

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION



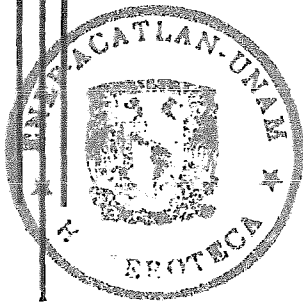
Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN

LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA

M-0036619

Tesis que presenta
Jorge Antonio Gómez Castillo
para obtener el título de
Licenciado en Derecho



México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

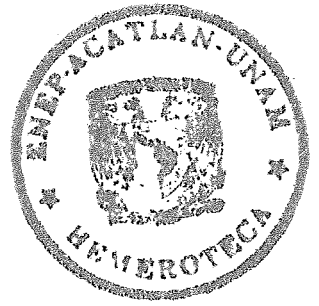
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

" A MIS PADRES "

COMO UN RECONOCIMIENTO AL ESFUERZO QUE AMBOS HAN REALIZADO; POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE LLEGAR A SER UN HOMBRE DE PROVECHO Y CON EL AGRADECIMIENTO DE QUE ME HAYAN CREADO CON LOS PRINCIPIOS Y EL EJEMPLO QUE LO HAN HECHO, ESPERANDO EL NO HABERLOS DEFRAUDADO Y COMO UNA PEQUEÑA MUESTRA DEL AMOR QUE LES PROFESO, LES DEDICO LA PRESENTE TESIS.

A MI HERMANO ERICK MAURICIO,
CON RESPETO Y CARINO.

PARA TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE
HAN INTERVENIDO EN MI FORMACION
PERSONAL Y PROFESIONAL, CON LA -
SINCERIDAD DE UN AMIGO.



**" LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO
DE OBRA PUBLICA "**

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

M-0036619

"LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA"

	PAG.
INTRODUCCION	IV
<u>CAPITULO I</u>	
<u>ANTECEDENTES HISTORICOS</u>	
1.1 ORIGEN DE LA OBRA PUBLICA EN MEXICO	1
1.2 EN LA CONSTITUCION DE 1917	9
1.3 SU EVOLUCION A PARTIR DE 1917	16
<u>CAPITULO II</u>	
<u>CONCEPTOS BASICOS</u>	
2.1 DEFINICION DE DERECHO	32
2.2 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	39
2.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA	43
2.4 EVOLUCION JURIDICA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN MEXICO	52
2.5 ACTO JURIDICO	60
2.6 ACTO ADMINISTRATIVO	65
2.7 OBRA PUBLICA	72
<u>CAPITULO III</u>	
<u>NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA</u>	
3.1 ELEMENTOS DEL CONTRATO EN DERECHO CIVIL	75
3.2 CONTRATO ADMINISTRATIVO	79
3.3 TESIS SOBRE EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA	84
3.4 DIFERENCIA ENTRE CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONCESION ADMINISTRATIVA	96

CAPITULO IVPROCEDIMIENTO PARA REALIZAR UNA OBRA PUBLICA

4.1	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PUEDEN CELEBRAR UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA	102
4.2	PARTICULARES QUE PUEDEN CELEBRAR UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA	108
4.3	COMISION INTERSECRETARIAL CONSULTIVA DE OBRA PUBLICA	110
4.4	FORMA DE ADJUDICACION DEL CONTRATO	113
4.5	FORMA DE EJECUCION	119
4.6	CAUSAS DE MODIFICACION O DE RESCISION DEL CONTRATO	122
4.7	RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION	124
4.8	TRIBUNAL COMPETENTE EN CASO DE CONTROVERSIA	128
4.9	AMPARO ADMINISTRATIVO	134
	<u>CONCLUSIONES</u>	139
	<u>BIBLIOGRAFIA</u>	141

MEMOROTECA Y DOCUMENTACION

INTRODUCCION

Una de las figuras jurídicas más importantes dentro del Derecho Administrativo, lo es sin duda el Contrato Administrativo, debido a que en él intervienen: La Administración Pública, un particular y un orden jurídico de orden público que reglamenta dicha figura.

El presente trabajo gira en torno al mencionado Contrato, que para su estudio y análisis se ha dividido en cuatro capítulos, los cuales abarcan desde el origen de la Obra Pública en nuestro México Precolonial hasta su normación jurídico-administrativa actual.

El capítulo uno, es un estudio histórico jurídico de los primeros antecedentes de la existencia de una obra pública en México y de su evolución, tanto material como normativa. Tomando como referencia el marco histórico se ha sub-dividido en: Epoca Precolonial y Colonial.

Al llegar los españoles no solo cambiaron el régimen existente en esta época, sino que implantaron normas jurídicas diversas, entre las que encontramos la normación y una concepción más clara del significado social de la obra pública.

Los cambios sociales y políticos transcurridos en México a partir de la llegada de los españoles, se reflejan en diversos ordenamientos jurídicos que normaron nuestra Nación como colonia del Reino Español.

Posteriormente la imperiosa necesidad de ser dueños de nuestro destino y alentados por las circunstancias sociales y políticas dadas en Europa, México se lanza a la conquista de su independencia la cual logra a partir de 1821, desde entonces la reglamentación de la Obra Pública fué acorde a las circunstancias dadas por la realidad social.

Después de varios años de inestabilidad política y de luchas internas nace la Constitución de 1917, como reflejo de nuestra madurez jurídica y política, en la mencionada Constitución quedaron plasmados los principios de la Obra Pública en su Artículo 134, lo que ha permitido que fundamentándose en su origen constitucional, su normación sea en una forma más precisa dado que su importancia social es indiscutible.

A partir del ordenamiento constitucional citado, se han expedido un sin fin de leyes, reglamentos y ordenamientos diversos y cuya culminación es la Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

En el capítulo dos, se trata de conceptos básicos de nuestro Derecho Positivo, los cuales nos ayudan a comprender mejor el objeto del estudio y nos permiten analizarlo en su aspecto jurídico, así como el conocer la estructura de nuestra Administración Pública, la cual es el sujeto activo del contrato mencionado.

El capítulo tres, es la parte medular de la presente tesis, toda vez que en él se analiza la naturaleza del Contrato Administrativo de Obra Pública, llegando a una de varias conclusiones en el sentido de que la figura del contrato es genérica y válida para todo nuestro Derecho Positivo, por lo que no se le debe de encerrar únicamente en el campo del Derecho Civil; se estudian y analizan los elementos del contrato mencionado y se llega a explicar su origen, conformación y reglamentación por parte del Poder Legislativo, el cual le otorga ciertas prerrogativas a la administración, debido a que la ejecución de una obra pública es de orden público e interés social, sin embargo intervienen la libre voluntad de las partes para ejecutarlo, por lo que contiene uno de los elementos

esenciales de todo contrato. Al final de este capítulo se hace una diferencia entre el contrato administrativo y la concesión administrativa, toda vez que en algún tiempo se confundían estas figuras, sin embargo existen características propias de cada una de ellas que las hacen diferentes.

En el capítulo cuatro, se analiza el procedimiento de ejecución de una obra pública en base a la ley de la materia y su reglamento, lo que origina que la presente tesis quede complementada, dado que se estudia la doctrina y la práctica legislativa, por lo que se obtiene una visión más amplia de tan importante figura jurídica.

**"LA NATURALEZA JURIDICA
DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO
DE OBRA PUBLICA"**

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 ORIGEN DE LA OBRA PUBLICA EN MEXICO

MEXICO PRECOLONIAL:

Dentro del contexto del Derecho Administrativo, encontramos el Concepto de Obra Pública, que la Ley de Obras Públicas define como: "Todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de Ley".
(1).

Partiendo de la anterior definición y sin adentrarme a un estudio profundo de la evolución histórica de México, que me desviaría del objetivo de la presente tesis, encontramos que desde los primeros asentamientos humanos en Mesoamérica, las obras públicas se realizaban por los propios pobladores.

Entre los primeros habitantes del Valle de Anáhuac, están los que se establecieron en Tula, en donde encontramos "El más antiguo antecedente de una obra material, ordenada por sus caudillos en beneficio del pueblo".⁽²⁾

La historia siguió su curso y aproximadamente en 1325 se fundó México-Tenochtitlán por los Aztecas, pueblo guerrero por excelencia. "El 19 de agosto de 1440, según el cómputo de Sigüenza, subió al trono -

(1) Ley de Obras Públicas, D.O. 30 de diciembre de 1980, Artículo 2º.

(2) González de Cosío Francisco, "Historia de las Obras Públicas en México", editada por la Secretaría de Obras Públicas. Tomo I, página 29, 1971.

Moctezuma⁽³⁾, quien estableció una eficaz administración; la obra pública contribuía al desarrollo de las ideas Imperiales y religiosas de la época, Su ejecución estaba encomendada al pueblo, ya fuere por tributo o mandato. La clase social alta se dedicaba a otras tareas.

Debido a esa organización, correspondía la realización de las obras públicas a el Tlatoani, cuyas funciones se dirigían a las relaciones con el exterior, en cuanto a la ejecución de una obra; y el Cihuacóatl, en el campo de acción casi exclusivamente en el ámbito interno del Estado⁽⁴⁾. Estas eran las únicas personas que podían ordenar la ejecución de una obra en el Imperio Azteca, el cual gracias a la habilidad de Moctezuma, logró formar el pacto de los tres Reinos de Anáhuac que lo formaban la Federación México-Texcoco-Tacuba, conocida como la Triple Alianza.

Cabe hacer mención que la religión jugó un importante papel dentro de las decisiones del rey, por lo tanto en el crecimiento y evolución del Imperio. El problema de la religión no desapareció en la Conquista, en cambio fué un factor importante de dominación por parte del conquistador y posteriormente en la Colonia.

Como testigos mudos de este periodo, encontramos en la ----

(3) Chavero D. Alfredo, "México a través de los Siglos", Publicaciones Herrerra, S.A. Tomo I, página 470.

(4) González de Cosío Francisco, Ob. Cit., página 67.

actualidad, obras materiales como lo son: Pirámides, Acueductos, Calles, Edificios.....en fin obras que por su naturaleza, beneficiaron a la comunidad, 'La obra pública es aquella que satisface los requisitos siguientes: Ser material, ser ordenada por la autoridad y estar dirigida al bien común'(5), y que en su conjunto forman el origen de la Obra Pública en México.

En base a las anteriores consideraciones, encontramos que los templos fueron las primeras obras que podemos considerar como públicas, = dado que satisfacían un fin público. 'Los templos eran construídos sobre paredes verticales o sobre basamentos piramidales, cuyos núcleos estaban construídos por piedras y lodo'.(6)

Conforme las ciudades se convertían en imperios, la idea de = obra pública se transforma y se compone de dos premisas: 'La atención de los fines civiles y religiosos. En su aspecto material, la obra pública significa: Riqueza pública, progreso, civilización y desarrollo, en lo = espiritual, cultural y religioso'.(7)

Dada la administración existente, la obra pública era ejecutada por determinado tipo de población, como eran los vencidos en guerra o por la clase baja.

Lo anterior nos presenta una idea de lo que significó socialmen

(5) González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 18.

(6) Ibidem, pág. 144.

(7) Ibidem, pág. 18.

te la obra pública y su importancia en la evolución político-social de México.

MEXICO COLONIAL:

El descubrimiento y la conquista de América, cambio el orden político y social de las culturas ya establecidas en México. El concepto de obra pública, se adecua a las nuevas necesidades; recordemos que históricamente la noción de obra pública nace en Francia, y se instituye en otros países, dada la poderosa influencia francesa de la época, 'La obra pública en tiempos del despotismo ilustrado, se entendía como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del país'.⁽⁸⁾

La necesidad de los imperios de crecer, trae como consecuencia las guerras y descubrir nuevos territorios. El descubrimiento y la conquista de la nueva tierra era hecho por el propio estado o con participación de los particulares, mediante las Capitulaciones. 'Todos los descubridores, conquistadores, pacificadores y pobladores de las Indias, desde Cristóbal Colón, emprendían sus expediciones provistos de un título, dado por el rey y que se llamaba Capitulación. Estas eran un contrato celebrado entre el gobierno de España y el particular que acometía la empresa de explorar y conquistar nuevas tierras en América; entre las facultades --

(8) González de Cosío Francisco, Ob. Cit., pág. 351.

dadas al particular comprendía la de nombrar gobernadores, regidores y alguaciles mayores".(9)

La conquista dejó al indio en un estado de indefensión, al ser suprimidos los derechos, es utilizado como siervo o esclavo, por lo que los trabajos duros les eran encomendados. "Los indios constituyen en última instancia el elemento básico, de la obra pública y de la economía del país. Contribuyen como: Vencidos, tributarios, peones asalariados y trabajadores forzados".(10)

Al fundarse la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés, empieza la organización de la Administración Pública en la Colonia; como consecuencia de los regímenes centralizados de Europa, la administración de la Nueva España es centralizada por la Corte Española, lo que hace difícil su desenvolvimiento y consecuentemente con ello las exigencias sociales no son satisfechas correctamente. "El monarca por medio de la Hacienda Real, acudía frecuentemente a la realización de las obras públicas, ya complementando los recursos económicos de los municipios y comunidades, ya directamente como autoridad general, ya como patrono".(11)

Dentro del contexto de la Administración Pública en la Colonia,

(9) Riva Palacio Vicente D., "México a Través de los Siglos", Publicaciones Herrería, S.A., Tomo II, pág. 95.

(10) González de Cosío Francisco, México a través de los Informes Presidenciales "La Obra Pública", Tomo I, pág. XIX.

(11) Ibidem, pág. XIX.

las obras públicas eran ejecutadas por el Ayuntamiento. "Las facultades atribuidas a los Ayuntamientos eran variables, entre las que encontramos: La conservación de calles, paseos públicos, distribución de agua potable, riego, drenaje, caminos".⁽¹²⁾

En Europa era época de cambios sociales, los gobiernos absolutistas, dieron origen y fortalecimiento al liberalismo como expresión de la nueva realidad social, política y cultural. "La Constitución de Cádiz, establece el triunfo del liberalismo sobre el régimen monárquico abolutista de Carlos III, Carlos IV y Fernando VII".⁽¹³⁾

El nuevo ordenamiento social, marca la directriz en el funcionamiento de los Ayuntamientos, en cuanto a la realización de obras públicas, en su Artículo 321 textualmente prescribe: "Estará a cargo de los Ayuntamientos: Séptimo.- Cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, cárceles, de los montes y de los plantios del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Mismo que fue reglamentado por la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, decretado por las Cortes Generales y Extraordinarias el 23 de junio de 1813".⁽¹⁴⁾

(12) Mendieta y Nuñez Lucio, "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria, 1942, pág. 16.

(13) G nzaez de Cosio Francisco, Ob. Cit. pág. 144.

(14) Tena Ramfrez Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1800 - 1976" Editorial Porrúa, S.A., 7  edición, México 1976, pág. 59.

La Constitución de Cádiz fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, podemos considerar que existía una noción clara de lo que era obra pública y de lo que significaba Utilidad Pública "La obra pública constituía una realización material, ordenada por la autoridad, dirigida a la utilidad común, a la que concurrían económica y laboralmente quienes se beneficiaban con ella, o estaban obligados por razón de costumbre, derecho o necesidad".(15)

Entre los beneficiados directamente con las obras públicas encontramos a los indios, quienes tenían obligación de conservarlas y mantenerlas, "La construcción de las obras públicas estaba rígidamente controlada, mediante las ordenanzas correspondientes. Las obras públicas se hacían por administración o por medio de asentistas (contratistas). Mediante el paje, la administración o el asentista se resarcían de los gastos impedidos en la construcción de caminos y puentes. El contrato de obra se concedía, previa convocatoria o pregón, a quien presentará mayor número de posibilidades, en el orden de costo, calidad y tiempo".(16)

Partiendo de lo anterior, encontramos por primera vez que las obras públicas se realizaban por contrato; la regulación de la noción de obra pública en Europa, había evolucionado en una forma jurídica e institucional.

La administración pública en la Colonia, estaba formada por el

(15) González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. 312.

(16) Ibidem, págs. 314 y 315.

virrey al que auxiliaban administradores de dos niveles sucesivos: "En las provincias, el jefe de la administración pública y judicial era el gobernador, en los distritos o ciudades, encontramos a los corregidores o alcaldes mayores".⁽¹⁷⁾ Con esta administración y con la regulación del contrato de obra pública por las ordenanzas aplicables, se introduce en México el contrato que es objeto de la presente Tesis.

(17) Floris Margadant S. Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, 2ª edición corregida y aumentada México 1976, págs. 41 a 57.

1.2 EN LA CONSTITUCION DE 1917

MEXICO INDEPENDIENTE:

Como consecuencia del régimen imperante en la Nueva España y de los acontecimientos de la época, surgieron en la Colonia los ánimos de ser dueños de su propio destino y de cambiar el orden jurídico existente. 'Mediante la declaración hecha en el Acta de Independencia - el 28 de septiembre de 1821, México alcanzó su soberanía'.⁽¹⁸⁾ Por lo que se hizo necesario la expedición de las leyes acordes a la nueva estructura político-social.

'El 8 de noviembre de 1821, la regencia del Imperio México, expide el siguiente decreto: La regencia del Imperio, gobernadora interina por falta de emperador, a todos los que presente vieron y atendieron sabed: Que la junta gobernadora provisional gubernativa se ha servido --- acordar el siguiente reglamento, para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal'.⁽¹⁹⁾ Por el reglamento en cuestión se crearon cuatro Secretarías de Estado que fueron: La de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Guerra y Marina, la de Hacienda la de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Que entre otras funciones les correspondía a la primera la composición de caminos, calzadas, puentes; a la segunda la construcción de puertos y edificios; a la tercera la atención de los servicios públicos.

(18) Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 123.

(19) Mendieta y Nuñez Lucio, Ob. Cit. pág. 52

La realización de las obras públicas fue cada vez más importante dado el crecimiento de población y de las necesidades que el Estado debía de satisfacer. "Se empleaba el trabajo forzado de los reos, en construcciones de obra pública y se consideraba urgente y pertenecía a las --servidumbres de utilidad pública, el tomar todos los materiales precisos para la construcción y reparación de caminos y carreteras, mediante la indemnización". (20)

El 4 de octubre de 1824 , aparece nuestra primera Constitución como nación soberana, sin mencionar a la obra pública y su reglamentación jurídica. "Las Leyes Constitucionales de 1836, en su sexta parte al hablar de la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, en su Artículo 25 prescribía: "Estará a cargo de los Ayuntamientos la política de salubridad y comodidad, cuidar de sus cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitros". (21) En las leyes comentadas, se le encomienda en forma expresa al propio Ayuntamiento la ejecución de la obra pública, recuérdese que el Ayuntamiento es la base de la organización político-administrativa de México.

(20) González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. XXIII.

(21) Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 243.

Los acontecimientos políticos se sucedieron en base a la organización y evolución de la sociedad. "El Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856, prescribe en su Artículo 56: "Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación uso o goce de beneficio común, bien sean ejecutadas -- por las autoridades o por compañías o empresas particulares, autorizadas completamente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y la indemnización".(22) Del mencionado Art. se desprende que se considera como obra pública a la que proporciona a la nación un beneficio común por lo que es de utilidad pública su reglamentación; se menciona que se puede ejecutar por administración o contrato; -- se liga por primera vez el concepto de obra pública, el de expropiación, -- ya que por medio de ésta, el Estado vuelve a tener el uso de las tierras y aguas de la nación, indispensables para la realización de una obra pública.

En algunos documentos políticos se menciona a la obra pública, como por ejemplo: "Sobre la base constitucional de la Carta Magna de 1857, el gobierno de don Ignacio Comonfort produjo un manifiesto al pueblo mexicano que en el capítulo dedicado al fomento, habla de la obra --

(22) Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 507.

pública". Benito Juárez en su "Manifiesto a la Nación" de julio de 1859, en algunas partes se refiere a la obra pública; su gobierno fue un impulsor de las obras materiales de utilidad común".⁽²³⁾ Esto nos demuestra la importancia que ha tenido la realización de las obras públicas, tanto política, jurídica como económicamente dentro de nuestra historia.

La necesidad de controlar y orientar la ejecución de las obras públicas por parte del Estado, da origen a la creación de la Dirección de Obras Públicas. Al expedirse el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por Maximiliano, Emperador de México, el 10 de abril de 1856. El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica, porque se expidió cuando el Imperio empezaba a declinar. En su Artículo 50 textualmente dice: La Dirección de Obras Públicas ejercerá una vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades".⁽²⁴⁾

La evolución jurídica de nuestra administración pública reglamentó a la obra pública, por lo que mediante Decreto del 13 de mayo de 1891, se crea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La reglamentación jurídico-administrativa de la obra pública, y su incuestionable importancia en la economía del país, hizo que ésta ---

(23) González de Cosío Francisco, Ob. Cit. págs. XXIV y XXVIII.

