo al consensualismo, así, encontramos los contratos verbis, los contratos litteris, contratos re (mutuo, comodato, depósito y prenda), generalmente creaban obligaciones para quien recibía la cosa y sólo eventualmente podían surgir para la otra parte, éstos, entre otros contratos, caracterizaban esta época y es precisamente en este tiempo que se otorga a esta figura jurídica un valor fundamental, se estatuye el principio de autonomía de la voluntad y casi se consigue una plena libertad contractual.

Ahora bien, podemos definir el contrato como el acuerdo de voluntades para crear, transmitir, derechos y obligaciones.

El contrato es un acto jurídico plurilateral, porque en todo contrato se manifiesta la voluntad, jurídicamente llamada consentimiento, que es el concurso o acuerdo de dos o más voluntades, y como en todo acto jurídico la manifestación de la voluntad tiene un objeto, que en este caso es crear o transmitir obligaciones y derechos.

Se ha considerado al contrato como el tipo más característico del acto jurídico y el Código Civil acepta esto, pues establece que las disposiciones que legalmente se hagan sobre los contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos de carácter jurídico en los que se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos.

Esta dificultad es tratada por algunos teóricos, quienes señalan:

"Determinar si todo acto jurídico bilateral es un contrato, es un tanto complicado, pues encontramos que en sentido - amplio el contrato es la convención o acto jurídico bilateral que incluye todo acuerdo dirigido a crear, modificar, o extinguir relaciones de obligaciones." (41)

Por otro lado en sentido estricto, existe una separación entre el convenio y el contrato, siendo aquél el género y éste la especie, esta misma concepción la sostiene el Código Civil al establecer que los convenios son acuerdo que crean, -- transfieren, modifican o extinguen obligaciones y derechos; -- en tanto, los contratos son los convenios que crean o transmiten dichas obligaciones y derechos, es decir, el contrato se dirige a constituir una obligación patrimonial.

Algunos autores establecen que el contrato con contenido patrimonial no solamente constituye derechos y obligaciones, -- sino que además pueden modificarlos y extinguirlos.

"Existe aún una teoría más, es la que sostiene Hauriou, -- Duguit y Jellinek, quienes únicamente encuentran al contrato -- donde hay intereses opuestos." (42)

Así tenemos, que siguiendo estas teorías, habría paralelamente al contrato otros acuerdos de voluntades como lo son

---

[41] Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, México, 1985, Tomo II, p. 292.

[42] Sánchez Medel Ramón. De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 6.

el acto colectivo y la convención simple.

Para efectos de nuestro estudio, podemos decir que el -- contrato es el convenio que produce o transfiere obligaciones y derechos. Así como es el acuerdo de voluntades que tiene -- por objeto crear o transmitir obligaciones.

Según nuestro Código Civil, el convenio tiene dos funcio -- nes; una positiva que es crear o transmitir obligaciones o de -- rechos y otra negativa, modificar o extinguirlos.

De lo anterior podemos afirmar que siendo el contrato co -- mo es un acto jurídico de tradición milenaria, los autores lo -- señalan en forma casi unánime como una operación jurídica - - bien determinada, cuyos elementos esenciales están constitu -- dos por un acuerdo bilateral de voluntades para crear y trans -- ferir obligaciones y derechos.

### 3.3. DIFERENCIACIÓN ENTRE CONTRATO Y CONVENIO

El Código Civil vigente para el Distrito Federal en mate -- ria común y para toda la República en materia Federal en su -- artículo 1792 señala que convenio es: "El acuerdo de dos o -- más personas para crear, transferir, modificar o extinguir -- obligaciones."

El mismo precepto legal en su artículo 1793 dispone que -- "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y -- derechos toman el nombre de contratos."

En base a lo antes señalado se establecen las siguientes

diferencias entre contrato y convenio:

- a) El contrato crea o transfiere derechos y obligaciones, mientras que el convenio crea, transfiere, modifica y extingue derechos y obligaciones.
- b) El contrato tiene dos funciones crear o transferir y el convenio tiene cuatro funciones crear, transferir, modificar o extinguir.
- c) El contrato tiene únicamente la función positiva de crear y el convenio tiene las dos funciones positiva y negativa, porque crea y modifica.
- d) El término convención es más general que el término contrato.
- e) El objeto del contrato es dar nacimiento a una obligación, mientras que el convenio en sentido estricto es modificarlos o extinguirlos.

### 3.4. ELEMENTOS DEL CONTRATO

Son elementos del contrato los requisitos o condiciones que deben concurrir para su existencia, son las partes esencialmente integrativas del contrato.

El contrato, consta de dos clases de elementos: de existencia, que son el consentimiento y el objeto, y de validez - que son cuatro a saber: capacidad, ausencia de vicios del consentimiento, forma en los casos exigidos y fin o motivo lícito; es decir, que no sea contrario a las leyes de orden público.



La dualidad de requisitos es decir, de existencia y validez, es útil para hablar del contrato en general, pero innecesaria cuando nos referimos a cada contrato en particular.

Encontramos además, un elemento que se requiere para la eficacia, absoluta o relativa, de ciertos contratos: la legitimación.

Podemos hablar además, de elementos naturales, que normalmente van a la par del contrato de que se trata solamente, por ser propios en su naturaleza, pero que existiendo un pacto expreso en contrario, pueden suprimirse.

Sin embargo existen tratadistas que mencionan otros elementos expresando:

"En otro grupo, se agregan a los anteriores, los llamados elementos accidentales, esto, por voluntad expresa de las partes, como lo son, el término, la condición, y los demás datos circunstanciales." [43]

Análisis particular de los elementos del contrato:

a) El consentimiento

"El Código Civil para el Distrito Federal coloca como el primero de los elementos necesarios para la existencia del contrato, el consentimiento. Este es entendido generalmente como, el acuerdo de dos o más voluntades acerca de la producción o transmisión de derecho y obligaciones." [44]

[43] Rojas Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1981, Tomo I, p. 11.

[44] De Pina Rafael. Derecho Civil Mexicano, Ed. Porrúa, 5a. ed., México, 1980, Volumen tercero, p. 279.

El consentimiento, en su primera acepción, o sea como volumen del deudor para obligarse, a cuyo elemento llamó el Código Civil francés "El consentimiento de la parte que se obliga", exige que en el deudor haya una voluntad real, que la voluntad sea seria y precisa, que dicha voluntad se exteriorice en forma expresa o tácita, y que esa voluntad tenga un determinado contenido.

Este requisito es el origen de dos doctrinas, la alemana que atiende fundamentalmente a la voluntad declarada, y la francesa que da preferencia a la voluntad interna.

Ahora bien, podemos afirmar que nuestro Derecho se orienta hacia el sistema de voluntad interna declarada, ya que la escueta voluntad interna que no es exteriorizada carece de relevancia jurídica.

Para llegar al concurso de voluntades, ordinariamente -- hay negociaciones o tratos previos entre las partes. En esta etapa precontractual debe actuarse de buena fe, ya que si se probara que existe la mala fe, se incurriría a un acto illicito.

Podemos ahora decir que para la existencia de un contrato es necesaria la concurrencia previa de dos o más manifestaciones de voluntades, recíprocas y correlativas, concurrentes a un fin de común a las partes que las producen.

Encontramos que en el Código Civil español se declara expresamente que el consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa -

que han de constituir al contrato.

El consentimiento entonces, puede ser de acuerdo con - - nuestro Código Civil expreso o tácito, es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. Es tácito cuando resulta de hechos o de actos que lo presu-- pongan o que autoricen a presumirlo, salvo en los casos en -- que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse ex-- presamente.

Como es requisito esencial el consentimiento para la - - creación de un contrato, podemos afirmar que éste no existe - sin aquél.

Para que un contrato sea perfecto necesita reunir todas - las condiciones esenciales desde el punto de vista legal para su existencia, este momento representa el nacimiento del con-- trato.

El consentimiento como acuerdo de voluntades se descompo-- ne en dos partes o momentos: la oferta o policitud o pro-- puesta y la llamada aceptación.

De tal modo, "toda persona que propone a otra la celebra-- ción de un contrato fijándose un plazo para aceptar, queda li-- gada por su oferta hasta la expiración del plazo."<sup>[45]</sup>

Ahora bien, la cuestión relativa al momento en que se -- produce el consentimiento es muy interesante en cuanto a la -- contratación entre ausentes, al respecto encontramos las teo--

---

[45] De Pina Rafael, op.cit., p. 281.

las siguientes: la de la manifestación, la del conocimiento, la de la expedición y la de la recepción.

En cuanto a la primera el contrato se perfecciona desde que se produce la aceptación; por lo que respecta a la segunda, exige que la aceptación llegue al conocimiento del oferente; tocante a la tercera se entiende que el contrato se forma cuando la aceptación es dirigida al oferente, y por último la de recepción, que es la reconocida por el legislador mexicano, en cuanto al contrato entre ausentes, el Código Civil establece que en estos casos el contrato queda formado en el momento en que el oferente recibe en su domicilio la carta o telegrama que contenga la aceptación.