(24) Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 676.

se instituyera en la Constitución. "El 25 de enero de 1917, en la Sala - de Comisiones del Congreso Constituyente de Querétaro, se discutió un -- Artículo relacionado con la obra pública. "Ciudadanos Diputados: Al Tf- tulo de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la comi- sión ha creído conveniente agregar un Artículo que tiene por objeto asegu- rar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los - fraudes y los favoritismos bien conocidos del antiguo régimen. El Articu- lo que se agrega, por ser el último de la prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la comisión presenta ésta, bajo este número, a reserva de que las comisio- nes de estilo lo coloquen en el lugar que le corresponde en la serie. La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta Honorable Asamblea: Artículo 131.- Todos los contratos que el go- bierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se pre- senten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública". (25).

Las Comisiones de Estilo, lo colocaron con el número 134 Cons- titucional, encuadrado en el título séptimo que se refiere a las preven- ciones generales de la forma siguiente; "Todos los contratos que el ---

(25) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 - 1917.
Tomo I, página 673.

gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten -- proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública". El mencionado Artículo fué creación del Congreso Constituyente de 1917.

De la disposición constitucional comentada, encontramos la -- igualdad jurídica que existe entre los gobernados de acatar por su propia voluntad determinadas normas jurídicas. En este supuesto acuden --- aquellos particulares que satisfacen determinadas cualidades administrativas, y que en determinado momento les permite ser quienes realicen una obra pública. Se elimina el favoritismo que en determinado momento pudo favorecer a algunas personas, existe una excepción a la mencionada igualdad, misma que está reglamentada por la Ley de Obras Públicas y que analizaré más adelante. A contrario sensu se desprende que la regla general para la realización de obras públicas por contrato es mediante el -- concurso.

Así mismo se desprende, que el sujeto obligado a proponer la realización de una obra pública es impreciso, el término gobierno no define quien la deba proponer. Le corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tal función, por lo que se le otorgan facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Defensa Nacional, de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y Salubridad y Asistencia respectivamente, la regulación, proposición y ejecución de una obra pública. Existen organismos descentrali-

zados que las leyes que los crean, les confieren facultades para proponer la construcción de obras que requieran para cumplir con sus fines, tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros. En ocasiones la ley que los crea, sólo les confiere facultad de conservar las obras públicas que se les entreguen, tal es el caso de Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y -- que de su estudio en conjunto me encargaré más adelante.

De lo anterior, vemos que el sujeto activo en la realización de una obra pública es la Administración Pública Federal. El sujeto pasivo de la misma relación puede ser la propia administración o un particular, por contrato. El régimen jurídico que la regula es de Derecho Público, por lo que la voluntad del particular se ve reglamentada por él mismo y la obra debe satisfacer el interés social.

Las Constituciones de los Estados que en un principio hablaron de la obra pública fueron: Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Así mismo existen países en América y Europa que en sus constituciones mencionan y regulan a la obra pública como lo son Costa Rica, Honduras, El Salvador, Perú, Panamá, Estados Unidos de Norte América, España, Francia, respectivamente entre otros.

1.3 SU EVOLUCION A PARTIR DE 1917

Una vez instituida como norma fundamental la contratación y ejecución de la obra pública, ha sido regulada por las leyes, reglamentos y acuerdos administrativos que enseguida analizaré y los cuales nos confirman la importancia de la obra pública y consecuentemente con éllo, su contratación.

En la primera etapa de los regímenes revolucionarios, muchas e importantes fueron las obras públicas que se realizaron como: Carreteras, puertos, ferrocarriles, escuelas, cárceles, hospitales, obras militares, etc. Lo que ocasionó que el proceso dinámico de nuestra evolución beneficiara a gran parte de nuestra población.

"El General Plutarco Elías Calles, abrió un nuevo periodo de la obra pública al crear la Comisión Nacional de Caminos, por la Ley del 30 de marzo de 1925. Se concedía a dicha Comisión la facultad de administrar y aplicar los fondos recaudados por impuestos en diversas materias, a la construcción de caminos nacionales y como consecuencia se expidió la Ley de Caminos y Puentes del 22 de abril de 1926 (D.O. 26 de abril de 1926). Y cuyo reglamento entró en vigor el mismo día y mes de 1927".⁽²⁶⁾

En esta disposición legal encontramos el antecedente de la Secretaría de Obras Públicas. Al crearse la infraestructura de los medios de comunicación, se integró a los grupos marginados a los beneficios sociales, cuya

(26) González de Cosío Francisco, Ob. Cit. pág. XLII

conexión son los caminos de mano de obra dados por las condiciones geográficas existentes, y que son la base de la intercomunicación social.

El 21 de julio de 1931, salió un acuerdo publicado en el D.O. que previene sea formado un proyecto de ley de obra pública. Sin embargo dicha ley no se elaboró y la obra pública fué reglamentada por disposiciones administrativas diversas.

El 6 de abril de 1933, se publicó un decreto en el D.O., que adiciona el Artículo 6º Fracción 39, de la Ley General del Timbre, y por el cual se dejan exentos de impuestos la celebración de contratos de obras públicas y que textualmente dice: "No causan impuestos: Los contratos de obras celebrados por la Federación, los Estados, los Territorios, el Distrito Federal o los municipios, que tengan por objeto la ejecución de una obra pública o de servicio público".⁽²⁷⁾

La construcción de obras públicas juegan un papel importante en las erogaciones que realiza el Estado. Por medio de ésta se controla su ejecución, no se puede realizar una obra si no está comprendida por el presupuesto de egresos de la Federación del periodo que corresponde. Se destina determinado presupuesto para la realización de obras, mismas que se realizan en base a su importancia social. El 13 de abril de 1936, se publicó en el D.O., la "Ley de Inspección fiscal", cuyo objeto era

(27) Diario Oficial del 6 de abril de 1933.

vigilar la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del gobierno federal. La Inspección fiscal se realizaba en distintas formas, en las que encontramos: La intervención, la cual consistía en comprobar la realización del acto en el que se interviene y su apego al Derecho, por lo que se intervenía en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, reparación e instalación que se lleven a cabo por cuenta del gobierno federal.

La citada ley en su Artículo 34, prescribe: "Los actos y contratos del gobierno federal, relacionados con la ejecución de obras de construcción, instalación y reparación, se someterán al examen de la inspección fiscal, previamente a su autorización...".⁽²⁸⁾ Se facultaba a la Secretaría de Hacienda para interpretar la ley y su reglamento.

El 4 de septiembre de 1936, se publicó en el D.O. el 'Reglamento de la Ley de servicio de Inspección Fiscal', el cual definía a la obra pública como de: A) CONSTRUCCION: Las obras nuevas o la ampliación de los anteriores; B) INSTALACION: Los trabajos de colocación en una construcción de muebles, maquinaria y sus accesorios. Cabe hacer mención que se consideraba como obra pública la instalación de bienes muebles; C) REPARACION: La compostura, restauración o adaptación a una

(28) 'Ley de Inspección Fiscal', D.O. del 13 de abril de 1936.

construcción. Señalaba los requisitos que debía contener la convocatoria; los contratos no deberían ser contra el interés fiscal, por lo que eran revisados por la Dirección General de Egresos; se establecía el otorgamiento de una garantía ante la Tesorería de la Federación para garantizar su cumplimiento; disponía los requisitos para la ejecución de una obra pública por administración; se contemplaba la realización de obras de emergencia, previo acuerdo del Presidente de la República.

El Estado es propietario del territorio en el cual ejerce su soberanía. "La forma por la cual el Estado adquiere sus bienes es: La expropiación, confiscación, decomiso, requisición, modalidades a la propiedad privada, nacionalización y servidumbres administrativas".⁽²⁹⁾ Analizaré la importancia y vinculación de la Ley de Expropiación con la obra pública, publicada en el D.O. del 25 de noviembre de 1936, considera entre otras como causa de utilidad pública la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles y las construcciones destinadas a prestar servicios de beneficio colectivo. Previa declaratoria del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación. "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales." El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la

(29) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. Tomo II, 9ª edición, México 1979, pág. 265.

expropiada pase a su patrimonio".⁽³⁰⁾ De lo anterior se desprende que la realización de una obra pública se base en determinados casos en la efectividad de la Ley de Expropiación.

El 16 de junio de 1941, se expidió la "Ley de Derechos de Cooperación para obras públicas en el Distrito Federal". En su Artículo 1º -- prescribe: "Los habitantes del Distrito Federal están obligados a cooperar, en los términos de la presente ley, en la construcción y reconstrucción de obras públicas de pavimentación, embanquetado, dotación e instalación de agua, de alcantarillado y desague y para la construcción de nuevas obras de alumbrado público en zonas que carezcan totalmente de él. -- Los causantes tendrán derecho a conocer el valor de las obras antes de su iniciación, así como los precios unitarios de su ejecución".⁽³¹⁾ Considere justo el que la comunidad coopere económicamente para la realización de obras públicas, ya que se beneficiará con ella. Se reafirma la importancia que en materia fiscal y en el orden administrativo tiene la obra pública.

El 25 de agosto de 1942, se publicó en el D.O. el "Reglamento para el servicio de supervisión y de los encargados de obras que se realizan por cuenta del Departamento del Distrito Federal". Se entiende por

(30) Ley de Expropiación. D.O. del 25 de noviembre de 1936. Artículos 10 y 19.

(31) Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas en el Distrito Federal. D.O. del 16 de junio de 1941. Artículos 1º y 8º.

supervisión la acción de reconocer discrecionalmente desde el punto de --
vista administrativo y fiscal, la secuela de trabajos que se ejecuten en
las obras emprendidas por el Departamento, siendo por contrato, por desta
jo, por administración o con orden urgente a fin de que se cumpla con las
cláusulas de los respectivos contratos y documentos. En su Artículo 2º -
prescribe: 'La supervisión se ejercerá mediante: A) La revisión fiscal
de todos los contratos que se refieren a la ejecución de obras materiales
por cuenta del Departamento del Distrito Federal, así como su control du-
rante todo su desarrollo; B) La revisión fiscal de todas las fianzas --
otorgadas por los contratistas en garantía y cumplimiento de contratos, -
así como su control posterior hasta llegar a la liberación definitiva; -
C) La intervención desde el punto de vista fiscal únicamente, en la adju-
dicación de contratos, cuando éstos se hagan por subasta o concurso". (32)
Lo anterior se realizaba en cooperación con la Dirección General de Obras
Públicas y de Aguas y Saneamiento.

El 30 de marzo de 1944, se publicó en el D.O. el 'Acuerdo que
dispone se forme la Dirección General de Obras Públicas, con los Departam-
entos de Obras Hidráulicas y de Edificios de la Secretaría de Comunica-
ciones y Obras Públicas". Considerando la necesidad de un mejor control

(32) Reglamento para el servicio de supervisión y de los encargados de -
obras que se realizan por cuenta del Departamento del Distrito Fede-
ral, D.O. del 25 de agosto de 1942.

del desarrollo de las obras públicas, se creó la mencionada Dirección, -- misma que a través del tiempo y bajo diferentes denominaciones se ha encargado de la obra pública; planeación y ejecución factores inseparables y fundamentales de una buena administración, mismos que se reflejan en la realización de obras públicas.

Congruente con la legislación administrativa sobre la obra pública, el 12 de abril de 1948, se publicó en el D.O., el "Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados, se abstengan de proyectar y ejecutar obras en el -- Distrito Federal, sin la autorización de la Dirección General de Obras Públicas". La anterior disposición es aplicable a los organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, entre otros, lo que permitirá que la planeación satisfaga las necesidades sociales en una forma ordenada.

El 4 de enero de 1966, se publicó en el D.O., la "Ley de Inspección de contratos y obras públicas", sin definir objetivamente a la obra pública, prescribía que las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles que llevaran a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, así como su inspección y cuidado se registrarán por las disposiciones de la mencionada ley. Sólo se regulan las obras realizadas sobre bienes inmuebles, excluyendo la de los bienes muebles. Limitaba la contratación para la realización de una obra pública, a los particulares que estuvieran inscritos en el padrón de contratistas del Gobierno Federal, bajo el control y la vigilancia de la Srfa --

de Patrimonio Nacional. Se constituye la Comisión Técnico-Consultiva Contratos y Obras Públicas, integrada por representantes de diversos sectores públicos. Se le otorgaba competencia para conocer todo lo referente con la ley, a la Secretaría de Obras Públicas a la de Patrimonio Nacional, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Presidencia.

El 2 de febrero de 1967, se publicó en el D.O., el 'Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas', considera que las obras públicas se pueden realizar por: Administración directa y por contrato, faculta a la Comisión Técnico-Consultiva de contratos de obras públicas a intervenir en: Los concursos, contratos y criterios de integración de los precios unitarios.

La Comisión dictó para su cumplimiento y publicación en el D. O. con fecha 26 de enero de 1970, 'Las bases y normas para la contratación y ejecución de obras públicas', mediante los modelos por ella instituidos se regulaban los concursos para la adjudicación de los contratos de obras públicas; la celebración de contratos de obras públicas (cuyo -- anexo es el modelo de contrato para estudios y/o proyectos, así como para la contratación de ejecución de obras por dependencias del ejecutivo federal); la contratación para la ejecución de obras por organismos públicos y empresas de participación estatal, las bases y lineamientos para integrar los precios unitarios para la contratación de obras públicas.

El 31 de diciembre de 1970, se publicó en el D.O. la 'Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos y empresas de participación estatal', la cual los define como: Las personas morales

creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, y que reúnan los siguientes requisitos: "Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados; que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (33)

La Ley de Obras Públicas, regula las obras realizadas por organismos descentralizados, como lo analizaré más adelante. Por lo que la expedición de la mencionada ley influye en las obras realizadas por dichos organismos.

El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el D.O., la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la facultad para proyectar, construir, reconstruir y conservar las obras públicas necesarias para la prestación de servicios públicos, también se les otorga excepcionalmente la facultad de construcción y reconstrucción de obras públicas a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comunicaciones y Transportes.

(33) "Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". D.O. del 31 de diciembre de 1970, Artículo 2º.

El 16 de agosto de 1977, se publicó en el D.O., el "Reglamento interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas", el cual da competencia a la Dirección de Asuntos Jurídicos y de Legislación para la contratación de obras públicas con los particulares y su regulación, así mismo señala que podrán ejecutar obras las siguientes direcciones: Carreteras Federales, Carreteras en Cooperación, Caminos Rurales, Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación, Aeropuertos, Conservación de Obras Públicas, Construcción de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, Obras de Mejoramiento Urbano, Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural y Edificios; en base a la anterior consideración es la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la que realiza el mayor volumen de contratación de obras públicas del Gobierno Federal.

El 15 de septiembre de 1978, se publicó en el D.O., el "Acuerdo por el cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto adopta para la contratación de obras públicas a su cargo, el siguiente modelo de contrato, el cual será analizado más adelante; con su expedición se propuso agilizar y simplificar los procedimientos para la realización de un negocio público. El modelo del contrato de obras públicas contiene los elementos esenciales de todo contrato e incorpora en vía de referencia las estipulaciones del modelo 3-B de contrato para la ejecución de obras por dependencia del Ejecutivo Federal. Según la Fracción XVI del Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto intervenir en los actos o ----

contratos relacionados con las obras de construcción, instalación, y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar su ejecución.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el D.O., la 'Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda', la cual define a la Contaduría Mayor de Hacienda como 'El Organó Técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y entre sus objetivos encontramos ordenar visitas, inspeccionar, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de sus objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados,.....' (34)

Dada la importancia económica de la obra pública es explicable que la Contaduría Mayor de Hacienda, verifique las inversiones aprobadas a las entidades, para la correcta aplicación de la cuenta pública, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

El 28 de febrero de 1980, se publicó en el D.O., el 'Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto', el cual otorga diversas atribuciones a las distintas Direcciones Generales que la -

(34) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. D.O. del 29 de diciembre de 1978, Artículos 1^a y 3^a, Fracción V.

conforman. Su Artículo 26, textualmente dice: "La Dirección General de control de Contratos y Obras, tendrá las siguientes atribuciones: 1. Establecer normas de carácter general, para la contratación y adjudicación de la obra pública; 2. Establecer normas generales para la Administración Pública Federal, en materia de arrendamiento de inmuebles; 3. Llevar el padrón de contratistas del Gobierno Federal; 4. Propiciar la metodología y establecer las normas generales para controlar y evaluar la obra pública; 5. Recabar la autoevaluaciones en materia de obras de las dependencias y entidades".⁽³⁵⁾ De donde se concluye, que es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien marque la directriz en cuanto a contratación y adjudicación de una obra pública.

Diversos acuerdos administrativos ha expedido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que facilitan la atención de las facultades jurídicas que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que son congruentes con la reforma administrativa, en el sentido de acelerar el proceso de desconcentración territorial de las unidades administrativas, y entre los cuales está el publicado el día 2 de julio de 1980 en el D.O. y que a la letra dice: "Acuerdo por el que se dispone que los Organos Desconcentrados Centros SAHOP, atenderán dentro de sus respectivas jurisdicciones el desarrollo de diversos

(35) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. D.O. del 28 de febrero de 1980, Artículo 26.

programas responsabilidad de la Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano". El publicado el día 24 de julio de 1980 en el D.O. y que prescribe 'Acuerdo por el que se delega en los C.C. Subsecretario de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y Jefes de Centros SAHOP la firma de los contratos de estudios y/o proyectos para obras de agua potable y/o alcantarillado". El publicado el día 3 de diciembre de 1980 en el D.O. y que textualmente dice 'Acuerdo por el que se desconcentran en los Centros SAHOP establecidos en cada una de las entidades federativas, diversas funciones responsabilidad de las Direcciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas". Los mencionados acuerdos se relacionan con la contratación y ejecución de obras públicas en la diversas entidades federativas, lo que acelera los trámites administrativos necesarios para la realización de obras públicas, garantizando a su vez el interés social.

El 30 de diciembre de 1980, se publicó en el D.O. la 'Ley de Obras Públicas', la cual abroga la ley de inspección de contratos y obras públicas y deroga todas las disposiciones que se le opongan y a cuyo estudio le dedicaré un capítulo más adelante. La citada ley prescribe que en lo que se expida su reglamento, se aplicará el que reglamenta a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y las disposiciones administrativas relacionadas con él. La Ley de Obras Públicas es la que actualmente reglamenta la contratación y ejecución de las obras públicas en México, conjuntamente con todas las leyes, reglamentos y acuerdos administrativos que no se opongan a la misma; y que hacen del contrato de obra pública una figura jurídica importante en la vida económica del país, y cuya correcta aplicación hará posible que el desarrollo urbano sea acorde con la -----

evolución y necesidades de la sociedad contemporánea.

El 31 de diciembre de 1980, se publicó en el D.O. la "Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.", dentro de los objetivos del banco encontramos: "Promover y financiar obras y servicios públicos o de interés social, así como obras de infraestructura urbana en las zonas prioritarias del desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario. Contratar directamente previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, créditos al exterior con instituciones gubernamentales, intergubernamentales o privadas, destinadas a obras y servicios públicos o de interés social, los que se registrarán conforme a las disposiciones que esta ley y de la Ley General de Deuda Pública. Otorgar garantías y conceder financiamientos a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas en el extranjero".(36)

En la mencionada ley encontramos que las obras públicas se pueden realizar en el extranjero y en el territorio nacional, "Las obras que realicen las dependencias y entidades fuera del territorio nacional se registrarán por la legislación del lugar donde se encuentre el inmueble y por la ley de obras públicas, en lo que fuere aplicable".(37)

(36) Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

D.O. del 31 de diciembre de 1980, Artículo 2º, Fracc. I, V y VI.

(37) Ley de obras públicas. D.O. del 30 de diciembre de 1980, Artículo 58.

El Licenciado Andrés Serra Rojas, nos dice que: "Las obras públicas se clasifican en: 1. Ordinarias, son las necesarias para la conservación y desarrollo de las ejecutadas; 2. Extraordinarias, las de nueva creación, o de transformación de las anteriores; 3. Nacionales, se desarrollan en los límites del territorio nacional; 4. Internacionales, se realizan por convenios entre gobiernos y pueden comprender aspectos internos de la misma". (38)

El 31 de diciembre de 1980 se publicó en el D.O., el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981", el cual distribuido en entidades y ramos, prescribe que le corresponde a Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cantidad de \$49.426.700.000.00, así mismo preceptúa las erogaciones para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En base a las cuales se realizarán las obras públicas necesarias para el cumplimiento de sus fines, mismas que deben de estar comprendidas en los presupuestos y egresos correspondientes, como anteriormente mencioné.

El 11 de septiembre de 1981, se publicó en el D.O., el "Reglamento de la Ley de Obras Públicas", el cual tiene por objeto reglamentar la aplicación de la misma. Así mismo, su Artículo 2º transitorio aboga el reglamento de la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, ---

(38) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., Tomo II, 9ª edición México 1979, pág. 476.

anteriormente comentado, por lo que la ley de obras p ublicas y su reglamento es el ordenamiento legal vigente que regula las obras p ublicas en M xi-co.

CAPITULO DOS

CONCEPTOS BASICOS

2.1 DEFINICION DE DERECHO

Es necesario precisar lo que entendemos por definición, el - Licenciado Eduardo Pallares dice; "Definición es la proposición que expresa con claridad y precisión los caracteres genéricos y específicos de la cosa definida, dando a conocer su naturaleza o sea aquéllo por lo cual el objeto definido es tal cosa y no otra diversa, o bien el significado - de un término".⁽¹⁾ De lo cual se desprende que definiendo el Derecho, enu contraremos su esencia, la cual nos va a permitir diferenciarlo de las de más ciencias.

Al Derecho hay que ubicarlo en la historia para poder definirlo, ya que es más real en la medida que es cambiante y más teórico en la medida que es estático. Como parte integrante en la formación de todo Estado, el Derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre dentro de una sociedad determinada. Desde el punto de - vista político, el Derecho determina las libertades del individuo frente al aparato gubernamental, reglamentándolas o suprimiéndolas según se trate de regímenes democráticos o dictaduras. Por lo que el Derecho vigente en un Estado, determina la clase de gobierno existente y su estabilidad - política.

Existen diversas corrientes filosóficas que tratan de explicar el Derecho, como lo son: 1) NATURALISMO: La cual sostiene que el ==

(1) Pallares Eduardo, 'Diccionario de Filosofía', Editorial Porrúa, 1a. Edición, México 1964, pág. 154.

Derecho tiene su fin último en Dios. Su principal exponente es Santo Tomás de Aquino quien manifiesta: "El Derecho es la exigencia ontológica - concreta que es debida a alguien de acuerdo con un orden o armonía de relaciones que todas las creaturas deben alcanzar entre sí y respecto de -- Dios".⁽²⁾ Queda de manifiesto una vez más la influencia de la religión, en las etapas primarias del pensamiento.

La evolución de la sociedad hace cambiar el pensamiento, a partir del renacimiento el concepto de naturaleza cambia de sentido, no se busca la realidad última ontológica, sino la realidad próxima. Lo justo no es la exigencia ontológica sino humana; el Derecho no se le identifica con lo justo sino con las leyes que lo declaran justo, la razón deja de ser un instrumento que conoce la verdad y se convierte en un receptáculo de leyes.

Con el Derecho se regulan los actos humanos para alcanzar de terminado fin social, toda vez que, "La vida social sólo puede explicarse como una convivencia regulada por normas".⁽³⁾ Por lo que la noción de Derecho desborda el ámbito divino para manifestarse en lo social, y se considera como un principio de valoración práctica, porque se refiere a las acciones.

(2) Villoro Toranzo Miguel, "Lecciones de Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, 1973, pág. 297.

(3) Sternberg Theodor Dr., "Introducción a la Ciencia del Derecho", Editorial Nacional, México D.F. 2ª edición, 1947, pág. 37

Ubicado el Derecho en el campo social, aparecen importantes filósofos que tratan de explicar su naturaleza social, tal es el caso de THOMAS HOBBS, que en su obra 'EL Leviatan', en la cual encontramos los - puntos de partida para el desenvolvimiento de la teoría del Estado, teoría política y ciencia del Derecho.

A continuación transcribiré algunos conceptos de la citada - obra, y que considero necesarios para los fines del presente capítulo. Importante resulta la diferencia entre Derecho y Ley: "Lo que se llama comúnmente Jus Naturale, es la libertad que cada hombre tiene de usar su -- propio poder como quiera, para la conservación de su naturaleza; es decir, de su propia vida; y por consiguiente hacer todo lo que a su juicio y razón considere como lo más apto para lograr ese fin". "El Derecho natural consiste en la libertad de hacer o de omitir, mientras que la Ley determina y obliga a una de esas dos cosas." De donde se concluye que la ley, - es el principio básico de toda sociedad.

2) POSITIVISMO: Sin duda uno de los principales exponentes de esta corriente filosófica es Augusto Comte, quien manifiesta: "Se dan unos hechos sobre los cuales no existe ni debe existir la menor duda para todo jurista; éstas son las leyes, las normas jurídicas, los mandatos de la voluntad del legislador, en dos palabras: el Derecho Positivo". ⁽⁴⁾ Se reconoce el fin último del Derecho y éste es la voluntad del legislador,

(4) Villoro Toranzo Miguel, ob. cit. pág. 370.

del poder constituyente, lo que nos lleva a concluir que ningún orden positivo puede ser pensado en su validez sin la obediencia originaria que se le debe al primer legislador.

A partir de la Teoría Pura del Derecho, dada por el Dr. Hans Kelsen y que prosigue la tradición de la teoría jurídica positivista del Siglo XIX, se define al Derecho como: "El orden coactivo de la conducta" considerándolo como una técnica social. "El estado social deseado será provocado, enlazando a la conducta humana contradictoriamente opuesta a ese estado, un acto coactivo (ésto es, la privación coactiva de un bien, la vida, la libertad o un valor económico), como consecuencia. Por lo que el fin del orden jurídico es motivar a los hombres a una conducta por la presentación de ese mal que les amenaza para el caso de determinada conducta contraria". (5)

Por su parte Alf Ross, sostiene que "El Derecho es un conjunto abstracto de ideas normativas que sirven de interpretación para el ejercicio de la fuerza física contra las personas de parte de los jueces, por lo que éstas son obedecidas y vividas como socialmente obligatorias". (6) En el Positivismo, el Derecho implica un deber social, es una conducta individual normada, que persigue determinados fines sociales.

(5) Kelsen Hans, "La Teoría Pura del Derecho", Editorial Nacional, 2ª edición, México 1976, pág. 56.

(6) Ross Alf, "Sobre el Derecho y la Justicia", Editorial Eudeba, Buenos Aires 1963, pág.156.

3) MATERIALISMO: La cual considera que el Derecho no es Dios, ni coacción, ni justicia racional, no es ni debe de ser una idea natural; es una realidad agrupada desde el punto de vista económico; el Derecho se funda en razón a cambios económicos existentes.

Entre los máximos exponentes de esta corriente filosófica encontramos a Carlos Marx, que en su obra "El Capital" considera que la realidad económica es la base de la historia social y cultural de la humanidad, y que la evolución histórica responde a un movimiento económico, el Derecho y la moral son reacciones sociales surgidas por la estructura económica y cuando varía la constelación de los procesos económicos, varía la superestructura política y jurídica. En última instancia, el Derecho se relaciona con la estructura político-económica dada en una sociedad en determinado momento histórico.

Federico Engels, consideró que el régimen socialista concede a la humanidad la libertad fundamental que es emancipar a todos de la explotación de que son objeto como consecuencia del régimen capitalista existente. El Estado es el reflejo de las necesidades económicas de la clase que gobierna la producción y que: "El Derecho es el conjunto de normas jurídicas que sirven a la clase en el poder". Se considera al Derecho como un instrumento de manejo y control político-económico.

Actualmente el Derecho se divide en dos grandes ramas que son el Público y Privado, en este orden de ideas Miguel Acosta Romero define al Derecho Público como "El conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines". Y al Derecho Privado como "El conjunto de

normas que regulan las relaciones entre los particulares y aquellas en --
las que el Estado intervenga y no haga uso de su carácter de autoridad."

(7)

Resumiendo las anteriores consideraciones me permitiré repro-
ducir los caracteres propios del Derecho, mismos que lo hacen diferente a
otra ciencia y le otorgan su autonomía y que de acuerdo con Giorgio del
Vecchio son: A) BILATERALIDAD: Ya que el Derecho, pone siempre frente a
frente por lo menos, a dos sujetos y da normas a ambos, en el sentido de
que aquello que es posible por parte de uno, no es imposible por parte de
otro, o sea se señala el contenido posible de la conducta de un sujeto, -
considerada siempre en relación con la de otro sujeto. B) GENERALIDAD: -
Regularmente la norma jurídica es general, o sea, procede por abstracción,
por fijación de tipos, es decir se refiere a una clase entera o serie de
casos, en número indefinido, y no a personas determinadas, ni a relacio-
nes individualmente consideradas. Excepcionalmente se puede concebir una
norma jurídica establecida para una cierta relación individualmente deter-
minada. C) IMPERATIVIDAD: El mandato (positivo o negativo) es un elemen-
to integrante del concepto de Derecho, porque éste como ya vimos pone --
siempre frente a frente dos sujetos, dando a uno una facultad o preten-
sión, e imponiendo al otro un deber, y su obligación correspondiente; im-
poner un deber significa precisamente imperar. D) COERCIBILIDAD: El --

(7) Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", -
Editorial Porrúa, 3a. Edición actualizada México 1979, pág. 11.

NEMEROTECA Y DOCUMENTACION

Derecho es coactivo en cuanto él mismo establece los límites de su coactividad e imperatividad". (8)

Por mi parte, no pretende elaborar una nueva definición de Derecho, sino manifestar que el Derecho debe ser dinámico, para que no de tenga la evolución de la sociedad a la cual reglamenta y cause con éllo - transtornos político-sociales.

El Derecho debe de ser puro, o sea, alejado de toda influencia económica o política y contener la respuesta normativa por parte del Estado a nuestras relaciones humanas. Se debe de buscar la igualdad entre los Estados y los individuos que lo forman para que no dependan unos de otros, para que vivamos en un mundo de Derecho y no de hecho.

(8) Del Vecchio Giorgio, "Filosofía del Derecho", Editorial Hispanoamericana, Tomo I, págs. 125 y ss.

2.2 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Como todo concepto, el de Derecho Administrativo ha evolucionado conforme a la materia que define. En un principio, se le equiparaba a la prestación de los servicios públicos ya que éstos, tienen una función importante dentro del campo de la administración, así tenemos que León -- Duguít manifiesta: "El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas -- que determinan la organización de los servicios públicos".⁽⁹⁾ Por su parte Gastón Jéze dice que: "Derecho Administrativo es el conjunto de reglas -- relativas a los servicios públicos".⁽¹⁰⁾ Actualmente se reconoce y acepta, que los servicios públicos, son parte integrante de la actividad de -- la administración y que los mismos también pueden ser prestados por los -- particulares a través de una concesión.

A medida que el Derecho Administrativo avanzaba, se le identificó con las funciones que realiza el Estado, por lo que se llegó a decir -- que: "La Administración es la actividad que el Estado desarrolla para -- la realización de sus fines esenciales".⁽¹¹⁾ La anterior concepción, se destruyó al evolucionar la teoría de la división de poderes, misma que -- fue aceptada en un principio y posteriormente atacada por la teoría de la

(9) Duguít Leon, "Manuel de Droit Constitutionnel", París 1918.

(10) Jéze Gaston, "Los Principios Generales del Derecho Administrativo", Editorial Reus, página 29, 1928.

(11) Fleiner Fritz, "Instituciones de Derecho Administrativo", Barcelona 1933, página 7.

división de funciones del Estado o sea la legislativa, ejecutiva y judicial; el concepto de Derecho Administrativo cambia, y se confunde con las funciones exclusivas del ejecutivo, por lo que se consideró como: "El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo".⁽¹²⁾ Actualmente sabemos que, el Ejecutivo no sólo tiene funciones administrativas, sino también legislativas y políticas.

A continuación transcribo algunas definiciones de Derecho Administrativo, que pueden dar una idea de lo que abarca la materia:

"El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público, que tiene por objeto específico la administración pública. Entendiéndose por administración pública, la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste, tienden a la satisfacción de intereses colectivos." García Maynes⁽¹³⁾

"El Derecho Administrativo es la actividad general del Estado, externa e interna, jurídica y social, que tiene por fin preveer las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado." Rafael Bielsa.⁽¹⁴⁾

(12) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 1a. Edición 1958, México, pág. 53.

(13) García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 25a. Edición revisada, México 1975, pág. 139.

(14) Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", 5a. Edición, Buenos Aires Argentina, Tomo I, pág. 152.

"El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales". Serra Rojas Andrés. (15)

"El Derecho Administrativo es el complejo de normas y de principios de Derecho Público Interno, que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o, entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas - bajo el orden jurídico estatal". Benjamín Villegas. (16)

Encontramos que en las anteriores definiciones existen los siguientes puntos característicos del Derecho Administrativo, y que lo hace diferente de las demás ramas del Derecho, tanto Público como Privado:

- A) Que el Derecho Administrativo se forma por un conjunto de normas, que pertenecen al Derecho Público.
- B) Que regulan una actividad del Estado y de los sujetos auxiliares de -

(15) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 9a. Edición, México 1979, Tomo I, pág. 133.

(16) Villegas Basavilbaso Benjamín, "Derecho Administrativo", Tipografía Editora, Buenos Aires, Argentina, 1949, imprenta Rauch, pág.25

éste.

- C) Esta actividad es externa cuando se relaciona con los particulares e interna cuando es propia del órgano que la realiza.
- D) Satisface intereses colectivos.

2.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Derecho Administrativo, empieza a tener la importancia desde el siglo XIX, con la transformación de la sociedad industrial al estado contemporáneo, en donde la administración pública, es un elemento constitutivo de la vida social y política. En nuestra Constitución, el Artículo 80 prescribe: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".(17)

En México la administración pública nace con una fuerte influencia de la Corona Española, que dados los momentos históricos en que se dió, transformó nuestra administración. Debido a nuestra ubicación geográfica, los métodos norteamericanos de administración pública son copiados, pero con las variantes necesarias dado nuestro sistema político-administrativo. Y a fines del siglo XIX se sufre la corriente de penetración francesa, única que realmente aportó conocimientos doctrinarios, que son los que en última instancia, enriquecen nuestro Derecho Administrativo.

Actualmente hemos formado nuestro propio estilo, nacimos a la independencia, como no una república sino como un imperio y que a partir de la Constitución de 1824, adoptamos las instituciones republicanas, según el equilibrio de los Tres Poderes. En el cual el Presidente de la

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el 1^a de mayo de 1917.

República, es la institución más real y tangible de todas las consagradas en nuestra Constitución de Estado Libre y Soberano. Lo que explica porque nuestro Derecho Administrativo adopta la forma de centralización, que en determinado momento obstaculiza el desarrollo armónico del país. La inestabilidad de la función Ejecutiva que México sufrió al principio de su vida independiente, hizo que el Derecho Administrativo se encontrara con dificultades de tipo político más que administrativo para su evolución mismas que a través de la historia han desaparecido.

La función administrativa del Sector Público en México, hace residir su base jurídica en tres tipos de normas que son: Fundamentales, Ordinarias y Extraordinarias. Mismas que se desarrollaran y comentarán a lo largo del contenido de la presente Tesis.

El régimen de Derecho impone al titular de la Administración Pública, la obligación de actuar dentro de los lineamientos que las normas jurídicas establecen, ello da origen al principio de legalidad que consagra nuestra Constitución Política en sus Artículos 14 y 16.

En la realización de sus funciones, debe de hacer prevalecer el interés público sobre el privado, dado que la justicia social es superior a la individual; la Constitución faculta al Presidente a adoptar medidas que aparentemente violan los derechos individuales, a dichas facultades se les denominan discrecionales. Las decisiones discrecionales, encuentran su base en dos elementos que jurídicamente se les conoce como el motivo y el fin del Acto Administrativo, el primero como elemento subjetivo que condiciona la realización del acto, el segundo como el elemento que se proyecta hacia la realización de un determinado propósito.

Es necesario que la organización de la Administración Pública, sea tan eficaz que le permita realizar los fines que la crearon. Por lo que las formas de administración son:

Centralización: "Las instituciones centralizadas reciben esa denominación porque se concentran alrededor del titular del Poder Ejecutivo, quien mantiene la unidad y la coordinación entre ellas, a través de una relación de jerarquía, posible gracias a las facultades conferidas a dicho titular, y que son los poderes de: Decisión, nombramiento, mando y vigilancia y de decisión de conflictos de competencia".⁽¹⁸⁾ Poder de Decisión.- Le corresponde al titular del ejecutivo federal señalar el contenido de la actividad administrativa, misma que se delega según el órgano que la realiza, y en la forma que el ejecutivo decida. Poder de Nombramiento.- El Presidente tiene la facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos como lo son: "A los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal".⁽¹⁹⁾ Así como a los Directores de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los dos poderes anteriormente comentados son la piedra angular de nuestra Administración Pública Centralizada.

(18) Castellanos Cutiño Horacio, "El Estado y los Organismos Descentralizados", Revista de la Fac. de Derecho de México T. XI, Enero 1961.

(19) Artículo 89, Fracc. 11 de la Constitución.

También se ha definido a la centralización administrativa al decir que: "Los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades..."⁽²⁰⁾ De las anteriores definiciones podemos concluir que hay centralización administrativa, cuando exista un órgano jerárquicamente superior, mismo que ordena las decisiones fundamentales de los subalternos y que es el Presidente de la República.

Desconcentración: "Si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento obedece, en primer lugar, a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político, y en segundo lugar a que su función, por razón misma de su creación precisa de una mayor independencia, es decir, gozan de lo que la doctrina llama Autonomía Técnica".⁽²¹⁾ Este tipo de administración cuenta con las siguientes características: " 1º El Estado trasmite alguna o algunas de las competencias a un órgano administrativo. 2º Por lo mismo, el Estado le atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión. 3º Ese organismo es parte de una misma persona jurídica pública, el Estado,.....

(20) Fraga Gabino, ob. cit. pág. 89

(21) Castellanos Cutiño Horacio, ob. cit. pág. 130.

Independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración por lo cual supone una relación entre organismos de la misma persona jurídica. 4^a En consecuencia de todo lo anterior, al organismo desconcentrado no se le dota de personalidad jurídica propia. 5^a El órgano desconcentrado no sale del vínculo del poder central y queda obligado a subordinarse a los principios de la organización administrativa -- centralizada. 6^a El control del Estado sobre el órgano desconcentrado, se mantiene con la idea de subordinación, poder jerárquico y poder disciplinario. 7^a Al órgano desconcentrado se le confiere con carácter exclusivo una determinada competencia, pero sin ocupar la cúspide de la organización administrativa. 8^a Tampoco se dota al organismo desconcentrado -- de un patrimonio propio, por regla general. 9^a Sí se le otorga, en cambio, un ámbito territorial dentro del cual tiene competencia. 10^a El -- traspaso de los poderes debe tener un origen legal, por lo que no puede -- ser arbitrario o caprichoso. 11^a Puede gozar de autonomía técnica, pero no goza de autonomía orgánica, pues ésta es a los organismos descentralizados, no a los desconcentrados. 12^a La desconcentración no es más que una pseudo-descentralización, en realidad el poder central no abandona su poder de decisión".⁽²²⁾

(22) Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B) bibliográfica número 5, Secretaría de la Presidencia. Dirección -- General de Estudios Administrativos 1976, pág. 207.

Descentralización: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".⁽²³⁾ También se le ha definido como "La técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".⁽²⁴⁾ Encontrando las siguientes características

" 1ª El organismo descentralizado desprendido del centro o creado fuera de él, tiene un poder de autodeterminación directa. 2ª El organismo descentralizado, por desprenderse del Estado ejerce funciones propias del Estado y ésto constituye su elemento característico. 3ª Se trata de organismos que son administración "indirecta" del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino personas jurídicas públicas creadas por el propio Estado. 4ª Tienen un estatuto legal para los funcionarios encargados, por lo que puede afirmarse que la intervención del Estado en el poder de nombramiento del personal superior sufre modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario 5ª Por razón de funcionamiento, el organismo descentralizado se le dota de una personalidad

(23) Fraga Gabino, Ob. Cit., pág. 205

(24) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Tomo I, pág. 474.

jurídica propia, diferente a la del Estado del cual se desprende. La personalidad distinta de la del Estado, se considera necesaria ya que por -- realizar sus actividades dentro de un régimen jurídico, los organismos pú-- blicos tienen derechos y adquieren obligaciones. 6º Cuentan con un patrimonio propio en cuanto que la empresa dispone de él para la mejor consecución de los fines que le han atribuido. 7º Su régimen patrimonial -- en consecuencia, es especial, es decir sus ingresos y egresos funcionan -- separadamente y no se incorporan al presupuesto general, por lo cual debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la -- realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos. 8º El orga-- nismo descentralizado obedece a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y precisa para su existencia de un servicio público de orden técnico. 9º Requieren esos órganos de una autonomía técnica, la cual consiste en que no deben quedar sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en un principio se aplican a los servicios centralizados. 10º El órgano descentralizado, a su vez, puede crear dentro de él una "desconcentración", distribuyendo oficinas, distritos, agencias, etc.... en diversos puntos del país". (25)

La mayoría de los tratadistas del Derecho Administrativo -- coinciden en que hay tres tipos de descentralización y que éstos son: Por región, por colaboración y por servicio. Y se les define: Por región:

(25) Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, ob. cit. pág. 208.

"Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar intereses colectivos que corresponden a una población radicada en una determinada circunscripción territorial".⁽²⁶⁾ Este tipo de administración corresponde a la forma mixta, o sea donde concurren la administración y la política para crear un ente autónomo, y que en nuestro Derecho Constitucional y Administrativo corresponde al Municipio. En este orden de ideas, tenemos que, nuestro Artículo 115 Constitucional prescribe: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre....El cual será investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales". Por Colaboración: En donde encontramos los siguientes elementos: El ejercicio de una actividad de interés público y el ejercicio de la mencionada actividad por una organización privada. Este tipo de organización administrativa no es utilizada hoy día en México. Por Servicio: "Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos".⁽²⁷⁾ Respecto a este tipo de Administración, el Licenciado Ernesto Gutiérrez y González realizó un trabajo denominado "La

(26) Fraga Gabino, Ob. Cit., pág. 209.

(27) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., págs. 607 y 608.

Incompetencia Constitucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio"; mismo que por tener importancia política y administrativa me permito transcribir: "El Poder Legislativo no tiene facultad expresa para crear organismos descentralizados por servicio, no la tiene tampoco la Cámara de Diputados ni la de Senadores; el Poder Legislativo no puede crear los organismos mencionados - en base a las facultades implícitas que se fundamentan en el Artículo 73 fracción XXX de la Constitución Federal, toda vez que no hay ninguna facultad explícita que se relacione con la necesidad de crear organismos -- descentralizados por servicio, y que en el ejercicio de las mencionadas - facultades no se puede crear nuevas atribuciones, o aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución; el Poder Ejecutivo Federal no - tiene competencia para crear organismos descentralizados por servicio, toda vez que el Artículo 124 Constitucional prescribe: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Y toda vez que éstos no tienen la facultad de crear organismos descentralizados por servicio, es ella una facultad conferida a las entidades federativas".⁽²⁸⁾ Por lo que concluyendo, cualquier tipo de organización administrativa por servicio creada por el Legislativo o el Ejecutivo Federal, es inconstitucional y cuando sus actos lesionen la esfera jurídica de un gobernado pueden ser objetados a través del juicio de amparo.

(28) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Ob. Cit. págs. 225 y ss.

2.4 EVOLUCION JURIDICA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Al conseguir México su independencia, fué necesario la creación de una organización administrativa que hiciese posible la satisfacción de las necesidades sociales imperantes. Por tal motivo, a partir de 1821 hasta 1976, se han expedido las siguientes leyes y decretos que han normado la actividad de la Administración Pública en México y que ha continuación expongo:

Decreto del 8 de noviembre de 1821, establece cuatro Secretarías: Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; Hacienda.

Siete leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836, establecen cuatro Secretarías: De Estado y del Despacho del Interior; Hacienda; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina.

Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843, establece cuatro Secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; Guerra y Marina.

Decreto del 22 de abril de 1853, establece cinco Secretarías: Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Comercio, Industria; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público.

Decreto del 13 de mayo de 1891, establece siete Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda y Crédito Público, Comercio;

Guerra y Marina.

Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, D. O. del 31 de diciembre de 1917, establece siete Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio, - Trabajo. Y cinco Departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y -- Aprovevisionamientos Militares; Contraloría.

Decreto del 30 de diciembre de 1922, D.O. del 12 de enero de 1923, establece siete Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio, Trabajo. Y seis Departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y de Aprovevisionamientos Militares; Contraloría; Estadísticas Nacionales.

Decreto del 30 de noviembre de 1932, D.O. del 15 de diciembre de 1932, establece siete Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; - Comunicaciones y Obras Públicas; Economía Nacional. Y seis Departamentos: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares; Contraloría, Trabajo.

Ley de Secretarías de Estado del 22 de marzo de 1934, D.O. - del 6 de abril de 1934, establece ocho Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía ---

Nacional; Comunicaciones y Obras Públicas; Agricultura y Fomento; Educación Pública. Y cinco Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; Distrito Federal. Dos Procuradurías: General de la República; de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935, D.O. del 31 de diciembre de 1935, establece ocho Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y - Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras - Públicas; Educación Pública. Y siete Departamentos: Del Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal, de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física; del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939, D.O. del 30 de diciembre de 1939, establece nueve Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras - Públicas; Educación Pública; Asistencia Pública. Y seis Departamentos: -- del Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Asuntos Indígenas; Marina Nacional; del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1940, D.O. del 31 de diciembre de 1940, establece once Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras - Públicas; Educación Pública; Asistencia Pública; Marina; Trabajo y Previsión Social. Y cuatro Departamentos: Agrario; Salubridad Pública; -----

Asuntos Indígenas; del Distrito Federal.

Decreto del 18 de octubre de 1943, establece once Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Marina; Trabajo y Previsión Social. Y tres Departamentos: Agrario; Asuntos Indígenas; del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, D.O. del 9 y 21 de diciembre de 1946, establece trece Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Y dos Departamentos: Agrario; Del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, D.O. del 24 de diciembre de 1958, establece quince Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Presidencia. Y tres Departamentos: Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo; del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, D.O. del 29 de diciembre de 1976, establece diez y siete Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina;

Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Pesca. Y un Departamento: del Distrito Federal

La anterior exposición, nos da un panorama de la evolución social y administrativa que se ha desarrollado en México, a partir del primer Decreto hasta la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el 13 de mayo de 1891, obedece primeramente a la gran vinculación de los medios terrestres de comunicación con la ejecución de obras públicas. Al adentrarnos al estudio de la reglamentación jurídica de las comunicaciones, encontramos que el "Congreso Constituyente de 1824 decretó que los "peajes" o contribuciones que se cobraban en las vías principales de comunicación a los vehículos que por ellas transitaban: Carros y carretas para traslado de personas y mercancías, caballerías y aún caminantes a pie, se trasladaran al crédito público y se aplicarían a la composición de caminos y pago de intereses y capitales. Los peajes se siguieron pagando hasta 1867, y sólo en el año de 1856 produjeron al erario la cantidad de \$42.476.00 M.N." (29) La captación económica que producían los peajes, =

(29) México a través de los Informes Presidenciales "Las Comunicaciones", Editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de la Presidencia, 1976, 1ª Edición, pág. XXV y XXVI.

se invertían en gran parte en obras para el mejoramiento y construcción de caminos que permitiesen una mejor comunicación tanto individual, social y comercial, por lo que la creación de la mencionada Secretaría, correspondía a esa realidad administrativa.

La integración de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas era de doce ramos: "Correos Internos; Vías Marítimas de Comunicación o Vapores; Faros; Unión Postal Universal; Telégrafos; Teléfonos; Ferrocarriles; Monumentos; Carreteras; Calzadas y Puentes; Lagos y Canales; Conserjería y Obras en el Palacio Nacional y de Chapultepec y Desague del Valle de México". (30)

Las obras necesarias para la realización de los fines encomendados a cada ramo, es lo que se considera como Obra Pública. Las obras mencionadas se realizaban por administración directa o por contrato con los particulares, mismo que se reglamentaba por diversas leyes administrativas y civiles, que se analizarán más adelante.

En 1958 se constituye la Secretaría de Obras Públicas, que de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 11 de la ley mencionada, le corresponde: "Proyectar, realizar directamente o controlar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas de fomento e interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, los municipios --

(30) México a Través de los Informes Presidenciales "Las Comunicaciones" Ob. Cit, pág. 376.

o los particulares y que no se encomiendan expresamente a otra dependencia".⁽³¹⁾ Se contempla la posibilidad de que las obras públicas se realicen en cooperación con otros Estados, por lo que se puede clasificar la ejecución de obras públicas como internas y externas. A su vez las internas se sub-clasifican en estatales y municipales. Y ambas pueden ser ejecutadas por sí o con los particulares, así como tener el carácter de ordinarias y extraordinarias.

La independencia y autonomía administrativa de la reglamentación de la obra pública y su finalidad que son los servicios públicos, hizo que se ligaran material y socialmente con los asentamientos humanos. En 1976, se expide la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" la que establece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Administrativamente se considera como Asentamientos Humanos: La radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de los mismos, los elementos naturales y las obras materiales que la integran".⁽³²⁾ Y por Obra Pública: "Todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la Ley".⁽³³⁾

(31) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Ob. Cit. pág. 136.

(32) Ley General de Asentamientos Humanos, D.O. 26 de mayo de 1976 Art. 2ª

(33) Ley de Obras Públicas, D.O. 30 de diciembre de 1980, Art. 2ª

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estipula que la Administración Pública Paraestatal se integrará por: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y de fianza y los fideicomisos".⁽³⁴⁾ La mencionada Ley determina la competencia de cada Secretaría y Departamento de Estado, así como la de los organismos paraestatales, para que éstos actúen bajo el principio de legalidad que inspira la actuación de una de las actividades fundamentales del Estado.

(34) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. del 22 de diciembre de 1976, Artículo 1º.

2.5 ACTO JURIDICO

Así como todo pensamiento se manifiesta a través de palabras e ideas, desde el punto de vista del Derecho, toda actividad humana se realiza por hechos o actos a los que se les atribuyen consecuencias jurídicas.

En este orden de ideas, analizaremos primeramente lo que se considera como hecho jurídico: "La doctrina francesa considera hecho jurídico a aquellos acontecimientos naturales o del hombre que originan consecuencias de Derecho".⁽³⁵⁾ De lo anterior se desprende que cuando se realizan acontecimientos sin la intención de producir consecuencias jurídicas, estamos en presencia de lo que la doctrina considera hechos jurídicos.

Los acontecimientos naturales como consecuencias jurídicas son NACIMIENTO, a un individuo se le tiene por nacido para el Derecho Civil, desde el momento en que es concebido, instante en que entra bajo la protección de la Ley. MUERTE, es cuando una persona pierde su capacidad jurídica, la que se acredita por medio del acta de defunción correspondiente. ACCESION NATURAL DE INMUEBLES, "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente, este Derecho se llama de Accesión".⁽³⁶⁾ También se le conoce a la accesión como: "La incrementación natural del territorio por el agregado --

(35) Rojas Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil", Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 14ª edición, México 1977, pág. 116.

(36) Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, D.O. del 26 de Marzo de 1928, Artículo 886.

lento y gradual de partículas".⁽³⁷⁾ En los hechos anteriormente comentados, no interviene la voluntad humana y sin embargo producen consecuencias de Derecho.

Los hechos jurídicos se clasifican en: LICITOS: Entre los que encontramos a manera de ejemplo a la gestión de negocios, que el Art. 1896 de nuestro Código Civil, considera como: "El que sin mandato y sin estar obligado a éllo, se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio". En esta hipótesis, una persona realiza un acto sin estar obligado a éllo y sin la intención de producir consecuencias de Derecho. ILICITOS: A los que se les puede subdividir en Penales, aquellos en los que se comete un delito, entendiéndose como tal: "El acto u omisión que sancionan las leyes penales".⁽³⁸⁾ En el cual no interviene la voluntad de realizarlo y sin embargo trae consecuencias jurídicas, a estos delitos se les denomina imprudenciales. Civiles, a los cuales el Licenciado Gutiérrez y González define como: "La realización de un hecho o su omisión, sin ánimo de dañar, y sin embargo por la imprevisión, negligencia, falta de reflexión o de cuidado, el daño se produce".⁽³⁹⁾ En

(37) Sepúlveda César, "Derecho Internacional", Editorial Porrúa, S.A., - 9ª edición, México 1978, pág. 220.

(38) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, D.O. del 14 de agosto de 1931, Artículo 7º.

(39) Gutiérrez y González Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Ed. Cajica, S.A., 5ª ed. rectificada y adicionada, Puebla 1978, pág. 455.

los hechos mencionados, interviene el hombre, sin embargo su voluntad es ajena a las consecuencias jurídicas que produce su actuación, por lo que en determinadas ocasiones se convierte en sujeto de obligaciones.

El Licenciado Rojina Villegas considera al acto jurídico como: "Una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir - consecuencias de Derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico".⁽⁴⁰⁾ Por su parte el Licenciado Gutiérrez y González dice: La manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación de Derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad".⁽⁴¹⁾ En base a las anteriores consideraciones puedo concluir, que en acto jurídico, el ente que lo realiza lo hace con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas que éste trae consigo. En ningún momento la voluntad de los particulares puede alterar o modificar la Ley, solo se puede renunciar a sus derechos privados que no alteren el interés público ni perjudiquen a terceros, así mismo el Artículo 10 del Código Civil es muy claro al manifestar que: "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso costumbre o práctica en contrario". Debido al orden de Derecho en que vivimos, ninguna actividad sea voluntaria o involuntaria, deja de producir consecuencias jurídicas. La diferencia entre hecho jurídico y acto jurídico radica en la manifestación de la voluntad externada con intención de producir consecuencias de Derecho.

(40) Rojina Villegas Rafael, Ob. Cit. pág. 115.

(41) Gutiérrez y González Ernesto, Ob. Cit, pág. 124.

Al acto jurídico se le puede clasificar en: Unilaterales: En los cuales la declaración unilateral de la voluntad produce efectos de Derecho por sí misma, baste citar el Artículo 1860 del Código Civil: "El hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio, obliga al dueño a sostener su ofrecimiento". Bilaterales o Plurilaterales: Para que produzcan efectos de Derecho, es necesario que se unan dos o más personas que externen conscientemente su voluntad. Caso típico es el de los contratos, -- los Artículos 1792 y 1793 del citado ordenamiento prescriben respectivamente: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones". "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". Concepto que es importante para desarrollar la presente tesis.

Dada la trascendencia jurídica del acto jurídico, éste tiene elementos de existencia y de validez, mismos que lo hacen perfecto. Sus elementos esenciales de existencia son: Manifestación de la voluntad, ésta puede ser expresa o tácita y debe tener por objeto producir efectos jurídicos; existen doctrinalmente dos tipos de objeto: El directo que consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones y el indirecto que consiste en la transmisión del objeto material. Cuando falta uno de estos elementos tenemos la inexistencia del acto jurídico. -- Los elementos de validez son: Tener un fin, motivo, objeto y condición lícitos, dado que los mencionados elementos son de vital importancia, la falta de su cumplimiento produce su nulidad absoluta; la voluntad debe exteriorizarse en la forma que prescribe la ley; la expresión de la voluntad debe de hacerse sin vicio alguno, como lo es el error, dolo, lesión o ---

violencia y que sea libre y cierta, que el ente que otorgue esa voluntad - tenga capacidad de ejercicio. La omisión de alguno de estos elementos produce la nulidad relativa, cuando un acto jurídico se encuentre en esta hipótesis puede llegar a perfeccionarse al desaparecer la omisión.

2.6 ACTO ADMINISTRATIVO

La naturaleza jurídica del Acto Administrativo, deriva de la estructura del sistema normativo del Estado Mexicano. El orden jurídico puede imaginarse como una pirámide normativa, de cuyo vértice -La Constitución- depende de la validez de las disposiciones secundarias. Con el término "Estructura Administrativa", se trata de explicar como la validez de cada norma depende de una norma anterior, misma que tiene un ámbito de validez más amplio y una mejor jerarquía que la norma que de ella se deriva. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta -- tanto al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para organizar, normar y reglamentar la actuación de la Administración Pública.

Nuestra Administración Pública se constituye por las siguientes fuentes: Constitucional: La cual tiene su fundamento en los Artículos 80 al 93 de la propia Constitución. Legislativa: Las leyes federales, estatales y los Tratados Internacionales, cuyo origen es el Artículo 133 de la Constitución. Judicial: Formada por la jurisprudencia de los tribunales federales y administrativos en los términos del Artículo 94 -- Constitucional. Así como de reglamentos administrativos, oficios, circulares y acuerdos de observancia obligatoria; por lo que toda actividad administrativa se manifiesta a través de actos administrativos que afectan, modifican o constituyen derechos y obligaciones para los gobernados sujetos al orden jurídico nacional.

La función administrativa se manifiesta a través de: Actos - Materiales: "Son aquellos que no producen ningún efecto de Derecho, ni se ligan como antecedente jurídico a los actos administrativos".⁽⁴²⁾ Hechos de Administración: Estos no producen ningún efecto de Derecho. ---

Actos Administrativos: Los cuales crean efectos de Derecho. Diferentes definiciones se han elaborado tratando de explicar el acto administrativo, entre las más significativas encontramos: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".⁽⁴³⁾ "Entendemos por acto administrativo, un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública".⁽⁴⁴⁾ De las anteriores definiciones concluimos que existe un acto administrativo, cuando se afecta la esfera jurídica del gobernado al ser este ejecutado. El acto administrativo es la piedra angular de la actividad administrativa, ya que siempre debe de estar fundado en la ley, es la expresión de la competencia de la administración pública.

(42) Serra Rojas Andres, 'Derecho Administrativo', Edición propiedad de la librería Manuel Porrúa, S.A., 1959, pág. 269.

(43) Ibidem, pág. 266

(44) Royo Villanova Antonio, 'Elementos de Derecho Administrativo', 23ª edición, Valladolid 1952, pág. 92.

Los actos administrativos se clasifican desde diferentes puntos de vista: POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN: Simple: Formado por la voluntad unilateral de la administración pública. Complejo: Emanado de diferentes voluntades, mismas que a la vez se subdividen en: Colegiado: "El cual proviene de un órgano único, constituido por diferentes miembros" (45) Complejo: "Es el que resulta del concurso de varias voluntades públicas y privadas". Colectivo: "Resulta de la conjunción de varias voluntades, de igual contenido y finalidad, que se unen solamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónomas". Unión: "Intervienen diferentes voluntades, su finalidad es diferente, dan nacimiento a una situación jurídica individual, como lo es el nombramiento". (46)

En base a la RELACION QUE GUARDA LA VOLUNTAD CREADORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO CON LA LEY: son: Obligatorio o Reglado: El cual proviene de la ejecución de la ley competente y su reglamento. Discrecional: Es al libre albedrío del Ejecutivo el decidir siempre en función y aplicación de la ley. Presunto: El cual se da al no contestar el Organismo Administrativo una solicitud del gobernado, consagrada como garantía individual el derecho de petición debe de ser respetado por los funcionarios y empleados públicos, ya que su silencio, produce consecuencias de Derecho. Por lo que existe obligación de las autoridades a contestar a los peticionarios. "El Artículo 8 Constitucional no subordina la contestación ni

(45) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 14ª edición, México 1971, pág. 242.

(46) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. págs. 270 y 271.

aspecto otro alguno de la garantía de la petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios".⁽⁴⁷⁾

En cuanto a su RADIO DE ACCION: Interno: El cual norma internamente los actos y procedimientos administrativos, como lo son los medios de comunicación así como lo relacionado con la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Externos: A través de éstos, se ejecutan las actividades propias del Estado.

Respecto de su FINALIDAD: Preliminares o de Procedimiento: - "Todos aquellos necesarios para la realización de las funciones de la administración".⁽⁴⁸⁾ Como garantía para los particulares, se establecen -- normas legales en el procedimiento administrativo como lo son los recursos. Si el acto administrativo fuese confirmado, el ocurrente puede acudir a la vía jurisdiccional procedente, que se resolverá por una sentencia, misma que puede modificar o confirmar e incluso dejar sin consecuencia el acto ejecutivo. Realizándose así el control de los actos administrativos. De Ejecución: Como consecuencia del poder de imperio y tienden a hacer valer las resoluciones y decisiones administrativas.

Por su CONTENIDO: Aquellos que Amplian la esfera jurídica de los particulares: De Admisión: "Dan acceso a un particular a la prestación de un servicio público, cuando éstos se prestan por determinada persona".⁽⁴⁹⁾ De Aprobación: "Mediante los cuales la autoridad administrativa

(47) Jurisprudencia Definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Epoca, Vol. XIX, pág. 63.

(48) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 270.

otorga su visto bueno, o dan su consentimiento a determinados actos o procedimientos de los particulares".⁽⁵⁰⁾ Licencia, Permiso y Autorización: A la primera se le conoce como la "Facultad que otorga el poder público para hacer algo". El segundo, es "El consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo". La diferencia fundamental entre la primera y segunda figura, radica en que la primera es dada por el poder público y la segunda puede ser o no dada por éste. La tercera, "Es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta".⁽⁵¹⁾ Se otorga para realizar una actividad exclusiva, por parte de un particular. Concesiones Administrativas: Las que se otorgan sobre bienes de dominio público, no crean derechos reales; sólo otorgan frente a la administración, sin perjuicio a terceros, el realizar usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo a la Ley. La nulidad de las concesiones opera retroactivamente y podrá decretarse por causa de utilidad pública o interés público, mediante la indemnización. LIMITAN LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES: Ordenes Administrativas: "Imponen a los particulares una obligación de dar o hacer, llamándose según el caso mandato o prohibiciones".⁽⁵²⁾ Expropiación por Causa de Utilidad Pública: "Se considera causa

(49) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 272.