Pasando a otra cosa, hablaremos de los supuestos del consentimiento, "se consideran como tales: la pluralidad de sujetos, su capacidad, la voluntad, la manifestación o declaración de la misma y la concordancia o coincidencia de la voluntad llamada interna y declarada."<sup>(46)</sup>

En cuanto a la primera los contratantes pueden ser dos o más, la parte oferente y la parte aceptante, que pueden presentarse cada una de ellas en forma unilateral o plural. "Lo exacto es que todo contrato se celebra entre dos partes, no entre dos personas."<sup>(47)</sup>

Debemos también hablar de la autonomía de la voluntad, algunos autores afirman que la autonomía de la voluntad equi-

---

[46] De Pina Rafael, op.cit., p. 283.

[47] De Pina Rafael, op.cit., p. 284.

vale a libertad contractual, por tanto, autonomía contractual significa que las partes son libres de estipular los contratos que quieran en la forma y contenido que les parezca conveniente.

En nuestro derecho, la autonomía contractual no es un -- principio absoluto aunque deba tenerse muy en cuenta.

#### b) El Objeto

El segundo elemento de existencia del contrato es el objeto. Conforme a la definición legal del contrato, el objeto directo e inmediato es la creación o la transmisión de obligaciones y derechos, sean reales o personales.

El Código Civil, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal en su artículo 1824 establece como objeto de los contratos:

I. La cosa que el obligado debe dar

II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer

La cosa objeto o el llamado objeto-cosa del contrato debe existir en la naturaleza, ser determinada o determinable -- en cuanto a su especie y estar en el comercio.

El hecho objeto del contrato puede ser positivo, hacer -- una cosa o negativo, no hacer una determinada cosa, además, -- el hecho debe ser posible y lícito.

El hecho debe ser posible natural y jurídicamente, no de -- be confundirse el hecho legalmente imposible con el hecho ilícito, que es el que contradice leyes de orden público o las -- buenas costumbres, por normas de orden público interno han de

entenderse las relativas a la organización política, judicial y de bienes inmuebles, a la capacidad y al estado de las personas y en general a las normas de derecho público o de derecho privado que tengan el carácter de imperativas o prohibitivas.

Son elementos de validez del contrato:

a) Capacidad

La capacidad de ejercicio para contratar es la aptitud reconocida por la Ley en una persona para celebrar por sí misma un contrato, habrá incapacidad para obrar o de ejercicio cuando una persona no pueda celebrar por sí misma un contrato pero está en la actitud de hacerla a través de un representante.

Carecen de capacidad legal y natural, los incapacitados que son los menores de 18 años de edad, los dementes, los sordomudos analfabetos, los ebrios consuetudinarios y los drogadictos.

Existen menores de edad que tienen capacidad de ejercicio para contratar, así ocurre con los emancipados, si bien requieren de una formalidad habilitante, que es una autorización judicial para celebrar contratos traslativos de propiedad o de hipoteca sobre bienes raíces, también son capaces para contratar los menores cuando lo hacen respecto de bienes que han adquirido ellos con el producto de su propio trabajo, pero requieren también autorización judicial para enajenar o gravar sus bienes inmuebles.

En cuanto a la capacidad, recordemos que son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la Ley.

La falta de capacidad, de ejercicio en una o ambas partes en la celebración de un contrato es causa de invalidez de ésta, y da origen a una acción de nulidad relativa, la cual sólo puede hacer valer el mismo incapaz al convalidarse por confirmación o prescripción el mencionado contrato.

Por último, hay que considerar la cuestión relativa a la intervención de un tercero en la celebración del contrato, la función de éste puede ser muy diversa: como mediador, nuncio o representante.

#### c) Los vicios del consentimiento

Aunque exista el consentimiento dentro de un contrato -- puede ser deficiente esto es, por un vicio que afecte a la inteligencia (error o dolo) o por vicio que afecte a la voluntad (violencia), o por un vicio que afecte a una y otra (lesión).

Por tanto, los vicios de consentimiento son: el error, la violencia y el dolo.

Sin embargo la doctrina menciona otros:

"Para algunos autores, a estos vicios hay que agregar -- también como tales la simulación y la lesión."<sup>(48)</sup>

En relación a lo que debe entenderse por cada uno de los citados vicios, señalaremos:

---

[48] De Pina Rafael, op.cit., p. 287.

"Se entiende por error la opinión subjetiva contraria a la realidad, Saleilles la define como la discrepancia entre - voluntad interna y la voluntad declarada." [49]

Hay cuatro clases de errores posibles a cometer dentro de un contrato: el error de obstáculo o impedimento cuando -- recae en la naturaleza del contrato o sobre la identidad de - la cosa, hace inexistente al consentimiento y al contrato; el error indiferente que no afecta la validez del contrato y el error rectificable que no anula el contrato pero autoriza a - una corrección o enmienda del mismo.

Una categoría aparte lo constituye el error del cálculo - que aun cuando no anula el contrato, no es completamente in - diferente puesto que da lugar a la rectificación. La nulidad del contrato por error sólo puede invocarlo la parte que su - frió el error.

Hay violencia física cuando se emplea la fuerza física o algún agente material que prive de libertad al contratante; y hay violencia moral propiamente en la intimidación o miedo, - para que esto funcione se requiere que las amenazas sean ile - gítimas o contrarias a derecho.

Tocante al segundo vicio del consentimiento, podemos de - cir que finalmente respecto del dolo, señalaremos como defini - ción: "Cualquiera sugestión o artificio que se emplee para in - ducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes." [50]

---

[49] Saleilles Leonel. El Consentimiento en el Contrato, Tomo 1, Cap. 3, p. 111. Tarentico 1909.

[50] Código Civil para el Distrito Federal, Art. 1815.



Existe dolo principal, que recae sobre la causa o motivo determinante de la voluntad de los contratantes y existe el dolo incidental, que recae sobre otros aspectos o circunstancias.

"Cuando ambas partes procedieron con dolo, ninguna de ellas puede alegar la nulidad del acto o reclamarse indemnizaciones." (51)

Nuestro Código Sustantivo vigente distingue entre dolo y mala fe matizando al primero como un hacer (sugestión o artificio que se emplea), en tanto que la segunda consiste en un no hacer (disimulación del error por la parte).

La mala fe de una de las partes que consiste en la disimulación del error de uno de los contratantes una vez conocida por parte de aquella, se equipara en sus efectos al dolo como vicio del consentimiento.

Ahora bien, relativo a los otros vicios que señalan algunos teóricos, es conveniente manifestar que:

La lesión, "es el vicio de la voluntad de una de las partes, originado por su inexperiencia, extrema necesidad o suma miseria, en un contrato comutativo." (52)

En realidad la lesión plantea al legislador la disyuntiva de salvaguardar la seguridad y estabilidad de las transacciones o velar por la justicia y la equidad a las mismas. La lesión, en sentido amplio es el perjuicio que en un contrato -

---

[51] Código Civil para el Distrito Federal, Art. 1817.

[52] Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Ed. Cajica, S.A., 5a. ed., México, 1976, p. 310.

comutativo experimenta una parte que recibe una prestación muy diferente a la que ella da, cabe aclarar que esto no está reglamentado en nuestro derecho como vicio de consentimiento, sino que ésta se registra en el artículo 17 del Código Civil, misma que debe considerarse como vicio del consentimiento.

Como tercer elemento de validez en los contratos tenemos: la forma, cuando la ley exige una especial formalidad para la celebración de un contrato. La forma exigida por la ley para la celebración de un determinado contrato debe observarse tan to en la oferta o policitud, como en la aceptación de la misma.

"La forma en el Derecho Civil y dentro de éste, en el -- contrato, se le puede entender como la manera en que debe externarse y/o plasmarse la voluntad de los que contratan, conforme lo disponga o permita la ley."<sup>[53]</sup>

Como cuarto elemento de validez señalaremos el fin o motivo determinante y la causa en los contratos, los cuales son dos cosas diferentes, la causa del contrato que es el fin o motivo que determinó que las partes celebren un cierto contrato, y la causa de una obligación contractual, será el motivo por el que en ese contrato cada parte acepta obligarse a algo en favor de la otra parte.

---

[53] Gutiérrez y González Ernesto, op.cit., p. 247.

### 3.5. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO

En todo contrato hay una convención, para tener la noción del contrato es preciso, pues, saber primeramente lo que es una convención. Cuando dos o más personas se ponen de acuerdo respecto a un objeto determinado, se dice que hay entre ellas convención o pacto. Las partes que hacen una convención destinada a producir un efecto jurídico pueden proponerse, crear, modificar o extinguir obligaciones.

¿Cuál ha sido el punto de partida de ese desarrollo histórico de los contratos, y cómo se ha efectuado? Es ésta una cuestión oscura. Sin embargo, los datos suministrados por los historiadores, aluden a ciertas disposiciones de la ley de las XII tablas, y aún algunos textos de jurisconsultos, han permitido formar una teoría, en la que la conjetura tiene ancho campo, y sobre la cual está lejos de llegarse al acuerdo, pero de la que es necesario indicar los principales rasgos.

Parece que las dos maneras más antiguas de obligarse que han estado en uso entre los romanos fueron primeramente el nexum, que tenía por causa un préstamo de dinero; después la sponsio. Sin duda, se practicaron desde su origen otras operaciones indispensables. Pero unas, tales como la venta y el cambio, se hicieron desde luego al contado; las demás, como el depósito y el mandato, quedaban fuera de la esfera del Derecho y hallaban su sanción en las costumbres.