(50) Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", - Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición actualizada México 1979, pág. 409

(51) Ibidem, pág. 408.

(52) Fraga Gabino, Ob. Cit., pág. 282.

de utilidad pública: "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano, la construcción de edificios destinados a prestar servicios de interés colectivo".⁽⁵³⁾ Sanción y Ejecución Forzada: "Actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad".⁽⁵⁴⁾

HACEN CONSTAR LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE HECHO O DE DERECHO

Actos de Registro: Por medio del cual a un particular se le reconoce -- cierta capacidad administrativa para realizar algún acto, el cual se inscribe en el registro administrativo correspondiente. Certificación: Hacen constatar frente a terceros, un acto registral. Autenticación: Se reconoce que determinado documento fue expedido por la autoridad administrativa que lo reconoce. Notificación: Se le hace saber a la persona física o moral, pública o privada, la resolución de una autoridad administrativa, la cual produce sus efectos al momento de ser realizada, misma -- que puede ser personal o por edictos. Publicaciones: Se da a conocer a una o varias personas, determinada resolución administrativa, la cual se ejecuta a través de periódicos oficiales o privados.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: Para la formación del acto

(53) Ley de Expropiación, D.O. 25 de noviembre de 1936, Artículo 1º.

(54) Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 252.

administrativo, existen elementos de fondo y forma. FONDO: "Sujeto: Es el conjunto de órganos encargados legalmente de realizar actos administrativos", actos que determinan la medida de sus facultades. Voluntad: Es la manifestación externa de la voluntad del órgano administrativo para la realización de un acto. Objeto: "Es el interés o utilidad pública, por lo que debe de ser: Determinado o determinable; posible y estar en el comercio y lícito". Considero que se debe de demostrar el interés o la utilidad pública que justifique el acto. Motivo: El cual provoca el acto administrativo y su fundamentación. FORMA: Mérito: "Es la conveniencia y utilidad del mismo, para la obtención de fines genéricos y específicos que se pretenden alcanzar".⁽⁵⁵⁾ Forma: "En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la ley señala como necesarios, para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. Tiene el carácter de solemnidad, por lo que es de forma escrita y llega a ser una garantía para el particular, cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o la imposición de una obligación".⁽⁵⁶⁾

En base a las anteriores consideraciones puedo concluir, que el acto administrativo perfecto, es el que reúne los requisitos de fondo y forma anteriormente señalados, y que produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y que ha sido notificado. La administración tiene la facultad de ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder.

(55) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Págs. 279 a 284.

(56) Fraga Gabino, Ob. Cit. pág. 288.

2.7 OBRA PUBLICA

Unido al concepto de servicio público, marca el de obra pública, dado que ésta es la precursora de aquél. La doctrina francesa es una fuente importante de nuestro Derecho Administrativo, de ella se desprende el concepto de obra pública, que en un principio estaba unido al de servicio público, actualmente tiene su propia autonomía administrativa, al reglamentar ésta por separado a la obra pública y los servicios públicos. - En páginas anteriores he manifestado que la obra pública la puede realizar la propia administración o un particular mediante contrato.

Innumerables definiciones se han realizado de la obra pública, entre las más explícitas se encuentran: Es obra pública, toda construcción integral, y reparación realizada sea por la administración pública, sea por concesionarios sobre cosas (inmuebles o muebles) directa o indirectamente afectados al uso público".⁽⁵⁷⁾ "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".⁽⁵⁸⁾ Estas definiciones, demuestran que en un principio se consideraba que la obra pública se realizaba tanto en bienes muebles como en inmuebles. La doctrina francesa, considera que sólo hay -- obra pública, cuando se refiere únicamente a bienes inmuebles, ya que en

(57) Bielsa Rafael, 'Derecho Administrativo', 5ª edición, Buenos Aires, Argentina, pág. 349.

(58) Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 422.

caso de bienes muebles estaremos hablando de suministro. Misma que manifiesta: "L'ouvrage public doit nécessairement constituer un immeuble. - Les biens mobiliers, même lorsqu'ils sont le resultat d'un travail de l'homme, ne peuvent avoir le caractère d'ouvrage public". (59)

En el capítulo anterior consideramos a la obra pública como: "Aquella que satisface los requisitos siguientes: Ser material, ser ordenada por la autoridad, y estar dirigida al bien general". (60) También se le ha definido 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 público o a cualquier finalidad de beneficio general". (61) De donde concluimos que las obras públicas sólo se pueden realizar sobre un bien inmueble.

Sólo existirá obra pública, cuando ésta sea ordenada en última instancia por los Organos de la Administración Pública, lo cual constituye su elemento subjetivo y que sea destinado a un fin público, lo que forma su elemento objetivo.

Legalmente no se definió a la obra pública hasta 1980, antiguamente la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, publicada en el D.O. el 4 de enero de 1966, no definía a la obra pública, sólo señala -

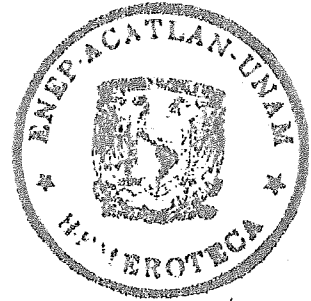
(59) Marie Auby, Jean et Ducosader Rober, "Droit Administratif", Precis Dalloz Troisieme Edition, Dalloz 1973, pág. 525.

(60) Historia de las Obras Públicas en México, Ob. Cit., pág. 18.

(61) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., pág. 472, Tomo II.

cual es la intervención de la Administración Pública en los contratos de obra. La Ley de Obras Públicas, publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1980, define claramente a la obra pública en su Artículo Segundo: "Para los efectos de esta Ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles -- por su naturaleza o disposición de Ley". Por inmueble debe entenderse el suelo y las construcciones adheridas a él, así como lo que está unido a un inmueble de manera fija. Congruente con lo anterior, el Artículo 2º del reglamento de la Ley de Obras Públicas, publicado en el D.O. el 11 de septiembre de 1981, establece: "Para la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley sobre bienes inmuebles, se estará a lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal y la Ley General de Bienes Nacionales".

MEMEROTECA Y DOCUMENTACION,



CAPITULO TRES

NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO

ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA

3.1 ELEMENTOS DEL CONTRATO EN DERECHO CIVIL

Como se expuso anteriormente, el acto jurídico puede ser generador de derechos y obligaciones; como principal acto jurídico generador de obligaciones, encontramos al Contrato.

Al celebrarse un contrato, se crea una nueva figura jurídica, la cual es reglamentada por el Derecho Civil, en ella interviene la voluntad de entes en igualdad de circunstancias, mismas que adquieren derechos y obligaciones previamente determinadas y reglamentadas jurídicamente, y cuyo objeto son derechos reales o personales. "El contrato no puede referirse a la creación o transmisión de derechos no patrimoniales, como son los políticos, los públicos, subjetivos, los de potestad y los del estado civil".⁽¹⁾

Nuestro Código Civil, define y reglamenta al contrato, así tenemos que en su Artículo 1792 prescribe: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones". En su Artículo 1793 dice: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contrato". De donde resulta que cuando dos o más entes de Derecho, externen su voluntad con el fin de producir o transferir derechos y obligaciones estaremos en presencia de un contrato.

El Artículo 1794, señala: "Los elementos de existencia del contrato: consentimiento, que se traduce en el acuerdo de voluntades; --

(1) Rojina Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil", 10a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1977, Tomo IV, Pág. 8

objeto, el cual se manifiesta en directo e indirecto, el primero son las consecuencias de Derecho que se producen y el segundo el objeto material en sí", por excepción se necesita de la solemnidad para la ejecución de determinados actos jurídicos.

El Artículo 1795, interpretado a contrario sensu, señala los elementos de validez del contrato: "Capacidad de las partes que intervienen en el acto, o sea la capacidad de ejercicio; ser sujeto de derechos y obligaciones; la voluntad de las partes que intervienen en el acto debe de ser libre y exenta de vicios, como lo son, el error, dolo, violencia, ignorancia, necesidad; licitud en el objeto, motivo o fin del acto; que no sea contrario a la Ley, su forma debe de ser señalada por la Ley".

La falta de alguno de los elementos del primer artículo señalado produce su inexistencia, la de alguno de los elementos del segundo -- produce su nulidad, sea ésta absoluta o relativa, en este caso será válido hasta que desaparezca el o los impedimentos.

Clasificación de los contratos: Legalmente se clasifican en: UNILATERAL, el Artículo 1835 del C.C. determina: "El contrato es unilateral cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada". Doctrinariamente se le considera como un contrato sinalagmático imperfecto, dado que produce obligaciones para una parte y derechos para la otra. BILATERAL, el Artículo 1836 del C.C. prescribe: "El contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente". La doctrina los define como sinalagmático perfecto. ONEROSO, Artículo 1837 del C.C. primera parte: "Es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos". Este a su vez se subclasifica en: --

CONMUTATIVO, Artículo 1838 del C.C. primera parte: "El contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que éllas pueden apreciar el beneficio o la pérdida que les cause éste". ALEATORIO, la segunda parte del mencionado artículo lo define: "Es aleatorio cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto, sujeto a una condición o término, por lo que no se puede precisar su ganancia o pérdida, hasta que éste se realice". GRATUITO, Artículo 1837 del C.C. segunda parte: "Es gratuito cuando el provecho corre solamente a una de las partes y los gravámenes a la otra". REAL, Artículo 2858 del C.C.: "Para que se tenga por constituida la prenda deberá ser entregada al acreedor, real o jurídicamente". Mientras no se entregue y reciba la cosa, el contrato no se perfecciona y por lo tanto no produce consecuencias jurídicas. CONSENSUAL, en contraposición al Real, se perfecciona por el solo acuerdo de voluntades. FORMAL, Artículo 1833 del C.C.: "Cuando la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que éste no revista esa forma, no será válido, salvo disposición en contrario". La voluntad de las partes que intervienen debe de externarse en la forma señalada.

Doctrinariamente se dividen en: **NOMINADO O TIPICO**: Es aquel que está reglamentado en el Código Civil o en otras leyes. **INOMINADO O ATIPICO**: El que carece de una reglamentación particular y específica. **CONSENSUAL**: En contraposición al Formal, se perfecciona por el solo acuerdo de voluntades, sin que éstas revistan forma alguna. **SOLEMNE**: Al estudiar los elementos de existencia del contrato, mencionamos a la solemnidad, la cual es la exteriorización de la voluntad de las partes bajo la forma

prevista por la Ley. Si la forma no se cumple el acto será inexistente.

PRINCIPAL: Para su validez y cumplimiento no requiere de otro contrato que lo haga valer, existe por sí mismo. **ACCESORIO:** También llamado de Garantía, es aquel que su existencia es para garantizar el cumplimiento de uno principal.

Los contratos que se cumplen y extinguen en un solo acto se consideran instantáneos; cuando las consecuencias jurídicas se producen en diversos momentos, se denominan de Tracto Sucesivo; y cuando se celebran en un momento y se extinguen en otro posterior son de Tracto Doble.

La anterior clasificación nos da una idea clara de las consecuencias de Derecho que se producen al celebrar un contrato, misma que regula el Código Civil, y que son aplicables exclusivamente a personas de Derecho Privado.

3.2 CONTRATO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública como un ente de Derecho Público, - puede ser sujeto de derechos y obligaciones y por lo tanto puede contratar. Estos contratos se denominan administrativos, por ser las leyes constitucionales y administrativas quienes lo regulan.

Dentro de las funciones de la Administración Pública, encontramos la de satisfacer el interés social, lo cual se realiza por sí o con los particulares, a través de concesiones o contratos.

Los contratos administrativos surgen en el Derecho Administrativo francés. La concepción política del Estado, le confiere a la administración, la función de satisfacer los servicios públicos. En ocasiones era necesario que se construyera determinada obra previa y necesaria para la -- prestación de ese servicio, al contratar con los particulares para su realización, nacen los contratos administrativos de obra pública, que ya hemos - estudiado en capítulos anteriores su evolución histórica; se les considera desde el punto de vista formal administrativo porque los realiza un sujeto de la administración pública.

Existe una diferencia fundamental entre los contratos administrativos y los civiles y consiste en que los administrativos tienden a la - realización de un fin de interés social, y en los civiles se busca un beneficio personal o de grupo. En los contratos civiles, la igualdad de las -- partes y la autonomía de su voluntad constituyen sus principios generales; - en los administrativos existen determinadas disposiciones que reglamentan - esa igualdad, lo que determina que la voluntad de las partes al celebrarlo, adopten la forma prescrita en la ley.

En un principio, se comparaba a los contratos administrativos con los civiles y por lo tanto se decía que: 'No hay diferencia en cuanto al fondo entre un contrato civil y un administrativo, porque en sus elementos intrínsecos, un contrato tiene siempre los mismos caracteres y los mismos efectos'.⁽²⁾ Esta teoría quedó inaplicable al demostrarse que los efectos que producen los contratos administrativos, son diversos, ya que satisfacen el interés general, y la voluntad de las partes, se subordina a una relación de Derecho Público preestablecida, la cual deja a salvo el interés que tutela.

La jurisprudencia francesa ha definido al Contrato Administrativo: 'Son contratos administrativos, los contratos verificados por una persona pública en vista u ocasión del funcionamiento del servicio público, y para los cuales la administración, ha manifestado su intención de adoptar el régimen de Derecho Público, de preferencia al régimen de Derecho Privado; esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del contratante o en el funcionamiento del servicio'.⁽³⁾ La anterior definición nos indica los elementos que debe tener todo contrato administrativo y que son: que tenga por objeto el funcionamiento de un servicio público; que sea regulado por el Derecho Público, mediante la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes

(2) Duguit Leon, 'Traite de Droit Constitutionnel', Tomo III, pág. 44 Paris.

(3) Andrés Serra Rojas, 'Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 9ª Ed., Tomo II, pág. 452.

que derogen el Derecho Común, reglamentando de esa forma el Derecho Privado.

Actualmente, se ha definido al Contrato Administrativo como: "Un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto Derecho Público, sobre las bases de un régimen ex orbitante del Estado".⁽⁴⁾ Lo que nos demuestra la fuerte influencia doctrinaria del Derecho Administrativo Frances, en nuestra Doctrina Administrativa.

Dado que los Contratos Administrativos se rigen por normas diferentes a las del Derecho Civil, en caso de controversia, ésta debe de resolverse por Tribunales Administrativos, ya que son los únicos que tienen competencia administrativa y que estudiaremos y comentaremos más adelante.

En todo Contrato Administrativo encontramos los siguientes elementos: ESENCIALES: Sujeto, éste debe de ser forzosamente por una parte la Administración Pública y por la otra un particular o un ente de Derecho Público. Capacidad de las partes, para el Organo Administrativo se traduce en su competencia, en base al principio de legalidad estudiado anteriormente, para el particular es su capacidad desde el punto de vista --

(4) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 449.

administrativo. Consentimiento, es la manifestación de la voluntad, por una parte del titular del Organismo Administrativo que contrata y por el otro lado el particular que es contratado. Objeto, el generar derechos y obligaciones entre las partes para satisfacer el interés público. Forma, la que la ley establece y que es la escrita.

NO ESENCIALES: Licitación, es un procedimiento legal y técnico mediante el cual la Administración Pública, elige al particular que va a realizar la obra o prestar el servicio. Plazo, el cual se determina de acuerdo a la naturaleza e importancia del contrato. Intransferibilidad queda prohibido al particular el transferir el contrato o realizar el servicio sin autorización previa de la administración, única que se dará para casos u obras especiales y dentro de la realización de la obra principal. Fianza, otorgada por el particular para garantizar las obligaciones asumidas, y que señala la ley. Sanciones, que son determinadas por la ley administrativa y que se aplica en caso de incumplimiento del contrato o que se contravenga al interés social.

La Legislación Mexicana, no ha definido lo que se debe de entender por Contrato Administrativo, sin embargo ha manifestado lo siguiente: "Los actos de las autoridades negándose a cumplir los contratos administrativos que hayan celebrado, no constituyen propiamente actos de autoridad, sino de una persona moral que se niega a cumplir con una obligación y contra tales actos, no procede dar entrada al amparo, que sólo cabe contra actos de autoridad".⁽⁵⁾ En esta tesis jurisprudencial se reconoce tácitamente que existe igualdad entre las partes contratantes, más adelante afirma "Contratos Administrativos, rescisión de los.- sólo los tribunales

de justicia pueden, mediante el juicio correspondiente, declararlos rescindidos".⁽⁶⁾ Lo anterior confirma la igualdad de las partes contratantes. Sin embargo creemos necesario señalar que existe la posibilidad de suspender una obra pública que en determinado momento contravenga el interés público, y que en dado caso que proceda la rescisión del contrato correspondiente, ésta se hará por conducto del tribunal federal competente, que tratándose de "interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada",⁽⁷⁾ corresponde al tribunal fiscal de la Federación, por conducto de la Sala Regional competente.

- (5) Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia Apéndice 1917-1975, 2ª Sala, tercera parte, Ediciones Mayo, pág. 610.
- (6) *ibidem*, pág. 607.
- (7) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Artículo 23, D.O. 27 de diciembre de 1977.

3.3 TESIS SOBRE EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PUBLICA

Como todo derecho positivo, el nuestro descansa en una norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - la cual dispone que: "Todos los contratos que el GOBIERNO tenga que celebrar para la ejecución de OBRAS PUBLICAS serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".⁽⁸⁾ En base a la norma anterior, - encontramos la naturaleza jurídica del Contrato Administrativo de Obra Pública, misma que respondió a la satisfacción del interés general, al reglamentar la obra pública.

Para los efectos jurídicos del mencionado Artículo, por gobierno se debe de entender tanto al Presidente de la República como máxima autoridad de nuestra administración pública, así como a los Gobernadores y Presidentes Municipales, a éstos últimos se les considera con capacidad administrativa para realizar una obra pública, toda vez que el Artículo 117 y 118 de la Constitución no se lo prohíben, por lo que muchas de las Constituciones locales los faculta expresamente para ello, baste citar como ejemplo la Constitución del Estado de Sinaloa que en su Artículo 155 prescribe: "Todas las obras públicas del Estado o de los Municipios que hayan de emprenderse, se adjudicarán por contrato al mejor postor. La Ley Orgánica de Administración Interior del Estado, reglamentará la materia".⁽⁹⁾

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 1º de mayo de 1917, Art. 134.

(9) Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada el 22 de junio 1922.

la Ley de Obras Públicas citada anteriormente, sólo reglamenta mediante el modelo del contrato para el efecto señalado, y analizado más adelante las obras que realice la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Lo cual confirma dos principios administrativos fundamentales: 1) La supremacía de la Constitución Federal, toda vez que las constituciones locales no pueden contravenir a la Constitución. 2) Se reafirma la autonomía municipal. Recordemos que el Municipio es 'La célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial; es una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas, respetando la Constitución Estatal'.⁽¹⁰⁾

Se ha considerado al Contrato de Obra Pública como: 'Cuando la norma jurídica que ha de regular la construcción de una obra, la prestación de un servicio, o su explotación, se dicta por la administración misma, y se acepta voluntariamente por un particular, surgiendo derechos y -- obligaciones recíprocas entre el particular y la administración, aparece el Contrato Administrativo'.⁽¹¹⁾ Como todo contrato, el de Obras Públicas

(10) 'Manual de Administración Municipal', Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 16 de enero de 1981, pág. 7.

(11) F. de Velasco Calvo Recaredo, 'Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración', 2ª Ed., Tomo II y último. Librería Bosch, Ronda de la Universidad, 5. Barcelona 1935, pág. 335.

se forma por la voluntad de las partes; al contrato no se le debe de encerrar en el Derecho Civil, es una figura genérica del Derecho Positivo Mexicano, por generar derechos y obligaciones entre las partes que intervienen. Las únicas materias que aceptan la figura jurídica del Contrato son: El Derecho Civil, Mercantil y Administrativo.

El Contrato Administrativo de Obras Públicas, tiene los siguientes elementos de existencia y validez: DE EXISTENCIA: Sujetos, la administración pública y un particular. Acuerdo de Voluntades, la voluntad manifiesta de las partes al celebrar el contrato. Objeto, se crean de rechos y obligaciones recíprocas: Para la Administración Pública son: -- DERECHO: Exigir al contratista la realización de la obra en los términos acordados. OBLIGACION: De satisfacer el interés público al cual tutela, así como cumplir con el contratista en los términos previamente señalados por la ley o el reglamento administrativo, los cuales dejan a salvo el interés público y que se manifiesta en el modelo de contrato de obra pública a base de precios unitarios. Para el particular son: DERECHO: Exigir a la administración pública que se cumpla con lo pactado. OBLIGACION: Entregar la obra en la forma y tiempos determinados por la ley. Solemnidad, por ser un contrato por determinación de ley, se regula la voluntad de las partes, al seguir la forma señalada por la Ley de Obras Públicas y su reglamento. DE VALIDEZ: Capacidad de las partes, por parte de la administración es la competencia que le otorga una ley administrativa y por parte -- del particular el estar inscrito en el padrón de contratistas de obras públicas. Voluntad exenta de vicios, a través de la convocatoria se controla su licitud por parte de la administración Pública y a el particular es

en el momento de la adjudicación que se regula su voluntad, la cual se deja exenta de vicios. Al asegurarse que el contrato no tiene vicios en su ejecución se determina la licitud en el objeto. Forma, siguiendo el 'modelo de contrato de obra pública a base de precios unitarios e instructivo', publicado el 8 de enero de 1982 en el Diario Oficial, y que a continuación analizaré.

La Ley de Obras Públicas da competencia a la Secretaría de -- Asentamientos Humanos y Obras Públicas para que con base en los estudios y proposiciones de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública y con intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, expida las disposiciones administrativas de observancia obligatoria para la -- contratación y ejecución de obras. La interpretación administrativa del -- acuerdo por el que se le da obligatoriedad administrativa al contrato le -- corresponde al C. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El modelo a seguir es:

CONTRATO DE OBRA PUBLICA A BASE DE PRECIOS UNITARIOS

DIRECCION GENERAL O AREA RESPONSABLE				
NUMERO DE CONTRATO		NUMERO DE CONCURSO		
FECHA DE ADJUDICACION		FECHA CELEBRACION DEL CONTRATO		
NOMBRE, DESCRIPCION Y LOCALIZACION DE LA OBRA				
MODALIDADES DE LA CONVOCATORIA				
a) PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL () b) POR CONVOCATORIA DIRECTA ()				
CONTRATISTA		REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES		
REGISTRO EN EL PADRON DE CONTRATISTAS Y CLASIFICACION FUENTE DE RECURSOS				
OFICIOS DE AUTORIZACION				
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO				
NUMERO	PAGINA	DIA	MES	AÑO
I N T E R N A				
NUMERO	PAGINA	DIA	MES	AÑO
IMPORTE DEL CONTRATO		IMPORTE DE LA ASIGNACION INICIAL		
ASIGNACIONES SUBSECUENTES		NUMERO ORDEN DE PAGO Y OPERACION		
198				
198				
198				
IMPORTE DEL ANTICIPO		DATOS EN CASO DE CREDITO EXTERNO		
NUMERO E IMPORTE FIANZA CUMPLIMIENTO		NUMERO E IMPORTE FIANZA ANTICIPO		
AFIANZADORA DEL CUMPLIMIENTO		AFIANZADORA DEL ANTICIPO		
VIGENCIA O PLAZO DE EJECUCION				
FECHA DE INICIACION			FECHA DE TERMINACION	
DIA	MES	AÑO	DIA	MES
CLAVE PRESUPUESTARIA			CALENDARIO DE PAGOS	

A continuación transcribiré el Contrato de Obras Públicas:

Contrato de Obra Pública a precios unitarios y tiempo determinado que celebran, por una parte el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de _____ a la que en este documento se denominará (dependencia o entidad que lo celebre) representada por el funcionario que celebre el contrato en su carácter de (cargo del funcionario) y por la otra (nombre del contratista) que se denominará "el contratista", representado por (representante del contratista) en su carácter de representante del contratista de conformidad con las declaraciones y cláusulas siguientes:

DECLARACIONES

1.- (La dependencia o entidad) declara que:

1.1 La Secretaría de Programación y presupuesto autorizó la inversión correspondiente a las obras objeto de este contrato en oficio N° _____ de fecha _____ de _____.

1.2 Declaración adicional de la (dependencia o entidad).

-2.- "El Contratista" declara que:

2.1 Tiene capacidad jurídica para contratar y obligarse a la ejecución de la obra objeto de este contrato y que dispone de la de la organización y elementos suficientes para ello.

2.2 Se encuentra registrado en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto con el N° _____ y que dicho registro está vigente. Que dentro de la clasificación correspondiente en el Padrón tiene las especialidades Nos. _____.

2.3 Conoce plenamente el contenido de la Ley de Obras Públicas, su ---

reglamentó y de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas - para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como las normas de construcción vigentes en (la dependencia o entidad que lo celebre) y las especificaciones de la obra, el proyecto, el programa de trabajo, los montos mensuales de obra derivados del mismo y el documento en que se consignan los precios unitarios y las cantidades de trabajo aproximadas que, como anexos debidamente firmados por las partes, forman parte integrante de este contrato.

2.4 Ha inspeccionado debidamente el sitio de la obra objeto de este contrato, a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

2.5 Declaración adicional del contratista.

3.- Las partes declaran que:

3.1 Se obligan en los términos de este contrato y del contenido de la sección correspondiente de las Reglas Generales para la contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, expedidas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las que se tienen por reproducidas, formando parte integrante de este contrato.

CLAUSULAS

PRIMERA: Objeto del Contrato. (La dependencia o entidad) encomienda a "El contratista" y éste se obliga a realizar para ella hasta su total termina-

ción, de conformidad con las normas de construcción, especificaciones de la obra, proyectos, catálogos de conceptos de trabajo, precios unitarios, programas y presupuesto que forman parte integrante de este contrato, una obra consistente en (nombre y descripción de la obra) ubicada en _____.

SEGUNDA: Monto del contrato. El monto total del presente contrato es de - (con número y letra). En caso de que la obra se vaya a realizar en más de un ejercicio fiscal se anotará: 'y la asignación del presente ejercicio es de \$ (con número y letra).

TERCERA: Plazo de ejecución. "El Contratista" se obliga a iniciar las --- obras objeto de este contrato el día (día, mes y año) y a concluir las a más tardar el día (día, mes y año) de conformidad con el programa.

CUARTA: (La dependencia o entidad) se obliga a tener oportunamente la disponibilidad legal y material de los lugares en que deberán de ejecutarse -- las obras materia de este contrato.

QUINTA: Sanciones por incumplimiento del programa, (la dependencia o entidad) tendrá la facultad de verificar si las obras objeto de este contrato - se están ejecutando por "El Contratista" de acuerdo con el programa de obra aprobado; para lo cual (la dependencia o entidad) comparará periódicamente el avance de las obras. Si como consecuencia de la comparación a que se refiere el párrafo anterior, el avance de las obras es menor que lo que debió realizarse (la dependencia o entidad) procederá a hacer la aplicación de -- las sanciones correspondientes o se rescindirá el contrato conforme lo señalado en las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios relacionados con las mismas para las dependencias y - Entidades de la Administración Pública Federal.

SEXTA: Otras obligaciones de "El Contratista". "El Contratista acepta que de las estimaciones que se le cubran, se hagan las siguientes deducciones: (en el caso de dependencias) "El (con número el porcentaje autorizado) % - del monto de los trabajos contratados para el desarrollo de los programas que la Dependencia tenga establecidos en materia de obras y servicios de Beneficio Social". "Más los descuentos que la Dependencia o Entidad acostumbre a hacer". Cuando la dependencia o Entidad pacte anticipos, se incluirá la cláusula siguiente: SEPTIMA: Anticipos. Para la iniciación de los trabajos (la dependencia o entidad) otorgarán un anticipo por el (con número el porcentaje que se otorgará y con letra el porcentaje otorgado) - del monto del contrato conforme a la asignación autorizada en el ejercicio de que se trate el cual deberá aplicarse exclusivamente para la ejecución de los trabajos que le haya sido encomendados a "El Contratista". Si al término del ejercicio no se ha amortizado el anticipo, el saldo correspondiente deberá ser devuelto por "El Contratista" a (la dependencia o entidad correspondiente). Para garantizar la correcta inversión del anticipo, "El contratista" dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de la firma del contrato o revalidaciones del mismo, deberá presentar a (la dependencia o entidad), fianza por el importe del anticipo, otorgada por Institución Mexicana debidamente autorizada, a favor de (la Tesorería de la Federación; o de la entidad en caso de ser Empresa de Participación Estatal Mayoritaria). Contra la entrega de la fianza por parte de "El Contratista" (la dependencia o entidad) iniciará de inmediato el trámite para la entrega del anticipo. La fianza otorgada para garantizar la correcta inversión del anticipo se cancelará cuando el Contratista, no haya devuelto el saldo del --

anticipo no amortizado, dentro de los 10 (diez) días posteriores al cierre del ejercicio presupuestal, se hará efectiva la fianza.

OCTAVA: Otras modalidades específicas. Estipulaciones que las partes convengan respecto a suministro de materiales y equipo..... .

DECLARACIONES FINALES: Nacionalidad, Personalidad y Domicilio. En el caso de Sociedades o Mandatarios se usará el siguiente texto: "El Contratista" acredita la existencia de la sociedad con la escritura constitutiva N^o _____ de fecha _____ otorgada ante la fe del Notario Público N^o (número y nombre) inscrita en el Registro Público (datos correspondientes a la inscripción) (nombre del mandatario) acredita su personalidad como (cargo) de (nombre de la sociedad o del mandante), con el testimonio de la escritura pública N^o _____ de fecha _____ otorgada ante la fe del Notario Público (nombre y número del Notario Público). En el caso de personas físicas se usará el siguiente texto: "El Contratista declara ser (nacionalidad), pero conviene en considerarse como mexicano -- por cuanto a este contrato se refiere y en no invocar la protección de ningún gobierno extranjero, bajo pena de perder todo derecho derivado de este contrato en beneficio de la Nación Mexicana". Así mismo acredita estar autorizado para celebrar el presente contrato mediante el permiso N^o _____ de fecha _____ expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los términos del Artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización y compruebe su legal registro como Sociedad en el país o su legal estancia en el mismo mediante (se anotará el documento que la acredite). - "El Contratista" señala como domicilio para los fines del presente contrato, la casa N^o _____ de la calle de _____ de la ciudad de _____

HEMEROTECA Y DOCUMENTACION

y la (dependencia o entidad) en (el domicilio correspondiente).

El presente contrato se firma en _____ a los _____ de _____.

"Dependencia o Entidad correspondiente" _____ "El Contratista _____"
_____. (11)

De la anterior transcripción se desprende: A) Que el contrato es oneroso dado que las prestaciones son ciertas desde que se celebra el contrato. B) Las partes se obligan voluntariamente a los términos del presente contrato. C) La satisfacción del interés social inspira la realización de una obra pública, la cual ha sido previamente estudiada y autorizada por las dependencias competentes y que se ejecuta a través de este contrato. D) Se determinan los procedimientos administrativos a seguir en caso de incumplimiento del programa, ya sea para la aplicación de sanciones o para la rescisión del contrato. E) Se determina la forma en que se ha de amortizar el anticipo dado al "contratista", en caso de que éste exista. F) En base a la igualdad jurídica que proclama nuestra Constitución, el presente contrato lo podrá celebrar un "Contratista" sea éste nacional o extranjero y mediante la inserción de la cláusula "Calvo", se deja a salvo la aplicación del Derecho Positivo Mexicano, en lo relacionado a la materia del presente contrato.

En base a las anteriores consideraciones me permito proponer: Que se modifique el texto del Artículo 134 Constitucional, en cuanto a forma por contener terminología no adecuada al momento jurídico-administrativo actual y que quede la siguiente manera: Artículo 134. "Las Obras ---

(11) D.O. del 8 de enero de 1982.

Públicas que realice la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, podrán ser ejecutadas por administración directa o mediante contrato con los particulares que las leyes administrativas determinen, mismo que se adjudicará mediante concurso, en base a las proposiciones presentadas para tal efecto". La actualización de nuestro Derecho Positivo, nos -- permite que la ejecución de las normas por él instituidas se apegue a la realidad social que vivimos.

3.4 DIFERENCIA ENTRE CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONCESION

ADMINISTRATIVA

Primeramente definiremos lo que se entiende por servicio público, para entender el concepto de concesión.

Existen dos teorías fundamentales que tratan de explicar el fundamento de la noción de Servicio Público: A) Objetiva, la cual sostiene que sólo hay servicio público, cuando éste sea prestado por una persona pública, o sea por la Federación, el Estado o el Municipio. Tal es la postura que sostiene Duguít, al considerar que la noción de servicio público comprende toda la actividad del Estado. La anterior teoría ha sido superada por la propia evolución que ha tenido la doctrina administrativa. B) Subjetiva, cuyo principal exponente es Gastón Jéze quien sostiene: "Son únicamente servicios públicos las necesidades de interés general que los gobernantes de un país dado, en una época dada, han decidido satisfacer por el procedimiento de servicio público. Por lo que los agentes públicos para dar satisfacción regular y continua deben aplicar los procedimientos de Derecho Público, es decir un régimen especial".⁽¹²⁾ Teoría de la cual participo por considerarla que enuncia la intervención necesaria del Estado en la prestación de todo servicio público.

Nuestra Constitución Política, maneja la noción de servicio público en los siguientes Artículos: 3ª En lo relativo a la educación: "Acorde con las tendencias de que la educación primaria, secundaria y ---

(12) Jéze Gastón, 'Los Principios Generales del Derecho Administrativo', De Palma Editores, Buenos Aires Argentina, Tomo II, pág. 4, 1949.

normal y la destinada a obreros y campesinos debe de reputarse como una función o un servicio público exclusivo en favor del Estado".⁽¹³⁾ El propio Artículo en su fracción segunda menciona que los particulares para poder impartir educación en los casos que él prescribe, deberán de obtener previamente, la autorización expresa del poder público, o sea una concesión.

5ª en cuanto al trabajo: "Establece la obligatoriedad de los servicios públicos en los términos que establezcan las leyes respectivas".

13ª tocante a la igualdad jurídica: "Ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley". Se debe de entender que "los servicios públicos están constituidos por todas aquellas prestaciones otorgadas al Estado en beneficio del mismo o como colaboración para la realización de sus fines".⁽¹⁴⁾

27ª fracción VI concerniente a la regulación de la propiedad privada al imponerle modalidades: Concepto fundamental es del de la expropiación, mediante la cual el Estado dispone del bien expropiado para establecer o explotar un servicio público, para realizar una obra pública.

73ª fracción XXV en cuanto a las facultades del Congreso para

(13) Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A. Edición 15ª, México 1981, pág. 439.

(14) Burgoa Ignacio, ob. cit. pág. 298.

legislar sobre educación y fracción XXIX, la cual faculta al Congreso para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Del anterior concepto se desprende -- que constitucionalmente es aceptable la concesión.

123ª fracción XVIII, Apartado A. El cual establece los requisitos para la licitud de la huelga en tratándose de servicios públicos, la ley reglamentaria de la materia establece cuales servicios se considerarán como públicos. Si bien es cierto que la Constitución habla de los servicios públicos y de la concesión no los define.

Doctrinariamente se considera como Servicio Público: "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".⁽¹⁵⁾ "Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".⁽¹⁶⁾ Considero que la segunda definición nos da una idea más clara

(15) Acosta Romero Miguel, 'Teoría General del Derecho Administrativo', - Ed. Porrúa, S.A., México 1979, 3ª edición actualizada, pág. 375.

(16) Serra Rojas Andrés, 'Derecho Administrativo', Tomo I, Ed. Porrúa, S. A., México 1979, 9ª edición, pág. 101.

de lo que debemos de entender por servicios públicos.

La "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en su Artículo 23 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".⁽¹⁷⁾

Una vez definido y explicado el servicio público, analizaré - el concepto de concesión, "La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas -- con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o de privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".⁽¹⁸⁾ "Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad faculta a un particular para: A) Utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la ley. - B) Establecer y explotar un servicio público dentro de límites y condiciones que señale la ley".⁽¹⁹⁾ De las anteriores definiciones se concluye -- que: Es un acto administrativo discrecional a favor de los particulares - que tiene por objeto la explotación de bienes del Estado o un servicio ---

(17) D.O. del 29 de diciembre de 1978.

(18) Serra Rojas Andrés, ob. cit., pág. 223.

(19) Acosta Romero Miguel, ob. cit., pág. 353.

público. La diferencia entre ambas, radica en que la concesión de servicio público "el concesionario se obliga a prestaciones frente al público, que por su carácter remuneratorio compensan la inversión del capital privado. La concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario se limita a aprovecharse de los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión".⁽²⁰⁾

Las concesiones más importantes son: Concesión de un servicio público; de minas; de aguas; de transportes; para establecer estaciones de radio y televisión; para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito; para la explotación de bienes de dominio público de la federación; ganadería y educación. En las cuales el concesionario adquiere un derecho o poder jurídico administrativo para realizar actividades propias del Estado, así como contrae obligaciones, por lo que el concesionario es responsable ante el Estado y a los particulares dependiendo del servicio público que se preste en caso de daños y perjuicios.

Las concesiones más importantes son: A) La prestación de un servicio público; B) Para la explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio del Estado; "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establez-

(20) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1960, 3ª Edición, pág. 243.

can las leyes.....las concesiones sobre inmueble de dominio público podrán otorgarse hasta por un plazo de 20 años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,^{“(21)”} En este tipo - de concesión se parte del principio de que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible por lo que el derecho que adquiere el concesionario se reduce a la explotación, al uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata. Cabe hacer mención de que el término de la concesión es variable y es regulado por la ley administrativa competente.

Por medio del acto administrativo de reversión, los bienes -- concesionados pasan a poder del Estado, el que los destina a el fin prede-- terminado.

En base a las anteriores consideraciones, se puede concluir - que la principal diferencia entre el contrato administrativo y la conce-- sión es: El contrato es la expresión libre de la voluntad de las partes -- que intervienen y siempre se realiza para la prestación de un servicio pú-- blico. La concesión es un acto unilateral y discrecional de la administra-- ción a favor de un particular y cuyo objeto es la prestación de un servi-- cio público o la utilización de bienes del Estado.

(21) Ley General de Bienes Nacionales, D.O. del 8 de enero de 1982, Art.

4.1 DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PUEDEN CELEBRAR UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El Gobierno Federal de nuestro país ha entrado en una nueva -- etapa, más dinámica y directa para el control de las obras de interés social y colectivo, acorde con lo anterior se expidió la Ley de Obras Públicas, publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1980.

Los objetivos de la Ley en cuestión son: Planear, programar, presupuestas, conservar, mantener, demoler y controlar las obras públicas, Se declara de orden público, para proteger el beneficio general o de la - economía nacional y preservar el interés social al contribuir con la consecución de los objetivos nacionales a través de la planeación global del desarrollo del país.

La Ley de Obras Públicas, señala que dependencias y unidades - de la Administración Pública Federal pueden celebrar un contrato de obra pública y que son:

DEPENDENCIAS: UNIDADES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, como: La Unidad Coordinadora General de Estudios Administrativos; Unidad - Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Margi nados, entre otras.

SECRETARIAS DE ESTADO, como: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y de Pesca.

CAPITULO CUATRO

PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR

UNA OBRA PUBLICA

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL .

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, cuyo fundamento constitucional es el Artículo 73, Fracción VI y cuyos órganos relacionados con la obra pública son: La Dirección General de Obras Públicas; Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. La propia Constitución faculta al Congreso de la Unión, para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. - El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento, el que lo representa legalmente. El Departamento tiene competencia en los siguientes asuntos: Materia de gobierno; Materia jurídica y administrativa; Materia de hacienda; Materia de obras y servicios; Materia social y económica. Lo anterior es desde el punto de vista de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (1)

ENTIDADES: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, se entiende como tal a la persona moral creada por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, mismos que les otorgan facultades en materia de obra pública. Se estipulan para su formación los siguientes requisitos: "A) Que su patrimonio se constituya con fondos o bienes federales. B) Que su objeto o fines, sea la prestación de un servicio público o social, o la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación". (2) En forma de -----

(1) Publicada en el D.O. de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29 de diciembre de 1976, Artículo 2º.

ejemplo tenemos a los siguientes Organismos Públicos Descentralizados: --
Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938 y que el re
glamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo
del petróleo, en su Artículo 4º faculta al mencionado organismo para: --
'Construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoduc-
tos y toda clase de obras conexas". Se le faulta para construir y conser-
var las obras necesarias para la realización de sus fines.

Instituto Mexicano del Seguro Social, contemplado en la Ley del
Seguro Social, publicada en el D.O. del 19 de enero de 1945, en su Artícu-
lo 240, Fracción VII faculta al IMSS a "establecer clínicas, hospitales, --
guarderías infantiles, farmacias, escuelas de capacitación y demás estable-
cimientos para el cumplimiento de sus fines". Su Artículo 263 prevee que -
las reservas se invertirán: 'Hasta un ochenta y cinco por ciento de la ad-
quisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clíni-
cas, farmacias y demás muebles o inmuebles propios para los fines de la --
Institución". Por lo que construye y financia obras públicas.