Más tarde, la simple entrega de la cosa fue, como una --

causa suficiente de obligación civil. Por otra parte, aún en la época clásica, la práctica antigua, que consistía en transferir la propiedad de la cosa con pacto de fiducia, estaba todavía en uso.

Es verdad que se podía hacer obligatoria una convención cualquiera revistiéndola de las formas de la estipulación. Pero por sí mismo, el simple pacto, el acuerdo de las partes, que no entra en una de las categorías precedentes, no ha bastado jamás, ni aún bajo Justiniano, para producir la obligación civil. Este sistema tenía la ventaja de hacer más cierto el consentimiento de las partes, obligándolas a expresarlo en la forma de una estipulación. Pero esto era una traba a la libre manifestación de la voluntad, y ha desaparecido justamente de nuestro Derecho.

En adelante nos referiremos a los contratos administrativos, mismos que serán la materia que nos ocupe, sin olvidar su origen en el Derecho Civil.

Los contratos administrativos, han sido causa de constantes controversias y tema de discusión. Tanto en el Derecho Civil como en el Derecho Administrativo se emplean como sinónimos el término contrato y convenio.

El contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado entre personas; la administración pública como sujeto principal y como segundo sujeto un particular, una dependencia u organismo público, teniendo como objetivo crear, modificar, extinguir, transferir derechos y obligacio-

ESTA  
SALIR  
DE LA  
TENDENCIA  
DE LA  
ADMINISTRACION

nes, prevaleciendo el interés público general a la utilidad pública siendo, básico para este contrato.

El jurista, Andrés Serra Rojas comenta que: "El derecho-administrativo actual, no con adecuada precisión, viene extendiendo el campo de los convenios administrativos, como parte de la administración concertada. Hay convenios inter-administrativos y convenios entre la administración y los administrados, que no tienen el carácter de contratos."<sup>(54)</sup>

El mismo autor nos menciona que: "En este nuevo campo de conocimientos, ya no es posible recurrir al Derecho privado, - donde dominan intereses particulares, frente al derecho administrativo dominado por el interés general."<sup>(55)</sup>

Podemos decir que no existe en la actualidad un régimen legal bien definido para regular los contratos administrativos.

El maestro Andrés Serra Rojas dice que: "Paulatinamente la legislación y la jurisprudencia van construyendo los principios que gobiernan a los contratos administrativos, resolviendo aspectos parciales de este interesante problema que afecta la acción de la administración pública, por el número e importancia de esos contratos.

Desde luego en los contratos administrativos se viene -- abriendo paso la idea de una protección eficaz del interés general en contratos relacionados con servicios públicos, atri-

(54) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 8a. ed., p. 435.

(55) Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 435.

buciones o fines del Estado y sus funciones. El principio de res inter alios acta, sufre modificaciones esenciales, ya que los intereses de la colectividad imponen restricciones necesarias a la libertad contractual. Desde luego el particular -- queda en libertad de no aceptar las condiciones del Estado, -- pero al aceptarlas se somete a un régimen excepcional, que -- primero toma en cuenta el interés público y luego el interés privado, el cual no se desconoce sino se le reglamenta. La aplicación del derecho privado es excepcional."<sup>(56)</sup>

Los intereses de la Nación, de las Entidades Federativas o Municipales tienen el Derecho legítimo de exigir de los particulares las mejores condiciones en la contratación, esto es que los particulares ofrezcan mejores garantías para asegurar la realización.

Los contratos que celebran los particulares con la administración pública, serán celebrados con funcionarios que estipula la ley, para llevar a cabo actos administrativos.

Los contratos administrativos en términos generales no están debidamente reglamentados, motivo por el cual existen diversos tratadistas nacionales e internacionales que niegan la existencia de dichos contratos y otros que afirman la existencia de los mismos. Existe una teoría dominante en la actualidad que acepta considerar en lo general a todos los contratos celebrados por la administración pública y los clasifi

---

(56) Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 446.

ca de la siguiente manera:

"a) Los contratos sujetos al derecho privado o contratos civiles de la administración.

b) Los contratos administrativos propiamente."<sup>(57)</sup>

Para Gastón Jezu existe una diferencia entre contratos administrativos y contratos civiles, en virtud de que los contratos administrativos se someten a una reglamentación especial del derecho público.

Por lo que respecta a la tesis de Gastón Jezu, estamos de acuerdo en que existe una diferencia entre contratos civiles y contratos administrativos, pero esta diferencia radica principalmente en que los contratos administrativos son para satisfacer un interés colectivo.

Ahora bien, en sentido estricto la doctrina considera como contratos administrativos: el de obra pública y el de suministro.

El contrato de obra pública es "un contrato del Estado - cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra material sobre bienes muebles o inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivas y mediante la entrega de un precio al cocontratante."<sup>(58)</sup>

El prestigiado jurista mexicano Miguel Acosta Romero con

(57) Serra Rojas, Andrés, op.cit., p. 458.

(58) Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 706.

sidera al contrato de suministro como: "Es un acto jurídico - sujeto a normas de Derecho Público, que celebra la Administración Pública con una o varias personas de Derecho Privado o particulares, por medio del cual, el contratante de la administración, se obliga a proporcionar determinados artículos, mercaderías, bienes muebles, o mantenimientos necesarios para la satisfacción de intereses generales o para prestación de servicios que al Estado corresponden, durante un término determinado; puede ser a plazo fijo o de trato sucesivo, mediante el precio que es fijado unilateralmente por la propia administración, tomando en consideración las condiciones normales del mercado en ese momento." [59]

El contrato de suministro no está legislado por el derecho mexicano, "lo prevén, en cambio, el Código Civil italiano (artículos 1559-1570) y, más cerca de nosotros, el hondureño (artículos 793-803), cuya regulación parece literalmente copiada del Código italiano." [60]

---

[59] Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 424.

[60] Diccionario Jurídico Mexicano, *op.cit.*, p. 708.



## CAPÍTULO IV

### TRAMITE DE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA

La palabra trámite proviene del latín *Trames*, camino, medio; paso de una parte a otra, o de una cosa a otra.

Cada uno de los estados y diligencias que hay que recorrer en un negocio hasta su conclusión.

En este capítulo haremos referencia a algunos trámites de los contratos de Obra Pública que realiza una de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

"El Poder Ejecutivo Federal ha postulado como estrategia fundamental de una administración eficiente, orientada a la consecución de objetivos y metas, la necesidad de planear las acciones públicas con arreglo a las prioridades que impone el desarrollo económico y social y a las necesidades cuya satisfacción demanda el país, así como la de programar adecuadamente el gasto público en función de tales prioridades y necesidades, con la finalidad de racionalizar la aplicación de los recursos con que contamos y de obtener de ellos su óptimo aprovechamiento."<sup>(61)</sup>

Los recursos destinados a las obras públicas representan un considerable volumen en relación al monto total del Presupuesto Anual de Egresos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal y su aplicación, como la de

(61) Suárez Salazar, Carlos. *Legislación Comparada de la Obra Pública*, Ed. Limusa, México, 1970, p. 1.

todo el gasto público, debe estar encaminada, desde luego, al logro de los objetivos trazados por lo que la regulación de las inversiones relativas a la obra pública, así como los medios a través de los cuales se materializan, resulta ser de vital importancia por el impacto que dichas inversiones representan, en la economía del país. Su planeación, programación, presupuestación, y las demás acciones relacionadas con la obra pública, son quehaceres que resultan ser de vital importancia por sus efectos sociales, frente a las de vigilancia y autorización del ejercicio del gasto público; por lo que es necesario que la ejecución de las obras se oriente a objetivos, prioridades y metas que justifique su realización y beneficios para la colectividad.

#### 4.1. ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

La noción de obra pública se encuentra vinculada a los sentimientos gregarios del hombre. Desde tiempos antiguos se puede hablar de obras públicas en sentido amplio, por supuesto, sin hacer mención a las concepciones jurídicas, cuya evolución se ha producido a través del tiempo.

Las grandes carreteras, monumentos, templos, jardines, etc., son indudablemente muestras palpables de obras destinadas al uso público. El gobierno más o menos organizado, participaba en la realización de ellos y la población la usaba de manera directa o indirecta.

La idea de obra pública escribe Flame "está ligada a la noción de vida colectiva, tanto en el ambiente local o regional de la polis griega, como el nacional del Estado moderno. Desde que los hombres viven agrupados, su existencia no es -- prácticamente posible sino con un mínimo de organización, y toda la colectividad humana supone una administración que para asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas, -- precisa realizar obras públicas." (62)

Las colosales construcciones de las culturas asiáticas y del norte de África, trascendieron y fueron imitadas por culturas posteriores como Grecia, Roma, y toda Europa más tarde, sintieron la necesidad de realizar obras de interés colectivo, en gran escala, cuya presencia se observa, aún por las actuales generaciones.

Asimismo, en el nuevo mundo, las culturas indígenas que lo poblaron, tuvieron una idea clara acerca de las obras de interés para la comunidad. La grandezza de sus construcciones fue extraordinaria sobre todo en América Central y América -- del Sur. "Bastaría sólo recorrer las dilatadas regiones que se extienden desde México hasta el Austro argentino para vernos sobrecogidos por obras colosales que se levantan, imperecederas, como testimonios acabados de la capacidad operativa de los aztecas, mayas, incas y otras formaciones étnicas. cu-

---

(62) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX, Libreros La Valle, Buenos -- Aires, 1965, p. 573.

yo grado de adelanto admiraron atónitos los propios conquistadores." [63]

En la época colonial la realización de la obra de interés colectivo fue muy reducida. En "la época de la dominación española, expresa el doctor Juan Espósito, el desarrollo de la obra pública era, puede decirse, nulo. La legislación que se dictaba perdía toda eficiencia ante la despreocupación de los virreyes y gobernadores."