Sistema de Transporte Colectivo, creado por Decreto publicado en
el D.O. del 29 de abril de 1967. En su Artículo 1º estipula: "Se institu-
ye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimo-
nio propios que se denominará 'Sistema de Transporte Colectivo' y cuyo obje-
to será la construcción, operación y explotación de un tren rápido con reco-
rrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito
Federal, principalmente en la Ciudad de México". Se le autoriza para cons-
truir obras públicas.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, creado por Decreto del 10 --

de junio de 1965, D.O. del 12 de junio de 1965 y que en su Artículo 2º lo faculta para: "Administrar, operar y conservar los aeropuertos, sus pistas, plataformas, edificios y servicios complementarios". Sólo se le otorga la facultad de conservar las obras que se le entregan. En base a las anteriores consideraciones, se confirma lo expuesto anteriormente en cuanto a que el instrumento jurídico que crea al organismo descentralizado, le otorga competencia en materia de obras públicas.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA, es aquella que satisface los siguientes requisitos: " A) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa. B) Que en la constitución del capital figuren acciones de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal. C) Que el Gobierno Federal, nombre a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente y tenga facultad para vetar los acuerdos de la asamblea general".⁽³⁾ Entre las que encontramos: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.; Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.; Diesel Nacional, S.A., en donde sus actas constitutivas señalan la facultad de cada empresa en particular en cuanto a la construcción y conservación de obras públicas.

FIDEICOMISOS, en el que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados o

(3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. del 29 de diciembre de 1976, Artículo 3º.

empresas de participación estatal mayoritaria. Recordemos que el 'Fideicomiso es el negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado. Entendemos por fideicomitente a la persona que por declaración unilateral de voluntad constituye un fideicomiso, es necesario que tenga poder de disposición sobre los bienes o derechos que constituyen al patrimonio fideicometido. Por fiduciarios, a las personas quienes se les encomienda la realización del fin establecido; en el acto constitutivo de fideicomiso, se le atribuye la titularidad de los bienes fideicometidos y que siempre debe de ser un banco. Por fideicomisario, a la persona que tiene derecho de recibir los beneficios del fideicomiso, el que puede ser el fideicomitente, pero nunca el fiduciario" (4), por lo que el fideicomiso es un contrato mercantil entre el fideicomitente y el fiduciario ya que es producto de la declaración unilateral de ambas partes. Es imposible hacerlo por un acto unilateral ya que es necesario que exista la voluntad del fiduciario y se cumplan con determinados requisitos que se establecen, por lo que la voluntad del fiduciario para realizar el acto, da nacimiento al contrato mercantil del fideicomiso.

Desde el punto de vista de la Ley de Obras Públicas, se entiende por: "Sector, al agrupamiento de entidades coordinado por la Secretaría

(4) Cervantes Ahumada Raúl, 'Títulos y Operaciones de Crédito', Editorial Herrero, S.A., 11ª edición 1979, páginas 287 y ss.

rfa de Estado o Departamento Administrativo que designe el Ejecutivo Federal. Dependencia coordinadora de sector, es la Secretaría de Estado o (5) Departamento Administrativo a que se refiere el párrafo anterior".

(5) Ley de Obras Públicas, D.O. del 30 de diciembre de 1980, Artículo 3ª.

4.2 PARTICULARES QUE PUEDEN CELEBRAR UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Las dependencias y entidades sólo podrán celebrar contratos de obra, con los particulares inscritos en el Padrón de Contratistas de obras públicas, con registro vigente. El Padrón de Contratistas estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual clasificará a las personas inscritas en él, en base a su capacidad, especialidad y su ubicación en el país, lo que permitirá que la obra se realice lo más pronto posible y con ello satisfacer el interés público que la motivó.

La ley determina ciertos requisitos que el particular deberá de satisfacer para obtener la capacidad administrativa que le permitirá participar en los concursos para la adjudicación del contrato de obra o servicios relacionados con ella. Entre los más importantes están: A) Poseer la capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros necesarios para la realización de la obra. B) Presentar su última declaración del impuesto sobre la renta. Recordemos que el mencionado impuesto "grava los ingresos en efectivo, especie o crédito que perciban las asociaciones y sociedades de carácter civil".⁽⁶⁾ C) Inscripción en el Registro Federal de Causantes y en la Cámara de la Industria que le corresponda. Las anteriores disposiciones tienen por objeto que el particular cumpla con sus obligaciones administrativas. D) Constancia de estar inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda

(6) Ley del Impuesto sobre la Renta. D.O. 22 de diciembre de 1980. Artículo 1^o.

para los Trabajadores..... . La anterior disposición protege a determinado grupo social "los trabajadores", en función a la competencia que determinan las leyes de los citados organismos.

La vigencia del registro será del primero de julio al treinta - de junio del año siguiente, el particular podrá solicitar su revalidación treinta días hábiles antes de su vencimiento, previo pago de derechos. La Secretaría deberá contestar dentro de los siguientes treinta días hábiles a la recepción de la solicitud, su no contestación se considera como su -- aceptación; para que el particular se adjudique la realización de una obra, deberá de tener su registro vigente, la Secretaría sólo otorga inscripciones por escrito, su no contestación dentro del término señalado obedece a trámites administrativos.

4.3 COMISION INTERSECRETARIAL CONSULTIVA DE OBRA PUBLICA

La citada Comisión, actuará como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la Ley de Obras Públicas. Se integrará por: En la Presidencia, el Secretario de Programación y Presupuesto; como consejeros y representantes permanentes que son los titulares de las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, -- Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Su integración corresponde:

1) Secretario de Programación y Presupuesto: La Ley de Obras Públicas en su Artículo 6º, dispone que el Ejecutivo Federal aplicará la ley mencionada por conducto de la citada Secretaría. El Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicada en el D.O. del 28 de febrero de 1980, en su Artículo 26º, faculta a la Dirección General de Control de Contratos y Obras, para: Establecer normas de contratación y adjudicación de la obra pública, llevar el padrón de contratistas controlar y evaluar la obra pública y autoevaluar las obras de las dependencias y entidades.....".

2) Secretario de Hacienda y Crédito Público: "Toda vez que la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el D.O. del 29 de diciembre de 1976, prescribe que la Secretaría cobrará los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y los del Distrito Federal. Así como intervenir en el uso que se haga del crédito público.

3) Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial: La citada Ley faculta a la Secretaría para vigilar, conservar, administrar los bienes de dominio público, los de uso común, ordenar las normas que rijan -

las concesiones así como permitir el uso, aprovechamiento y explotación - de los recursos y bienes mencionados.

4) Secretario de Comercio: Se le da competencia para intervenir en las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; para la adquisición de equipo, maquinaria o cualquier otro accesorio relacionado con la ejecución de una obra pública.

5) Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos: En aplicación a lo dispuesto en la Ley de Fomento Agropecuario publicada en el D.O. del 2 de enero de 1981 y por la multicitada ley, para utilizar en forma más productiva los recursos agropecuarios, realizando las obras necesarias para ello que se consideren públicas.

6) Secretario de Comunicaciones y Transportes: En cuanto a la facultad legal de asesorar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para la realización de obras de comunicación, terrestre, marítimas y aéreas.

7) Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: Tanto la Ley de Obras Públicas como su reglamento, faculta a la Secretaría para intervenir en la aplicación de la ley y en todos los contratos que celebre la Secretaría para la ejecución de una obra pública.

De donde se concluye que la mencionada Comisión, cumple una importante función, que es la de : Controlar la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición, o sea el control de las obras públicas que se realicen.

Las opiniones y estudios de la Comisión, sirven de base para -

expedir las disposiciones administrativas para el exacto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas. Las mencionadas disposiciones, se instrumentan en base a normas jurídicas administrativas con la debida intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, mismas que se observarán en la contratación y ejecución de las obras públicas.

4.4 FORMA DE ADJUDICACION DEL CONTRATO

Cumplidos los requisitos de ley, las Dependencias y Entidades podrán realizar las obras públicas por contrato o por administración directa. En caso de contratos las convocatorias podrán referirse a una o más obras y contendrán como mínimo lo establecido en el Artículo 31^a de la Ley de Obras Públicas, 34 y siguientes del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y que serán:

- 1) Nombre de la dependencia o de la entidad convocante.
- 2) Lugar y descripción de la obra a ejecutar.
- 3) Los requisitos que deben de cumplir los interesados.
- 4) Fecha límite para la inscripción en el proceso de adjudicación, que deberá ser en un plazo no menor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.
- 5) Lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de la apertura de proposiciones.
- 6) Criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación.

Las mencionadas convocatorias siguen un modelo para tal efecto, y que es: (publicada en el periódico Excelsior, sábado 6 de febrero 1982)

C. A. P. F. C. E.

CONVOCATORIA

En cumplimiento con la Ley de Obras Públicas en vigor, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas convoca a las personas físicas y morales mexicanas que cuenten con registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas a participar en los concursos de las siguientes obras del Programa 1982 que se realizarán en el Estado de Chihuahua:

CONCURSO 82-08-05.- Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, CECYT

(N.C.); Chihuahua, Chih. Nueve aulas, dos laboratorios, tres talleres, cinco espacios educativos anexos (superficie por construir aproximada = 2250 m²), y obra exterior.

CONCURSO 82-08-06.- Centro de Estudios Tecnológicos N^o 36, CET (consolidación), Chihuahua, Chih. Diez aulas, un laboratorio, dos talleres, siete espacios educativos anexos (superficie por construir aproximada 1900 m²), y obra exterior.

CONCURSO 82-08-07.- Centro de Estudios Tecnológicos, CET (N.C.) Nuevo Casas Grandes, Chih. Diez aulas, un laboratorio, un taller, siete espacios educativos anexos (superficie por construir aproximada 1800 m²), y obra exterior.

CONCURSO 82-08-08.- Centro de Estudios Tecnológicos, CET (N.C.), Ojinaga, Chih. Diez aulas, dos laboratorios, dos talleres, siete espacios educativos anexos (superficie por construir aproximada 2000 m²), y obra exterior.

CONCURSO 82-08-09.- Colegio Nacional de Educación Profesional, CONALEP (N.C.), Chihuahua, Chih. Ocho aulas, dos laboratorios, siete talleres, once espacios educativos anexos (superficie por construir aproximada = 3860 m²), y obra exterior.

El registro de contratistas se llevará a cabo en las oficinas de la Jefatura de Zona en el Estado, ubicadas en Paseo Bolívar N^o 405, Chihuahua, Chih. en las fechas señaladas adelante. Para registrarse las firmas interesadas deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Avisar su asistencia al acto de registro, por lo menos con dos días hábiles de anticipación, al teléfono 5-19-95.

2. Entregar documentación que acredite su capacidad técnica y financiera, así como copia del registro ante el Padrón de Contratistas de Obras Públicas para 1981-1982 con la especialidad "Edificación", -- clave 130, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. Cubrir el costo (tres mil pesos) de los documentos básicos del concurso que serán entregados, que incluyen pliego de requisitos, cantidades de obra, juego de planos y documentación complementaria.

Los concursos se realizarán en juntas públicas en las mismas oficinas citadas de acuerdo con el siguiente calendario:

CONCURSO 82-08-05

Registro de Contratistas: Lunes 22 de febrero, 9:00 horas

Apertura de Proposiciones: Lunes 8 de marzo, 8:00 horas

Dictamen y Fallo: Miércoles 10 de marzo, 12:00 horas

CONCURSO 82-08-06

Registro de Contratistas: Lunes 22 de febrero, 10:00 horas

Apertura de Proposiciones: Lunes 8 de marzo, 11:00 horas

Dictamen y Fallo: Miércoles 10 de marzo, 13:00 horas

CONCURSO 82-08-07

Registro de Contratistas: Lunes 22 de febrero, 11:00 horas

Apertura de Proposiciones: Lunes 8 de marzo, 13:00 horas

Dictamen y Fallo: Miércoles 10 de marzo, 14:00 horas

CONCURSO 82-08-08

Registro de Contratistas: Lunes 22 de febrero, 12:00 horas

Apertura de Proposiciones: Martes 9 de marzo, 9:00 horas

Dictamen y Fallo: Miércoles 10 de marzo, 17:00 horas

CONCURSO 82-08-09

Registro de Contratistas: Lunes 22 de febrero, 13:00 horas

Apertura de Propositiones: Martes 9 de marzo, 12:00 horas

Díctamen y Fallo: Miércoles 10 de marzo, 19:00 horas

Las obras se realizarán por contrato con base en precios unitarios y tiempo determinado, con recursos debidamente autorizados por la S.P.P. El dictamen que emita el CAPFCE se sujetará a los criterios que establece la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.

México, D.F., 5 de febrero de 1982

Ing. ROBERTO DUQUE RUIZ, Titular de Ingeniería de Costos

Todos los interesados que satisfagan los requisitos de la convocatoria, tienen derecho a presentar proposiciones que serán abiertas en junta pública. Todos los concursos serán abiertos, salvo las siguientes excepciones: A) Razones de seguridad nacional. B) Situaciones extraordinarias o imprevisibles, por las que se pueden alterar el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad de una zona o región del país, producidas por fenómenos naturales o en caso de fuerza mayor. C) Cuando el costo de la obra no justifique el procedimiento establecido o sea que el costo de la obra no rebase los \$10'000.000.00. Bajo tales circunstancias, las convocatorias para las subastas se harán a las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata (técnica y financiera).

Los interesados deben de garantizar sus proposiciones en los -

procedimientos de adjudicación y el cumplimiento de los contratos, mediante la garantía que se otorgará a favor de la Tesorería de la Federación, salvo que se trate de empresas de participación estatal mayoritaria, en este supuesto, la garantía se constituirá a su nombre.

Acorde a lo dispuesto por el dictamen que servirá de fundamento para el fallo que emitan las dependencias o entidades convocantes, se adjudicará el contrato a la persona que garantice el cumplimiento y la ejecución de la obra y presente la postura más baja, contra la mencionada resolución no procede recurso alguno. En caso de que ninguna postura fue re aceptable se expedirá una nueva convocatoria.

Se debe de formalizar el contrato dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación, si el interesado no firma el contrato, perderá a favor de la convocante la garantía que otorgó, y se podrá adjudicar el contrato al participante siguiente. El contratista, no podrá hacer ejecutar la obra por otro; pero con autorización previa de la dependencia o entidad respectiva, podrá hacerlo respecto a partes de la obra. En este caso, el contratista será el responsable de la ejecución de la obra, ante la dependencia o entidad y el subcontratista no quedará subrogado a ninguno de los derechos del primero.

No podrán presentar propuestas, ni celebrar contrato alguno de obra pública las siguientes personas: A) En cuya empresa participe el funcionario que deba de decidir directamente, sobre la adjudicación del contrato, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, sea como: accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios. B) Los contratistas que por causa imputable a ellos -

se encuentren en situación morosa respecto a la ejecución de una obra pública. Lo mismo se aplicará a los contratistas de servicios relacionados con la obra pública.

La anterior disposición de la Ley de Obras Públicas, trata de evitar vicios en cuanto a la contratación de una obra pública, dado que la mencionada ley es de orden público e interés social, cualquier persona tiene la obligación de denunciar ante la autoridad administrativa competente la violación de éste precepto.

4.5 FORMA DE EJECUCION

Al regular la Ley de Obras Públicas la ejecución de obras a -- cargo de fondos federales, se asegura el correcto ejercicio del gasto pú-- blico. En caso de que una obra rebase el ejercicio presupuestal en el -- cual se comprenda, deberá de determinarse el presupuesto total de la obra, así como el relativo a los ejercicios de que se trate.

Cuando en la ejecución de una obra pública, intervengan dos o más dependencias o entidades, cada una de ellas responderá por la ejecu-- ción de la parte de la obra que le corresponda, sin perjuicio de la res-- ponsabilidad que tiene la encargada de la planeación y programación del -- conjunto.

Para que las dependencias o entidades puedan realizar una obra es necesario que: A) Las obras estén incluidas en los programas de inver-- sión autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. B) Se cuente con los estudios, proyectos, presupuesto y programa de ejecución y en su caso con el programa de suministros. C) Se cumpla con los trámites en la realización de la obra, así como con las disposiciones Estatales y Municipales.

La ejecución de la obra deberá de iniciarse en la fecha señalad-- a. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la iniciación de los -- trabajos, las dependencias o entidades lo comunicarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la dependencia coordinadora de sector. Al terminar la ejecución de la obra, el contratista lo comunicará a la depen-- dencia o entidad, la cual verificará que los trabajos estén concluidos y acordes al programa señalado para tal efecto, dentro de los treinta días

hábil^{es} siguientes, salvo pacto en contrario. En la fecha señalada la dependencia o entidad bajo su responsabilidad recibirá los trabajos y levantará el acta correspondiente.

Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista queda obligado a responder por los defectos de la misma y de los vicios ocultos, en los términos señalados en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

En el caso de que las obras se realicen por administración directa, se aplicará: A) Previa a la ejecución de la obra, el Titular de la Dependencia o Entidad emitirá el acuerdo respectivo y lo hará del conocimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en su caso a la Dependencia Coordinadora de Sector. Así mismo comunicará periódicamente el avance físico de los gastos efectuados y la terminación de las obras. B) La Dependencia o Entidad deberá enviar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, copia de los títulos de propiedad si los hubiere y los datos sobre la localización y construcción de las obras públicas, para que sean incluidos en el catálogo de inventarios de los bienes y recursos de la nación y, en su caso para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal, acorde con lo dispuesto por la "Ley General de Bienes Nacionales". C) Concluida la obra o parte utilizable de la misma, las dependencias o entidades vigilarán que la unidad que deba operarla, la reciba oportunamente. Las Dependencias y Entidades que se responsabilicen de la obra pública después de terminada, tendrán la obligación de mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y vigilarán -- que su uso, operación, mantenimiento y conservación, se realice conforme

a lo programado.

El Presidente de la República acordará la ejecución de obras - así como el gasto que les corresponda, cuando éstas se realicen con fines militares o sea, necesarias para salvaguardar la integridad, independencia y la soberanía nacional, así como para garantizar su seguridad interior.

En caso de emergencia por desastres naturales, o en caso de alteración del orden social debidos a casos fortuitos o de fuerza mayor, las Dependencias o Entidades podrán realizar o contratar bajo su responsabilidad, las obras que se requieran, lo que deberán de informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en su caso a la Dependencia Coordinadora de Sector, en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

Las obras que se ejecuten por la Dependencias y Entidades fuera del territorio nacional, se regirán por la ley del lugar en donde se encuentre el inmueble y por la ley de obras públicas en lo que fuere aplicable.

4.6 CAUSAS DE MODIFICACION O DE RESCISION DEL CONTRATO

Todo contrato de obra pública se celebra a precio alzado o sobre la base de precios unitarios. Cuando un contrato se celebra a precio alzado, se entiende que no se sabe el costo de la obra hasta su terminación, aplicándose en forma supletoria el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal. Se entiende por precio unitario, el importe de la remuneración o pago total que debe de cubrirse al contratista por unidad o por parte de la obra realizada conforme a las especificaciones establecidas en el contrato respectivo.

Las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad y por razones fundadas de interés general expresadas en acuerdos escritos, podrán modificar por una sola vez los contratos, cuando ésto no implique alteraciones de más de un veinte por ciento en el plazo o en el monto, ni varfa sustancialmente el proyecto, en caso contrario, se celebrará convenio adicional entre las partes respecto de las nuevas condiciones, las que no podrán afectar la naturaleza y características esenciales de la obra objeto del contrato, ni convenir en eludir la ley. Las modificaciones se informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en su caso a la Dependencia Coordinadora de Sector, en un plazo no mayor de treinta días hábiles a partir de su formalización.

Las Dependencias y Entidades pueden suspender temporalmente la obra contratada en todo o en parte por causa justificada, notificando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que ésta informe a la cuenta pública el motivo de la suspensión.

Las Dependencias y Entidades podrán rescindir administrativamente los contratos de obra, por causa de interés general o por contravención

a los términos del contrato o a la Ley de Obras Públicas, misma que se comunicará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en su caso a la Dependencia Coordinadora de Sector, dentro de los diez días hábiles siguientes a los que se emitió la resolución respectiva. En el contrato se estipularán las diversas consecuencias de la suspensión o de la rescisión.

Cuando en la vigencia de un contrato de obra, ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, pero que por caso fortuito, determinen un aumento o reducción en un cinco por ciento o más de los costos de los trabajos no ejecutados, el contrato podrá ser revisado. En el anterior modelo de contrato se le denominaba "Cláusula de Ajuste".