La legislación dictada por los Reyes de España para sus colonias no tuvo éxito, en virtud de la decidida y apetito de sus funcionarios, quienes afanosos de un lucro desmedido, olvidaron los buenos principios de la legislación de la corona; no obstante, la legislación existía en cédulas y ordenanzas que nos hablan con verdadero acierto de la técnica legal de la obra pública. La citada enciclopedia también nos señala: "En efecto, el doctor Ramón J. Cardano, citado por Espósito, nos refiere que por real cédula de Felipe II, dictada en 1563 se disponía que los virreyes y gobernadores debían ocuparse de los caminos y puentes que necesitaran construirse y repararse en sus distritos, debiendo costear las obras los que se beneficiaban con ella; también, que los trabajos debían ser de toda firmeza, duración y provecho, sin nada inútil ni superfluo, y a tal efecto cada vecindario debía nombrar un superintendente de obras públicas, para cuyo cargo se recomienda

---

[63] Enciclopedia Jurídica Omeba, op.cit., p. 573.

ba elegir a persona honorable y diligente. Las mismas disposiciones reglamentaban la forma como debía procederse para -- ejecutarse una obra."

Por otra parte en nuestro país en el periodo inicial de su independencia matizado por etapas de anarquía y la dictadura, la obra pública estuvo en el olvido total, al mismo tiempo que se notaba una despreocupación por una legislación específica.

Respecto de la legislación, aparte de las referencias -- que, accidentalmente, se advierten en los textos legales, sólo se desprende "el Decreto de Rivadavia de fecha 5 de mayo de 1826, mediante el cual se crea el Departamento de Ingenieros y Arquitectos, cuya función especialísima era proyectar, ejecutar y conservar las obras públicas. La creación de este departamento constituye una de las facetas del magnífico pensamiento rivadaviano, pero el "mismo no significó en el ámbito nacional la presencia de una nueva legislación definida."<sup>(64)</sup>

En la actualidad para hablar de obra pública es necesario hacer mención de los contratos administrativos, en virtud de que los Contratos de obra pública se encuentran clasificados como Contratos Administrativos.

Miguel Angel Bercaitz, afirma que los contratos administrativos "son aquellos celebrados por la Administración Pública, con un fin público o que en su ejecución puede afectar la

---

(64) Enciclopedia Jurídica Omeba, op.cit., p. 874.

satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la 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." (65)

Y nosotros añadiremos que son también contratos administrativos aun cuando no por su naturaleza, aquellos 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 su ejecución la satisfacción de una necesidad colectiva.

El contrato administrativo no es aceptado uniformemente por la doctrina distintos argumentos manifiestan los autores - para defender sus puntos de vista, los negadores se aferran a la idea de que las partes contratantes deben estar en un mismo plano de igualdad jurídica, lo que no sucede en estos contratos, en virtud de que la administración se encuentra en un plano de superioridad en relación de su contratante quien únicamente se limita a aceptar, ya que jurídicamente no le es posible discutir las cláusulas del contrato que le impone la administración. "Dice Posada, si la administración impone su voluntad por interés público, no contrata, manda." (66)

En ese contexto, algunos especialistas como León Duguít y Otto Mayer, niegan la existencia de los contratos adminis--

(65) Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 421.

(66) Fraga Gabino, op.cit., p. 598.

trativos: el primero, "considera que existen en unos y otros (civiles y administrativos) los mismos caracteres y los mismos efectos, no hay para él diferencia alguna que los haga distintos; en sus elementos intrínsecos un contrato tienen siempre los mismos caracteres y los mismos efectos, en cuanto al fondo no existe diferencia alguna entre un contrato civil y un administrativo." (67)

El segundo tampoco acepta que existan estos contratos, - los considera como actos unilaterales del Estado: El contrato en sentido propio es inaplicable al derecho administrativo y los que se llaman contratos son en realidad actos administrativos. "El contrato de derecho público no es un verdadero contrato, debido a la posición de superioridad de uno de los contratantes que excluye la igualdad de posición jurídica, la cual siempre es un presupuesto del contrato." (68)

De acuerdo con las opiniones previas de los especialistas antes mencionados podemos concluir que ellos no admiten la existencia de los contratos administrativos, León Duguit por considerar que no existe diferencia alguna entre contrato civil y administrativo y Otto Mayer por considerar que entre los contratantes hay ausencia de igualdad jurídica.

Entre los juristas mexicanos más prestigiados que aceptan la existencia de los contratos administrativos podemos mencionar al maestro Andrés Serra Rojas que en su libro de De

[67] Serra Rojas Andrés, op.cit., p. 1064.

[68] Derecho Administrativo Alemán. Ed. Labor, Buenos Aires, 1949, p.290.

recho Administrativo afirma: "los múltiples y complejos fines del Estado lo obligan a la celebración de numerosos actos jurídicos encaminados a hacer más eficiente la acción de la Administración Pública. No siempre el Estado actúa unilateralmente imponiendo sus determinaciones, en el ejercicio del poder de mando, como en el caso del impuesto y la expropiación por causa de utilidad pública. También logra el acuerdo de voluntades, la concurrencia de intereses particulares que libremente celebran sus contratos, discutiendo todas las condiciones del mismo y guiados por sus respectivos intereses. El acto jurídico contractual representa el haberse llegado a un acuerdo sobre el objeto del mismo."<sup>(69)</sup>

Otro autor que afirma la existencia de los contratos administrativos es Gabino Fraga quien nos dice "Es indudable -- que el Estado no está obligado a intervenir en todos los casos imponiendo su voluntad a los particulares. En algunas ocasiones puede obtener la colaboración voluntaria de éstos y logra de ellos por medio de un arreglo consensual la prestación de bienes o servicios personales. Existen muchos casos en los cuales hay correspondencia entre el interés del Estado y el de los particulares. Desde el momento en que tal correspondencia existe no se hace necesario el empleo del mandato imperativo de parte del poder público para salvar el eficaz cumplimiento de sus atribuciones. Solamente cuando la reali-

---

<sup>(69)</sup> Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, pp. 1062 y 1064.



zación de éstas en una forma regular y continua dependen de la obtención oportuna de esos bienes y servicios y no existe la colaboración adecuada de los particulares, el Estado tiene que proceder por la vía de mando, imponiendo unilateralmente su voluntad. De tal manera que la primera cuestión planteada debe ser resuelta en el sentido de que el Estado sí puede contratar." (70)

De acuerdo con los anteriores conceptos concluimos que:

- El Estado sí puede contratar.
- El Estado no siempre impone su voluntad a los particulares.
- El Estado encuentra colaboración voluntaria por parte de los particulares.
- El Estado y los particulares en forma consciente, y a través de acuerdos contractuales colaboran a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada, a través de beneficios mutuos.

El contrato de Obra Pública, es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos y por consecuencia participa de las características generales esenciales de éstos.

El tratadista Miguel Acosta Romero conceptúa al contrato de Obra Pública "como un acuerdo de voluntades por medio del

---

(70) Fraga, Gabino, *op.cit.*, pp. 395 y 396.

cual la Administración Pública federal, local o municipal, -- por conducto de su dependencia, ordena a un particular la -- construcción reparación de una obra pública. Siempre deberá constar por escrito."

Se emplea con frecuencia el término de obra pública en el sentido material, como un camino, una carretera, un puente, construir un edificio para oficinas públicas, etc.; pero debemos entender que obra pública no es sólo la que se construye o edifica por primera vez, sino también las modificaciones a las obras existentes, como correcciones, ampliaciones, etc.<sup>[71]</sup>

Manuel María Díez define al contrato de obra pública diciendo que "Es aquel por medio del cual una persona, sea física o jurídica en general una empresa, se encarga, con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública en las condiciones que fueron establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir, el Estado."<sup>[72]</sup>

Por su parte el jurista Andrés Serra Rojas conceptúa al contrato de obra pública como "una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio o cualquier finalidad de beneficio general."<sup>[73]</sup>

[71] Acosta Romero Miguel, *op.cit.*, p. 500.

[72] Diccionario Jurídico Mexicano, *op.cit.*, p. 706.

[73] Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, p. 514.

## 4.2. REQUISITOS Y TRÁMITES DEL CONTRATISTA

Para poder continuar con el estudio que estamos realizando, es indispensable analizar los elementos del contrato de obra pública, en este contexto el Dr. Acosta Romero menciona los siguientes:

- a) El sujeto activo, que construye u ordena la construcción de la obra.
- b) El régimen jurídico, que es generalmente de Derecho Público.
- c) La obra, que es la construcción de determinados elementos materiales de interés público, destinados a satisfacer necesidades generales.
- d) El sujeto pasivo, que es el contratista que la ejecuta.

De los elementos que menciona el Dr. Acosta Romero podemos decir que:

El sujeto activo que ordena la construcción de la obra es el Gobierno o el órgano administrativo quién debe ser competente para la realización del contrato y proceder en ejercicio de la función administrativa, en virtud de que si no fuera competente existiría un vicio que lo modificaría y si no actuara en ejercicio de la función administrativa, no estaríamos frente a un contrato administrativo sino en presencia de un contrato de derecho común.

El régimen jurídico.- Generalmente es de derecho público se refiere a que el Estado debe actuar de acuerdo con su com-

petencia y en ejercicio de la función administrativa sujetándose a disposiciones legales respecto de sus facultades como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamento interior de su dependencia o instrumento legal de la entidad que represente, tomando en cuenta su presupuesto, la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

La obra.- Que es el objeto del contrato administrativo, - la obra puede consistir en un trabajo de construcción, de conservación, reparación, de instalación o de demolición, sobre dichos bienes, para satisfacer un interés colectivo o que tenga una finalidad de utilidad general.

El sujeto pasivo, que es el que ejecuta la obra, puede ser una persona física o moral, con capacidad para contratar y uno de los requisitos y trámites que debe llevar a cabo el contratista es estar registrado en el Padrón de Contratistas o Proveedores del Gobierno Federal.

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Obras Públicas, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de llevar a cabo el Padrón de Contratistas de Obras Públicas y de establecer los criterios y procedimientos para -- clasificar a las personas inscritas en el mismo, de conformidad con su capacidad técnica y económica, especialidad y su ubicación en el país; la Secretaría de Programación y Presupuesto será el conducto para que las dependencias y entidades y el público en general conozcan a las personas registradas -

en el Padrón; por lo que publicará en el Diario Oficial de la Federación en el mes de agosto de cada año, la relación de -- personas físicas y morales inscritas en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, asimismo bimestralmente mantendrá informadas a las dependencias y entidades de las cancelaciones, suspensiones e inscripciones que se realicen con posterioridad a la fecha de la publicación señalada.

Cabe señalar que el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas estipula lo siguiente:

Las personas interesadas en inscribirse en el Padrón deberán solicitarlo por escrito, acompañado, según su naturaleza jurídica y características, la siguiente información y documentos:

- I. Datos generales de la interesada;
- II. Capacidad legal de la solicitante;
- III. Experiencia y especialidad;
- IV. Capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros;
- V. Relación de maquinaria y equipo propio o de otras empresas filiales;
- VI. Última declaración del impuesto sobre la renta;
- VII. Testimonio de la escritura constitutiva y reformas;
- VIII. Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, en la Cámara que le corresponda;
- IX. Cédula profesional del responsable técnico, para el

caso de prestación de servicios;

X. Registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda - para los trabajadores, y;

XI. Los demás documentos e información que la Secretaría o el propio interesado considera pertinentes."

La solicitud de registro del Padrón de Contratistas de Obras Públicas contiene los datos del contratista y los datos del representante legal de la empresa (anexo 1) y deberá ir acompañada de los documentos que estipula el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Asimismo cuando no hubiere respuesta de la solicitud de inscripción del Padrón de Contratistas por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de los 20 días hábiles que marca la Ley de Obras Públicas en su artículo 22; - el contratista podrá participar en el concurso de su especialidad, siempre y cuando presente ante la dependencia o entidad contratante declaración por escrito en la cual se mencione la fecha de presentación de solicitud, especialidad de manifiesto y que su solicitud de registro en el Padrón de Contratistas se encuentra en trámite, y copia de la solicitud de inscripción, que contenga el sello o acuse de recibo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A fin de darle fuerza y seriedad al Padrón de Contratistas de Obras Públicas, la Ley de Obras Públicas establece en sus artículos 23 y 24 a manera de sanción, los casos en que -

la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá suspender o cancelar el registro, en los términos siguientes:

ARTICULO 23.- La Secretaría está facultada para suspender el registro de los contratistas cuando:

- I. Se les declare en estado de quiebra o, en su caso, sujeto a concurso de acreedores, o
- II. Incurran en cualquier acto u omisión que les sea imputable y que perjudique los intereses de la dependencia o entidad contratante.

Cuando desaparezcan las causas que hubiesen motivado la suspensión del registro, el contratista lo acreditará ante la Secretaría, la que dispondrá lo conducente a fin de que el registro del interesado vuelva a surtir todos sus efectos legales.

ARTICULO 24.- La Secretaría está facultada para cancelar el registro de los contratistas cuando:

- I. La información que hubieren proporcionado para la inscripción o revalidación resultare falsa, o haya actuado con dolo o mala fe en una subasta o ejecución de una obra;
- II. No cumplan en sus términos con algún contrato por causa imputable a ellos, y perjudique con ello gravemente los intereses de la entidad o dependencia afectada o el interés general;
- III. Se declare su quiebra fraudulenta;
- IV. Hayan celebrado contratos en contravención con lo -

dispuesto por esta ley, por causas que les sean imputables, o

- V. Se le declare incapacitados legalmente para contratar.

Ahora bien, se pretende analizar la problemática de los contratos de obra pública en la Administración Pública Federal Centralizada en virtud de que, es el tema central de nuestra investigación y concretamente hablaremos de una de las dependencias de la Administración Centralizada, tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; el objetivo principal es observar los pasos que la Administración Pública Centralizada lleva a cabo, así como la omisión de ciertas disposiciones establecidas en la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, en aquellos casos que se contrata a una empresa para desarrollar modificaciones y readaptaciones así como mantenimiento a instalaciones cuyo costo de operaciones es mínimo como los ejemplos que a continuación se detallan:

Contrato de Obra Pública que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la empresa Feviga, S.A. en la cual la descripción de los trabajos es el retiro de pintura - en mal estado, lijado de corrosión producto de oxidación, reparación de tapas de cerrado, limpieza a nivel de suelo, excavaciones y compactación de tierra en postes. Suministro y aplicación de pintura de esmalte en color verde, limpieza en general, por un monto total de \$ 4'945,000.00 (CUATRO MILLO- NES NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL PESOS M/N).



Otro ejemplo es el contrato de obra pública que celebró la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la empresa Mantenimiento de Inmuebles en la cual la descripción de los trabajos es tapar huecos en falso plafón con tramos de metal desplegado, resanando con yeso y aplicación de tirol rústico. Suministro y aplicación de pintura vinílica marca Comex color blanco. Resanar y pintar muros de yeso con pintura vinílica marca Comex en color blanco. Pintar herrería tubular de ventanas con pintura de esmalte marca Comex. Pintar marcos de lámparas en los plafones con pintura de esmalte marca Comex. Limpieza interior de ventanas, desmanchado de vidrios de pintura existente. Pintar marcos y puertas de elevador y escalera de acceso en el área de la recepción. Limpieza y acarreo general de la obra, incluyendo flete, con un monto total de \$ 7'661,587 (SIETE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS). En los trámites administrativos de las obras públicas anteriores no se elaboran los contratos conforme lo establece la Ley de la materia, toda vez que no se le otorga al contratista el anticipo que marca la Ley de Obras Públicas, en su artículo 27; por lo que se ha detectado que las áreas encargadas de la Administración General de los Recursos Materiales al llevar a cabo trabajos de conservación de mantenimiento, reparación e instalación no elaboran el contrato con las formalidades que marca la Ley sino que se ha observado que se efectúa a través de un documento denominado orden de servicios (anexo 2). En este sentido se

observa el no cumplimiento de la normatividad vigente en la materia. Haciendo la aclaración de que al llevar a cabo una encuesta con los responsables del área se concluyó que no se celebra un contrato y en su lugar se elabora una orden de servicios por las siguientes circunstancias:

1. Premura en la realización de los trabajos
2. Ahorro de tiempo en el trámite de los contratos
3. Favorecedor para la Secretaría, ya que no se dan anticipos.

En consecuencia, dado que no se otorga el anticipo correspondiente al contratista, éste a su vez no otorga la fianza para garantizar el buen uso del anticipo, con lo cual se llega a la conclusión de que si los contratistas en todos los casos financiaran con sus propios recursos las obras que se les encomienda se estaría ahorrando para la Secretaría diversos trámites administrativos que agilizarían de manera inmediata el inicio de los trabajos; no se omite señalar que lo anteriormente plasmado surtiría efectos para las obras cuyo monto no exceda de diez millones.

#### 4.3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DEL CONCURSO

La actividad de edificar Obras Públicas, es desde tiempo inmemorial función del Estado. Es conocido el lema antiguo que dice: "Gobernar es construir". Sin embargo, una de las maneras de demostrar el desarrollo de un pueblo y sus niveles

de vida es a través de las obras públicas: obras de servicios municipales de infraestructura eléctrica, de comunicaciones, industrial y otras.

El principal constructor de todo género de obras, es sin duda, el Gobierno Federal mexicano. Algunas obras son muy semejantes a las que edifica el sector privado como por ejemplo fábricas o clínicas, pero de otras el único edificador es el gobierno.

La mayor proporción del gasto público de inversión o de capital se destina a la edificación de obras; otra parte a la adquisición de equipos.

De acuerdo a los estudios realizados en 1990 por el Instituto Nacional de la Administración Pública, aproximadamente el 20% del gasto anual consolidado del sector público federal central y descentralizado se destina a la construcción de la obra pública. Esta proporción representa cifras muy elevadas en términos nominales.

Por esta razón es fundamental que la función de obra pública sea óptimamente administrada. La obra pública puede -- edificarse con el auxilio de contratistas privados caso en el que se dice, que la obra es por contrato o directamente por el gobierno, que se llamó obra por administración directa.

"La obra por contrato es la actividad que requiere una - reglamentación más cuidadosa." [74]

---

[74] Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Material Didáctico del Diplomado en Recursos Materiales, p. 215.

La obra pública se sustenta legalmente en el artículo -- 134 Constitucional, párrafo 2º que a la letra dice: "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones -- solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y de más circunstancias pertinentes."

Con el objeto de reglamentar el artículo 134 Constitucional, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley de Obras Públicas en 1981, misma que fue reformada y adicionada en 1983.

El objetivo de la Ley de Obras Públicas es la regulación de las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, demolición, mantenimiento y control de la obra pública realizada por el Gobierno Federal.

Son sujetos de la Ley de Obras Públicas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal siguientes: las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, -- las Procuradurías, los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.

De conformidad con la Ley de Obras Públicas, se conside-

ra Obra Pública todo trabajo que tenga como objeto la construcción, creación, mantenimiento o modificación de los bienes inmuebles.

Como obra pública está la construcción, conservación, -- instalación, mantenimiento, reparación y demolición de determinados bienes inmuebles; los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la recuperación, conducción, producción y explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo.

El nuevo esquema de planeación nacional pretende dar una mayor congruencia entre ésta y la realización de las obras públicas, con el objetivo de no entorpecer el desarrollo nacional. Existen principios que garantizan que el proyecto de -- una obra pública se ajuste a las prioridades, políticas y recursos derivados del Plan Nacional, y sean acordes con los -- programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales realizados por las dependencias y entidades públicas.

De conformidad con el Artículo 12 de la Ley de Obras Públicas, la planeación de las obras públicas deberán ajustarse a los principios normativos siguientes:

1. A los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.
2. A los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.
3. A los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el presupuesto de egresos de la Federa

ción y del Departamento del Distrito Federal.

4. A la estimación de recursos asignados.
5. A las previsiones contenidas en los programas anuales.
6. A los planes y programas de desarrollo de los Estados y municipios.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con sus respectivos presupuestos, atendiendo las prioridades y estimaciones de recursos de la planeación nacional del desarrollo, serán las responsables de elaborar los programas de Obra Pública.

Como etapa final estos programas se enviarán por conducto de la Coordinadora de Sector a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será la encargada de confirmar la relación entre la obra pública y el plan y los programas de desarrollo del país.

Por lo general la ejecución de las obras públicas es anual; cuando rebase una obra un ejercicio presupuestal, se determinará tanto el presupuesto total de la obra, como el presupuesto correspondiente a los ejercicios en que se estime su desarrollo, según lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley de Obras Públicas.

Los presupuestos de cada una de las obras públicas incluyen los costos referentes a las investigaciones, asesoría, consultorías y estudios necesarios a los proyectos arquitectónicos y de ingeniería; a la regularización y adquisición de

la tierra; también deberán incluirse las obras de infraestructura complementarias que requiera la obra; las relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales, así como los trabajos de conservación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo. "Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas por contrato o por administración directa". De conformidad con el artículo 28 de la Ley de Obras Públicas.

En el primer caso, es decir la ejecución de la obra pública por contrato, se establece en la Ley de la materia artículo 30 que estipula que los contratos se adjudicarán mediante licitaciones públicas, previa convocatoria pública con el objeto de que se presenten libremente proposiciones en sobre cerrado, que será abierto públicamente. Con esto se pretende asegurar al Estado mexicano, las condiciones más favorables - relativas a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Los contratos de obra pública se adjudican por medio de concursos, mediante convocatoria.

En síntesis el artículo 31 de la Ley de Obras Públicas - establece que las convocatorias son el mecanismo mediante el cual el Gobierno Federal, da a conocer al público el tipo de obra pública que realizará de acuerdo a ciertas condiciones, - así como la base de la participación de quienes estén en posibilidades de hacerse cargo de una o varias obras. Son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como en dia-

rios nacionales y locales y deberán contener: el nombre de la dependencia o entidad que convoca, lugar y descripción general de la obra por ejecutar; "los requisitos que deberán cumplir los interesados"; plazos para la inscripción en el proceso de adjudicación; datos de la celebración de la apertura de proposiciones; criterios de adjudicación.

El proceso de adjudicación sigue las etapas siguientes:

- Registro, estudio de la documentación y clasificación de los interesados. En esta fase con base en el estudio de la documentación presentada por los interesados, se registra y califica a aquellos que proceda.
- Acto de presentación y apertura de proposiciones. En este acto se verifica que las propuestas entregadas -- contengan todos los documentos solicitados y que los mismos cumplan con todos los requisitos establecidos -- para el concurso, y aquellas proposiciones que no cumplan se desechan sin darle lectura, levantándose al -- efecto un acta que deberá ser firmada por todos los -- participantes. Para el caso de que no se reciba propo -- sición alguna o todas las presentadas sean desechadas, se declara desierto el concurso.
- Evaluación. Análisis de las propuestas presentadas y admitidas, de cuyo resultado se emite un dictamen que sirve de base para el fallo. El dictamen debe conte -- ner datos sobre las propuestas desechadas y admitidas, así como la del contratista que haya presentado la me --



por postura, es decir, que reúna las condiciones necesarias y garantice satisfactoriamente el cumplimiento del contrato y la ejecución de la obra, y los lugares correspondientes a los demás participantes.

- Acto de fallo. Es el acto al que son invitadas todas las personas que hayan participado en la presentación y apertura de proposiciones, declarando cuál concursante fue seleccionado para ejecutar los trabajos objeto del concurso, y le adjudicarán el contrato respectivo, levantándose a efecto y para constancia un acta que contenga datos relacionados con el concurso y la declaración anterior, indicándose además la fecha de firma del contrato, así como iniciación de los trabajos.

- Firma de los contratos. Dentro de los 20 días hábiles siguientes al de la adjudicación deberán firmarse por las partes, el contrato de obra pública respectivo. [75]

Para garantizar la seriedad de las proposiciones en el procedimiento de adjudicación, solicitarán al proponente entregue cheque cruzado, expedido por el mismo con cargo a cualquier institución de banca y crédito, y a favor de la dependencia o entidad convocante, el que se conservará en custodia hasta la fecha en que se dé a conocer el fallo, y se devolverán a los concursantes con excepción del postor a quien se le haya adjudicado el contrato, mismo que se retendrá hasta que

---

[75]. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Material Didáctico del Diplomado en Recursos Materiales, pp. 217 y 218.

el contratista constituya la garantía de cumplimiento correspondiente.

El monto de la garantía lo establecerán las dependencias y entidades y podrán ser hasta el 5% del valor aproximado de la obra. [76]

Generalmente en las entidades los contratos de obra son a precios unitarios "es decir se pagan a determinada cantidad por volumen, unidad de obra o por metro cúbico, especificando los materiales, cantidad de trabajo, plazo o forma de pago." [77]

La propia Ley de Obras Públicas establece los casos de excepción para contratar obras sin llevar a cabo las licitaciones públicas. Cuando se decida esta opción se deberá atender a criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, con el fin de asegurar las mejores condiciones para el Gobierno Federal.

Casos de excepción al Procedimiento General de Concurso-antes referido.

1. Cuando el Presidente de la República ordene la ejecución de una obra con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación y garantizar su seguridad interior.
2. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la segu-

[76] Reglamento de la Ley de Obras Públicas, Artículo 24.

[77] Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 424.

ridad, el ambiente regional, como consecuencia de de  
sastres naturales, o por casos fortuitos o de fuerza  
mayor.

3. Cuando haya condiciones o circunstancias extraordina  
rias o imprevisibles.
4. Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera  
de la aplicación de sistemas y procedimiento de tec-  
nología avanzada.
5. Cuando se rescinda en el contrato respectivo.
6. Cuando sean trabajos de conservación, mantenimiento,  
restauración, reparación y demolición, en los que no  
sea posible precisar su alcance, establecer el catá-  
logo de conceptos y cantidades de trabajos.
7. Cuando se trate de trabajos que requieran fundamen-  
talmente, de mano de obra campesina o urbana margina-  
da y, que la dependencia o entidad contrate directa-  
mente con los habitantes beneficiarios. (78)

El presupuesto de egresos de la Federación fija los mon-  
tos máximos para la contratación de obras, mismos que deberán  
observar las dependencias y entidades, para determinar cuando  
se adjudicará directamente una obra a quien reúna las condi-  
ciones necesarias para su realización por este procedimiento,  
sin embargo las dependencias y entidades pueden contratar sin  
llevar a cabo licitación públicas. Cuando esto sucede, el --

---

(78) Ley de Obras Públicas, Artículos 55 y 56.

procedimiento a seguir es; convocar a tres concursantes, quienes presenten sus proposiciones en sobre cerrado, mismo que es abierto a la vista de los asistentes. (79)

"El contrato de obras públicas puede terminar normalmente por conclusión de las obras contratadas o por convenio entre las partes, o actos de la administración, que impiden la terminación por razones de interés general, por nulidad, por rescisión, por caso fortuito o fuerza mayor que haga imposible su cumplimiento." (80)

#### 4.4. AUTORIDAD COMPETENTE

Cuando una de las partes en el contrato de obra pública no cumple con las disposiciones administrativas que deben observarse en la contratación o ejecución de las obras existentes infracciones o sanciones por incumplimiento.

De conformidad con el artículo 6° y 66 de la Ley de Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para interpretar las disposiciones de esta ley para efectos administrativos y quienes infrinjan dichas disposiciones serán sancionados con multa equivalente a la cantidad de diez mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción; por lo que los contratistas que incurran en infracciones a la Ley de

(79) Ley de Obras Públicas, Artículo 57.

(80) Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 424.

Obras Públicas, según la gravedad del acto u omisión en que incurran podrán ser sancionados con la suspensión o cancelación del registro de Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

El artículo 67 de la Ley de Obras Públicas señala que -- cuando se trate de multas la Secretaría las impondrá conforme a los siguientes criterios:

- I. Se tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de destruir prácticas tendientes a infringir, en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Cuando sean varios los responsables, cada uno será sancionado con el total de la multa que se imponga;
- III. Tratándose de reincidencia, se impondrá otra multa mayor, dentro de los límites señalados en el artículo precedente, o se duplicará la multa inmediata anterior que se hubiere impuesto;
- IV. En caso en que persista la infracción, se impondrán multas como tratándose de reincidencia, por cada -- día que transcurra.

Por otra parte el artículo 68 de la citada Ley indica -- que no se impondrá sanción cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiere dejado de cumplir.

En síntesis el artículo 69 de la Ley de Obras Públicas --

señala que en el procedimiento para aplicar sanciones, se comunicarán por escrito al infractor los hechos constitutivos de la infracción, para que en el término que no exceda de diez días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas necesarias y transcurrido dicho plazo se resolverá considerando los argumentos y pruebas presentadas; la resolución será debidamente fundada y motivada y se comunicará por escrito.

Los servidores públicos de las dependencias en el ejercicio de sus funciones que tengan conocimiento de infracciones a la Ley de Obras Públicas o a las normas que de ella se derivan, deberán notificarlo a las autoridades que resulten competentes en virtud de que la omisión de ello será motivo de sanciones administrativas y las responsabilidades administrativas son independientes de las de orden civil o penal que se deriven de los hechos administrativos (artículos 70 y 71 de la Ley de Obras Públicas).

Asimismo en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría o la Contraloría se podrá interponer el recurso de revocación dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación tal como lo establece el artículo 75 de la Ley de Obras Públicas; el mismo precepto legal menciona que el recurso se interpondrá por escrito expresando agravios, ofreciendo pruebas, copia de la resolución impugnada y constancia de notificación, salvo que la notificación haya sido por correo; no se admiti-

rá la prueba de confesión de autoridades y únicamente se admitirán las pruebas originales si el interesado tuvo oportunidad de rendir pruebas; las pruebas deberán relacionarse con cada uno de los hechos controvertidos, de no ser así, serán desechadas; se tendrán por no ofrecidas las pruebas que tenga que recabar la autoridad impugnada; si durante el plazo de Ley el perito designado por el recurrente no presenta dictamen, la prueba será declarada desierta; la Secretaría o la Contraloría podrán solicitar informe a las partes y en un plazo de 15 días hábiles, desahogará las pruebas que el recurrente presente, por lo que vencido el plazo la Secretaría o la Contraloría dictará la resolución en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

"El recurso de revocación para suspensiones o cancelaciones en el Padrón de Contratistas seguirá el siguiente procedimiento:

- I. Solicitud por escrito.
- II. Dentro de los 10 días hábiles siguientes la Secretaría señalará el monto de la garantía.
- III. Otorgada la garantía, se suspenderá la aplicación de la resolución impugnada."<sup>(81)</sup>

La autoridad competente para conocer sobre la interpretación e incumplimiento de los contratos de obras públicas es el Tribunal Fiscal de la Federación mismo que se encuentra en

[81] Suárez Salazar, Carlos. Legislación Comparada de la Obra Pública, - Ed. Límusa, 2a. ed., México, 1990, p. 156.

tegrado por Salas Superiores y Salas Regionales.

El artículo 25 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación a la letra dice:

Las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Fracción VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por -- las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

El Tribunal Fiscal de la Federación "es el organismo administrativo jurisdiccional que conoce de las controversias - entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos."

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo primero declara que "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dicho tribunal se integra por una sala superior - con nueve magistrados y diecisiete salas regionales (hasta mayo de 1991). El territorio nacional se divide en once regiones y cada sala regional se integra con tres magistrados; en cada una de las regiones habrá una sola sala con excepción de



la metropolitana que tiene seis salas y la de Hidalgo-México, en donde hay dos salas regionales.

Cada seis años, todos los magistrados del citado Tribunal Fiscal de la Federación son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del senado o en los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga se someterán a la aprobación de la Comisión permanente, señalándose en la designación respectiva si es para integrar la sala superior o las salas regionales, también designará hasta tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las salas regionales, y las faltas temporales de los magistrados de la sala superior no serán cubiertas; las faltas definitivas del presidente del Tribunal las comunicará de inmediato al Presidente de la República para que proceda a la designación de los magistrados que la cubran. Los magistrados pueden ser reelectos indefinidamente y por el contrario, no serán removidos sino en los casos y de conformidad con el procedimiento aplicable a los funcionarios del poder judicial de la Federación.

La competencia de las salas regionales es el resultado de una evolución, en virtud de que en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación conocía exclusivamente de controversias tributarias en sentido estricto, aunque con el transcurso del tiempo fueron aumentadas sus funciones y en la actualidad "su conocimiento puede dividirse en cuatro sectores:

- a) En materia estrictamente tributaria, puede impugnarse ante las citadas salas regionales las resolucio--

nes definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por los organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso tributario indebidamente percibido por el Estado.

- b) Conflictos sobre prestaciones de seguridad social, - las propias salas tienen competencia para decidir -- controversias en materia de pensiones y demás prestaciones sociales establecidas por las leyes en favor de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios; o tratándose de pensiones civiles con cargo al erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- c) Las señaladas por otras leyes federales tales como - las relativas a las fianzas establecidas en favor de autoridades públicas y,
- d) Contratos de obras públicas y responsabilidad no delictuosas de funcionarios y empleados federales, puede impugnar ante las salas regionales las decisiones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada." (52)

(52) Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 5171.

"El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso, pues, según la idea del legislador, si esta última designación se hubiere dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, - pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal.

Este procedimiento que forma un título especial del Código Fiscal de la Federación se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada, salvo casos determinados, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de trato sucesivo en que la nulidad puede demandarse en cualquier época sin exceder de cinco años."<sup>(85)</sup>

A pesar de que el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone que el citado tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, las disposiciones que se establecen en el Código Fiscal de la Federación no señalan un procedimiento de ejecución a través del cual puede obligarse coactivamente a la autoridad a cumplir con los fallos favorables a los administrados, y só

---

(85) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, vigésima octava edición, México, 1989, p. 465.

lo dispone que "cuando el propio Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales, y que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación."<sup>[84]</sup>

En base a lo antes señalado estamos de acuerdo en el criterio que maneja el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas que señala que: "Sigue aplicándose el criterio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (que tenía su aplicación cuando el citado Tribunal Fiscal de la Federación era considerado como organismo de jurisdicción delegada). Según la cual, cuando la autoridad administrativa sea omisa o se niegue a cumplir con el fallo favorable al administrado, éste debe acudir al juicio de amparo a fin de que se imponga imperativamente la sentencia del propio Tribunal Fiscal de la Federación; lo que nos parece incompatible con la naturaleza de plena autonomía que posee el citado tribunal."

Por lo que respecta a la autoridad competente es necesario distinguir que la Secretaría de Programación y Presupuestos y el Contraloría General de la Federación tienen faculta-

---

[84] Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 3171.

des para interpretar las disposiciones de la Ley de Obras Públicas en cuestiones administrativas, por lo que en caso de suscitarse alguna controversia en los contratos de obras públicas es necesario agotar los recursos ante las Secretarías señaladas y una vez agotadas esas instancias si no se resuelve se recurrirá al Tribunal Fiscal de la Federación, aunque se sabe que "el Tribunal de 1965 a 1986 no ha conocido de un solo juicio en que haya dictado sentencia."<sup>(85)</sup>

---

[85] *Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 708.*

PADRON DE CONTRATISTAS DE OBRAS PUBLICAS

SOLICITUD DE REGISTRO

Secretaría de Programación y Presupuesto

VIGENCIA DEL 1º DE JULIO DE 1984 AL 30 DE JUNIO DE 1985

127071  
INSTR. 43-20

00.1  
1

D A T O S D E L C O N T R A T I S T A

1. INSCRIPCIÓN  REVALUACIÓN  2. ACTIVIDAD PRINCIPAL: ESTUDIOS Y PROYECTOS  OBRAS  ANEXOS  (MARCAR CON "X")

3. NOMBRE O RAZÓN SOCIAL: CONSTRUCCIONES MEXICANAS D.E.MEXICANAS 40 NACIONALIDAD 40

4. DOMICILIO: CALLE 2000 COLUMBIA 57 EDIFICIO POSTAL 2000 57

5. TELÉFONO: 250950 LOCALIDAD OTKONP. BLANCO 73 CLAVES 094 73 ESTADO QUINTANA ROO. 73 CLAVES 094 73

6. NUM. RES. FEV. CAUS. CGA-300025-00100 22 NUM. RES. INDEFINIT. 0450 24 NUM. RES. EN CL. I. M. S. S. 297154719 25

7. NUM. REGISTRO CÁMARA COMERC. 2056 27 INICIO DE OPERACIONES 250950 28 PLAZO SOCIAL 099 29

011  
73 80

012  
73 80

013  
73 80

D A T O S D E L R E P R E S E N T A N T E L E G A L D E L A E M P R E S A

1. NOMBRE DEL PERRO DE LA EMPRESA ADMINISTRADOR, GERENTE, DIRECTOR, ETC. CARMEN DOLO DE MARTINO ZDVA 2-26-70 22 APELLIDO PATERNO MARTINO 22 NUMERO 22

2. DOMICILIO PARTICULAR: CALLE 77000 COLUMBIA 57 EDIFICIO POSTAL 77000 57

3. TELÉFONO: 23 LOCALIDAD OTKONP. BLANCO 73 CLAVES 094 73 ESTADO QUINTANA ROO. 73 CLAVES 094 73

4. CARGO DENTRO DE LA EMPRESA: ADMINISTRADOR EN JEFE 30

014  
73 80

015  
73 80

016  
73 80

Este documento es una copia certificada que no debe considerarse un documento original ni registrarse ni almacenarse con carácter de documento administrativo o de expediente de programación y presupuesto sino de certificación.

*Carmen Dolores de Martino Zedva*  
CARMEN DOLORES DE MARTINO ZEDVA  
FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA

Nombre: *Carmen Dolores de Martino Zedva*  
ANALISTA  
Categoría: *La Rectora*

PARA USO DE S.P.R.

REGISTRO AUTORIZADO EXCELSIVAMENTE PARA ENTREGAR LOS ASESORES DE SERVICIO

SECRETARÍA FEDERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

REGISTRADO REGIONAL

*Carmen Dolores de Martino Zedva*  
INSCRIPCIÓN AUTORIZADA DE NOTIA

EL DIRECTOR GENERAL SECRETARÍA FEDERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

OTKONP. BLANCO, 6 JULIO DE 1984

ANEXO 1



DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES  
 DIRECCION DE SERVICIOS GENERALES  
 SUBDIRECCION DE MANTENIMIENTO Y SERVICIOS  
 DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO

**ORDEN DE SERVICIO**

NUM. ....

SOLICITUD: <input type="checkbox"/> POR ESCRITO ..... <input type="checkbox"/> TELEFONICA ..... número	<b>D A T O S  G E N E R A L E S</b>
FECHA .....	
DEPENDENCIA .....	
SUBDEPENDENCIA .....	
UBICACION ..... TEL. .... REPORTADO POR EL(LA) C. ....	

SERVICIO A: ..... ..... .....	<b>D A T O S  P R E P A R A C I O N  L A</b>
MARCA ..... MATRICULA ..... No. DE CONTROL ..... O SERIE	
SERVICIO SOLICITADO ..... ..... .....	

POR CONTRATO ..... empresa  
 SIN CONTRATO ..... sección o técnico .....  
 firma

<b>F O R M U L A</b>	<b>ORDENO</b>	<b>ORDEN RECIBIDA</b>	<b>EJECUTO</b>	<b>RECIBI TRABAJO EJECUTADO</b>	<b>F I R M A</b>

## CONCLUSIONES

1. La estructura de la centralización administrativa, implica que exista una adecuada coordinación entre los diversos órganos centralizados, pues para lograr sus objetivos el órgano supremo ejerce sobre los inferiores la potestad para vigilar y observar sus actos, mismos que podrá aprobarlos, modificarlos, suspenderlos, revocarlos o nulificarlos.
2. No existen moldes rígidos que determinen las características de los organismos descentralizados y desconcentrados, dado que la mayoría de los estudiosos en la materia señalan que los organismos descentralizados son aquellos que poseen personalidad jurídica, patrimonio propio, etc. y los organismos desconcentrados son los que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio; en la práctica nos damos cuenta que hay excepciones como por ejemplo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en virtud de que así lo determinó su reglamento interior y que posee patrimonio propio.
3. En nuestro país la Administración Pública Centralizada gira alrededor del Poder Ejecutivo Federal, por lo que es de suma importancia la existencia de los organismos descentralizados, pues éstos persiguen principalmente, el reparto de ciertas funciones administrativas, lo que



se obtiene con un equilibrio adecuado entre la Organización Centralizada y Descentralizada.

4. El Estado para poder desarrollar sus actividades ha creado formas de organización administrativa, tales como la desconcentración, descentralización, empresa pública y recientemente los fideicomisos para poder coadyuvar al cúmulo de actividades coordinadas con el Poder Ejecutivo.
5. La empresa pública tiene una estructura similar a la de las empresas privadas, y se les ha atacado al compararlas con dichas empresas, sin considerar la finalidad de una y otra que son distintas, pues mientras la empresa privada persigue fines lucrativos, la empresa pública es eminentemente social; esta institución en la actualidad, ha disminuido en nuestro sistema, ya que el Poder Ejecutivo se ha propuesto como política eliminar aquellas empresas que no sean consideradas como prioritarias para el país.
6. El hombre, como parte integrante de una sociedad, como ente colectivo, precisa de satisfacer necesidades como la seguridad, la administración de justicia, el transporte, etc., pero con el transcurso del tiempo y ante la complejidad progresiva de la organización de la sociedad, el Estado toma bajo su tutela los servicios públicos, -- pues el esfuerzo del hombre en forma individualizada no garantizaba la satisfacción de esas necesidades de carácter colectivo, así el Estado tuvo la responsabilidad de

dar a la población la permanente satisfacción de ese tipo de necesidades.

7. Los servicios públicos son creados y organizados por el Gobierno y deben ser continuos, uniformes, regulares, -- permanentes y de interés público que satisfagan el interés general contraponiéndose al particular.
8. La obra pública también es una actividad realizada por el Gobierno (federal, estatal y municipal), con el propósito de utilidad pública y se rige por el Derecho Público.
9. El servicio público y la obra pública ambas actividades realizadas por el Gobierno, tiene un carácter eminentemente social.
10. El servicio público debe caracterizarse principalmente por el bien común, no obstante que algunos servicios para su mantenimiento precisan de determinadas garantías, -- por lo que requieren siempre estar vigilados por el Estado y aún más cuando se deposita su prestación en los particulares.
11. Los contratos administrativos tienen su origen en el Derecho Civil, no obstante que los contratos administrativos han sido objeto de diversas controversias y en la actualidad no existe un régimen legal que regule dichos -- contratos.
12. La normatividad y el control de la obra pública es llevada a cabo por la Secretaría de Programación y Presupues-

to y la Contraloría General de la Federación; la primera ejerce atribuciones de normatividad en tanto que la segunda ejerce atribuciones de fiscalización.

13. Es conveniente que las dependencias procedan a elaborar el contrato de obra pública aunque los montos sean menores ya que esto garantizará al Estado:

- a) La terminación de la obra en el tiempo señalado.
- b) Garantizar que las obras cumplan con las disposiciones establecidas en el contrato tales como: calidad de los materiales, especificación de los servicios que va a prestar el contratista y oportunidad en la entrega de las obras.

14. Cabe destacar que la Ley de Obras Públicas establece que en todos los casos invariablemente se deberá entregar anticipos a los contratistas sin tomar en cuenta que en la práctica las obras que se realizan no son de importes -- considerables y dada la solvencia del contratista éste puede financiar el costo de la obra sin recibir anticipos, lo cual debería estar previsto en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas ya que esto redundaría en beneficio de las dependencias.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 1981, 705 pp.
2. CASTELLANOS COUTINO, Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados.
3. DEL RIO GONZALEZ, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, México, Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1981, 298 pp.
4. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 1984, 524 pp.
5. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, - Ed. Porrúa, 5a. ed., México, 1988, 382 pp.
6. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimo cuarta ed., México, Ed. Porrúa, 1985, 506 pp.
7. PEREZ DE LEON E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1986, 255 pp.
8. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Ed. Limusa, 1981, 295 pp.
9. SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983, 524 pp.
10. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 13a. ed., - México, Ed. Porrúa, 1985, Tomo I.
11. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 13a. ed., - México, Ed. Porrúa, 1985, Tomo II.

12. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 8a. ed., - México, Ed. Porrúa, 1977, Tomo II.
13. SUAREZ SALAZAR, Carlos. Legislación Comparada de la - - Obra Pública, México, Ed. Limusa, 1985, 399 pp.
14. VILLAGORDO LOZANO, José Manuel. Doctrina General del - Fideicomiso, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, 331 pp.
15. WITKER, Jorge. La Empresa Pública de México y España. - Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo, España, Ed. Civitas, 1982, 319 pp.
16. ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel. Contratos Civiles, Mé- xico, Ed. Porrúa, 1981, 329 pp.

#### OTRAS OBRAS CONSULTADAS

17. Instituto de Investigaciones Jurídicas. LXXV Años de - Evolución Jurídica en el Mundo. Derechos Cons- titucional y Administrativo, México, Ed. UNAM, 1980, Volumen VI, 157 pp.
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Ju- rídico Mexicano, México, Ed. UNAM, 1982, Tomo- I, 313 pp.

#### LEGISLACIÓN CONSULTADA

19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.