Cuando la obra se realice por administración directa, las Dependencias y Entidades dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad podrán modificar los acuerdos de obra, cuando no implique alteraciones de más de un veinte por ciento, en el plazo o en el momento, ni variaciones sustanciales al proyecto. Misma que se notificará a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en su caso a la Dependencia Coordinadora de Sector, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a partir de la modificación. Si éstas exceden el porcentaje o varían sustancialmente el proyecto, se deberá emitir un nuevo acuerdo. Así mismo se podrán suspender temporalmente o definitivamente, en todo o en parte las obras por ellas realizadas.

4.7 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

En uno de los principios rectores de la actividad de nuestra Administración Pública, encontramos el de la legitimidad de los actos administrativos. En base a este principio todo Acto Administrativo debe de emanar en cumplimiento de una ley.

Existen ocasiones en que los Actos Administrativos no son debidamente fundamentados y motivados, por lo que la propia ley creó los recursos administrativos, para que sea la misma administración quien los resuelva y mantenga con ello la legitimidad de los actos dictados por la administración.

Existe la presunción "Juris Tantum", de que todos los actos de los funcionarios se presumen realizados en la esfera de su competencia, cuando esto no sucede, el particular goza de derechos que se traducen en garantías jurídico-administrativas y que son: A) Revocación o reconsideración Administrativa, en el que el particular afectado por un acto administrativo tiene el derecho de solicitar de la autoridad que lo dicto, lo reconsidere y en su caso lo modifique, por afectar un derecho subjetivo; el recurso para ser válido debe de existir en la ley que motive la actuación del órgano administrativo que lo dicto. B) Recurso Jerárquico, 1. Cuando no lo reglamenta la ley es un acto gracioso de la autoridad superior. 2. Cuando la ley lo establece, la autoridad administrativa está obligada a sustanciarlo en sus términos legales, dentro de los plazos y garantías que ella misma establece.

Los recursos administrativos son parte de la función administrativa y no de la contenciosa administrativa, ya que en ésta son partes: La

administración, el recurrente y una autoridad que tiene competencia contencioso-administrativa y su resolución es una sentencia que puede modificar resoluciones ejecutivas.

El recurso administrativo, es resuelto a través de un acto administrativo, ya que la administración no actúa como parte, ni se resuelve dentro de un procedimiento jurisdiccional. La administración revisa su propio acto o el de un órgano inferior, para determinar si se ha ajustado o no a la ley, por lo tanto se modifica un acto administrativo, no una decisión ejecutiva, se reduce a la determinación de la legalidad del Acto Administrativo.

Doctrinariamente se considera el recurso administrativo como: "Una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto".⁽⁸⁾ La anterior definición complementa lo expuesto.

La Ley de Obras Públicas, determina el recurso de revocación contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto por violaciones a la ley o a las normas que con base en ella se dicten. El recurso se interpondrá ante la propia Secretaría, dentro del término de 15 días hábiles a partir de su notificación mediante el siguiente procedimiento:

(8) Serra Rojas Andrés, 'Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición, Tomo II, página 493, México 1979,

1. Se hará valer por escrito en el que se expresen los agravios que cause el acto impugnado ofreciendo las pruebas que se pretenden rendir. Excepto la confesional de las autoridades que no es admisible, las pruebas deben de relacionarse con cada uno de los hechos controvertidos, acompañando copia de la resolución impugnada.

2. Si dentro del trámite, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se le admitirán las que se hubiere allegado en tal oportunidad.

3. La prueba documental no acompañada en el escrito en que se interponga el recurso, se tendrá por no presentada, salvo que obre en el expediente donde se origine la resolución recurrida.

4. La prueba pericial, se desahogará por dictamen presentado por perito designado por el recurrente.

5. La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá pedir los informes pertinentes a quienes se relacionen con el acto reclamado.

6. La mencionada Secretaría, acordará lo conducente sobre la administración del recurso y de las pruebas, así como ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de treinta días hábiles improrrogables.

7. Después de desahogadas las pruebas la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictará la resolución en un término que no exceda de treinta días hábiles.

Contra la resolución que suspenda o cancele el registro en el Padrón de Contratistas de obra pública, podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado; con lo que se pretende mantenerse inscrito en el Padrón y por lo tanto terminar la obra encomendada, en caso de:

A) Que se solicite en el escrito en que se interponga el recurso. B) Dentro de los diez días hábiles siguientes, la Secretaría de Programación y Presupuesto señalará la garantía y el monto por lo que ésta debe de otorgarse, para el caso de que existan daños y perjuicios al continuar la obra. - C) Otorgada la garantía, se suspenderá la aplicación de la resolución impugnada, hasta que se resuelva en definitiva.

4.8 TRIBUNAL COMPETENTE EN CASO DE CONTROVERSIAS

El Artículo 50 de la Ley de Obras Públicas, prescribe que "los contratos que con base en la presente ley, celebren las Dependencias y Entidades, se considerarán de Derecho Público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o por los contratos celebrados, serán resueltas por los Tribunales Federales". De lo anterior se desprende, que nuestra Legislación Positiva no "consigna a la jurisdicción contencioso-administrativa para que resuelva las controversias de los contratos administrativos," (9) debido a que no existen en México tribunales de lo contencioso-administrativo.

El único tribunal con competencia administrativa es el Tribunal Fiscal de la Federación, y que su ley orgánica le confiere competencia en tratándose de controversias surgidas en aplicación del contrato de obra pública.

La jurisdicción administrativa para el conocimiento de dichas controversias sobre el cumplimiento del contrato le es otorgada debido a la naturaleza del mismo, por lo que se deben de crear tribunales administrativos federales y locales para conocer de controversias entre la administración pública y un particular.

El fundamento constitucional de los mencionados tribunales administrativos lo encontramos en el Artículo 104, Inciso 1, Párrafo Segundo del mencionado ordenamiento, que en lo relativo dice: "Las leyes federales po-

(9) Olvera Toro Jorge, 'Manual de Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, página 529, México 1972.

drán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, procediendo el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa". Cuando el motivo de la rescisión sea el interés general, la autoridad administrativa está haciendo uso de su facultad de imperium, en este caso se procederá al pago de los posibles daños causados al particular previa resolución fundada y motivada, en concordancia a lo dispuesto en el Artículo 59 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.⁽¹⁰⁾

'Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado por sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última".⁽¹¹⁾ Lo anterior es aplicable en el caso

(10) Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. 11 de septiembre de 1981.

(11) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", edición propiedad de la Librería Manuel Porrúa, S.A. página 461, México 1959.

de que la rescisión sea consecuencia por contravención a los términos del contrato o de las disposiciones de la Ley de Obras Públicas.

'Los Tribunales a los que se les atribuye la facultad jurisdic-
cional para juzgar la legalidad de los actos administrativos, son de acuer-
do con las doctrinas provenientes de: A) el sistema francés de tribunales
que forman parte del Poder Ejecutivo, y B) el sistema anglosajón, que some-
te esas controversias a los tribunales judiciales, fundado en el principio
de la división de poderes'.⁽¹²⁾ Posterior a la reforma del Artículo 104 -
Constitucional, en el año de 1936, se expide la primera Ley de Justicia --
Fiscal con la consiguiente integración del Tribunal Fiscal de la Federa-
ción, por lo que se adoptó el sistema francés.

La distinción entre recurso administrativo y contencioso adminis-
trativo, la encontramos en que el primero es de orden administrativo, y el
segundo de orden jurisdiccional. En este orden de ideas, la autoridad com-
petente para resolver un recurso es la Secretaría de Programación y Presu-
puesto, y en caso de litigio la autoridad competente para representar a la
dependencia o entidad es la SAHOP.

Los elementos orgánicos del contencioso administrativo son: 1)
Sujetos: La administración pública (centralizada y paraestatal) y los admi-
nistrados. 2) Contienda Administrativa: 'A propósito de un acto administra-
tivo, nacen pretensiones controvertidas que vienen a formar el objeto del -
proceso administrativo, el acto administrativo ha de ser violatorio de los

(12) Nava Negrete Alfonso, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, -
S.A., México 1959, pág. 16.

derechos o intereses legales administrativos de los particulares o de la -
administración".⁽¹³⁾ 3) Órgano Jurisdiccional: El cual va a decidir la -
controversia, "para los procesalistas el órgano jurisdiccional encargado -
de llevar a cabo la función jurisdiccional en el campo de las contiendas -
administrativas, forma junto con el actor y el demandado los sujetos de la
relación jurídico procesal".⁽¹⁴⁾ 4) Procedimiento: Se realiza en cumpli-
miento y aplicación del ordenamiento legal que lo establece.

En nuestro sistema jurídico administrativo, existen los siguien-
tes tribunales: Tribunal Fiscal de la Federación, cuya ley orgánica seña-
la la competencia de las Salas Regionales, mismas que conocerán de los jui-
cios que se "inicien contra las resoluciones definitivas que se indican...
..... las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contra-
tos de obras públicas celebrados por las Dependencias de la Administración
Pública Federal centralizada.....".⁽¹⁵⁾ Así mismo señala que la Sala Supe-
rior, conocerá de los recursos en contra de las resoluciones de las Salas
Regionales. La Ley de Obras Públicas, en su Artículo 3º señala a las De-
pendencias y Entidades consideradas así para la aplicación de la ley. Por
lo que el Tribunal Fiscal de la Federación, no es competente en caso de -
controversia, cuando una de las partes sea alguna de las entidades mencio-

(13) Nava Negrete Alfonso, Ob. cit. página 161.

(14) Ibidem, página 163.

(15) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, D.O. 30 de diciem-
bre de 1977, Artículo 23.

nadas por la citada ley. En stricto sensu, el Tribunal Fiscal de la Federación sólo debería de conocer de las controversias en materia tributaria, y no de cuestiones jurídico administrativas. Los juzgados de Distrito en materia administrativa, son los indicados, para conocer de las controversias en materia de obra pública, los mencionados tribunales dependen del Poder Judicial Federal, por lo que en un proceso eminentemente administrativo, el órgano jurisdiccional que resuelve el mismo, es de carácter judicial. En donde encontramos la ingerencia del sistema anglosajón, en nuestro Derecho Administrativo y consecuentemente con éllo la mezcla con el sistema francés.

Considero, que debido a la constante evolución de la administración pública en México, y a la importancia que tiene la misma para la evolución del país, es imperante la creación de un tribunal administrativo, en el cual se ventilen las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, sean éstas originadas por la ejecución de actos administrativos de autoridad o de gestión. Y consecuentemente con éllo -- exista la correcta normación y control de la actividad administrativa por la propia administración. Si bien es cierto que existe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual "tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares". (16) El mencionado Tribunal tiene jurisdicción exclusivamente para el

(16) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, D.O. 17 de marzo de 1971, Artículo 1º.

Distrito Federal, lo que satisface en parte la inquietud, en cuanto a la creación de este tipo de Tribunales. Es indispensable que aparte del mencionado Tribunal se creen, otros con jurisdicción administrativa más amplia para que todos los habitantes del Territorio Mexicano, estemos concientes de la eficacia y legalidad de la actividad de nuestra Administración Pública y no recurramos, al juicio de amparo como único medio de control de los mencionados actos.

4.9 AMPARO ADMINISTRATIVO

El juicio de amparo es un verdadero procedimiento judicial, dado que entraña una verdadera contención entre la persona agraviada y la autoridad que dicho promovente considera ha afectado o trata de afectar sus derechos constitucionales, asumiendo el papel de actor y autoridad responsable respectivamente. La materia de la controversia es el acto u omisión de autoridad, que el interesado considera lesivo de sus garantías como gobernado, y cuya decisión incumbe únicamente a los Tribunales competentes para ello, como lo son: La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito". (17)

El objeto del juicio de amparo es hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la soberanía por los órganos gubernativos, autolimitación que significa que, si bien el poder soberano del Estado no reconoce a ningún otro superior a él, en cambio, se imponía así mismo ciertas restricciones en beneficio de los individuos, y que se consignan en el Artículo 1º de nuestra Constitución". (18) La supremacía de los preceptos constitucionales que se refieren a los derechos del hombre son tutelados por el Poder Judicial.

La competencia del juicio de amparo está regida básicamente --

(17) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, D.O. del 30 de abril de 1968.

(18) Burgoa Ignacio, 'Las Garantías Individuales', Editorial Porrúa, S.A. 15ª edición, México 1981, pág. 156.

por la Fracción I del Artículo 103 de la Constitución la cual confiere a los Tribunales de la Federación la facultad de resolver todas las controversias que se susciten por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales y el Artículo 107 del mencionado ordenamiento señala la procedencia del mismo, ambos preceptos son reglamentados por la Ley de Amparo.

En el juicio de amparo existen los siguientes conceptos fundamentales: "Acción de Garantías: Es el derecho procesal de pedir protección contra un acto de autoridad que viola un derecho del hombre. Agravado o quejoso: Es el actor en el juicio, la persona que es lesionada en su esfera jurídica por la existencia o por la ejecución del acto contra el cual pide amparo. Autoridad Responsable: Es la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar, la ley o el acto reclamado. Acto Reclamado: Es la acción u omisión de la autoridad, que desconoce o infringe una garantía constitucional. Agravio: Es el razonamiento en que el inconforme expresa los motivos por los cuales considera que dicha resolución es ilegal. Concepto de Violación: Es el razonamiento del quejoso que explica en que consiste la violación de garantías. Tercero Perjudicado: Es la persona que ostenta un interés opuesto al del quejoso, o a quien beneficia el acto reclamado".⁽¹⁹⁾ Por lo que se convierte en socio procesal de la autoridad correspondiente, existiendo una litis consorcio pasiva.

(19) Bazdresch Luis, "Curso Elemental del Juicio de Amparo", México 1972 pág. 59 y ss.

Las personas que intervienen en el juicio de amparo son: A) La autoridad que resuelve la controversia. B) El quejoso. C) La autoridad responsable. D) El tercero perjudicado. E) El Ministerio Público Federal, en el caso de que se lesione el interés público.

Competencia de los Juzgados de Distrito: 1) Por actos de cualquier autoridad judicial, de un tribunal administrativo, o de un tribunal del trabajo que hayan sido cometidos en el curso de un juicio y cuya ejecución sea irreparable. 2) Por actos de cualquier autoridad judicial, tribunales administrativos o del trabajo, que hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste. 3) Por actos ejecutados dentro o fuera de un juicio o de cualquier procedimiento, seguido ante una autoridad judicial administrativa o del trabajo, que afecten a personas que no sean parte ni tengan intervención en dicho juicio o procedimiento. 4) Por actos de cualquier autoridad administrativa, federal o local diferente de los tribunales administrativos del trabajo, incluyendo los reglamentos de todo orden que se ejecuten dentro del territorio sujeto a la jurisdicción del Juzgado de Distrito ante el cual se presente la demanda.

Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo: En juicios de amparo directo, por violaciones de fondo o de procedimiento, contra sentencias definitivas en materia administrativa si la cuantía del asunto no excede de un millón de pesos o es indeterminada, excepto cuando por su importancia trascienda al interés de la nación, a juicio de la segunda sala de la Suprema Corte. Lo anterior, se entiende respecto de las autoridades responsables que funcionan dentro del

territorio sujeto a la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito ante el cual se presente la demanda de amparo. De la revisión de las sentencias de los Juzgados de Distrito, en juicios de amparo promovidos contra - actos de autoridades administrativas del gobierno del Distrito Federal.

Competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Administrativa: 1) En revisión de las sentencias de los Juzgados de Distrito en amparos promovidos contra el Presidente de la República por reglamentos federales en materia administrativa. 2) En - revisión de las sentencias de los Juzgados de Distrito en amparos promovidos contra autoridades federales en asuntos cuya cuantía exceda de un millón de pesos, o que a juicio de la Sala trascienda a los intereses de la nación, excepto cuando la autoridad responsable forme parte del gobierno - del Distrito Federal. 3) En revisiones de las sentencias en amparo directo administrativo, de los Tribunales Colegiados de Circuito, que establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional, sin apoyo a - la jurisprudencia. 4) En juicios de amparo directo por violaciones de fon - do o de procedimiento, contra sentencias dictadas en materia administrati - va, por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales en juicios cuya cuantía exceda de quinientos mil pesos, o que en opinión de la Sala tras - cienda al interés de la Nación. 5) Para resolver competencia de jurisdic - ción referentes a amparos administrativos, entre Tribunales Colegiados de Circuito o entre Jueces de Distrito de distintos circuitos. 6) Por denun - cias en contradicción de tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, en ma - teria administrativa.

Las anteriores enumeraciones en cuanto la competencia de los

diversos órganos jurisdiccionales es enumerativa más no limitativa, lo que nos da una idea en cuanto a la tramitación de un juicio de amparo en materia administrativa, mismo que puede ser directo o unistancial, el cual es del conocimiento de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en materia administrativa es competente la Segunda Sala), de los Tribunales Colegiados de Circuito, en contra de sentencias definitivas y/o por -- violaciones cometidas durante el procedimiento. O bi-istancial, el cual es promovido ante los Juzgados de Distrito.

En el juicio de amparo existen los siguientes recursos: " 1) Revisión, contra resoluciones que ponen fin a la instancia en lo principal o que versan sobre la suspensión definitiva. 2) Queja, contra los acuerdos de trámite de los jueces de Distrito que causen a alguna de las partes un perjuicio grave que no pueda ser reparado en la sentencia definitiva y contra las autoridades responsables que no acaten debidamente las resoluciones del juez de amparo o que no provean directamente sobre la suspensión del acto. 3) Reclamación, contra los acuerdos de trámite que en los juicios de garantías dictan el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito".(20)

Cumplimiento de las sentencias de amparo, sólo pueden causar ejecutoria, las sentencias que conceden el amparo, las que nieguen o subsancian el amparo, son meramente declarativas por lo que no se pueden ejecutar. La sentencia de amparo es invalidatoria de los actos reclamados y es restitutoria de las cosas al estado en que se encontraban antes de que se produjera el acto reclamado.

(20) Bazdresch Luis, Ob. Cit., pág. 494 y ss.

C O N C L U S I O N E S

Al finalizar el presente estudio se llega a concluir que fue la Constitución de Cádiz de 1812, en donde encontramos el primer antecedente constitucional de la reglamentación de la Obra Pública, la cual le otorga capacidad para ejecutarla al Ayuntamiento.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, define cuales obras se deben de considerar como públicas; siendo la Ley de Inspección Fiscal de 1936 la primera que la reglamenta.

Se considera que sólo hay obras públicas cuando éstas sean ordenadas en última instancia por cualquiera de los Organos de la Administración Pública, lo que constituye su elemento subjetivo y que se destine a un fin público, lo que compone su elemento objetivo.

El contrato es una figura genérica del Derecho Positivo Mexicano, por generar derechos y obligaciones entre las partes que intervienen. La diferencia fundamental entre los contratos administrativos y civiles consiste en que los primeros tienden a la realización de un fin de interés social y los segundos buscan un beneficio personal o de grupo.

Se propone que se modifique el Artículo 134 de nuestra Constitución Federal en cuanto a su forma para que quede: "Las Obras Públicas que realice la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, podrán ser ejecutadas por administración directa o mediante contrato con los ---"

particulares que las Leyes Administrativas determinen, mismas que se adjudicarán mediante concurso en base a las proposiciones presentadas para tal efecto".

Se propone la creación de Tribunales Administrativos Federales y Locales independientemente de los ya existentes, para conocer y resolver las controversias entre la administración pública y un particular.

Así mismo, se propone la creación de un órgano independiente del Poder Legislativo en cuanto a su composición, pero auxiliar de éste en cuanto a la revisión y actualización en nuestra Legislación Administrativa, para lograr con éllo que el Derecho sea más real.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL, 'Teoría General del Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición actualizada, México 1979.
2. BIELSA RAFAEL, 'Derecho Administrativo', 5ª edición, Tomo I, Buenos Aires, Argentina.
3. BRAZDESCH LUIS, 'Curso Elemental del Juicio de Amparo', México 1972.
4. BURGOA IGNACIO, 'Las Garantías Individuales', Editorial Porrúa, S.A., - 15ª edición, México 1981.
5. CERVANTES AHUMADA RAUL, 'Títulos y Operaciones de Crédito', Editorial - Herrero, S.A., 11ª edición, México 1979.
6. CHAVERO D. ALFREDO, 'México a Través de los Siglos', Publicaciones He- rrería, S.A., Tomo I.
7. DEL VECCHIO GIORGIO, 'Filosofía del Derecho', Editorial Hispanoamerica- na, Tomo I.
8. DUGUIT LEON, 'Manuel de Droit Constitutionnel', París 1918.
9. DUGUIT LEON, 'Traite de Droit Constitutionnel', Tomo III, París.
10. F. DE VELASCO CALVO RECAREDO, 'Resumen de Derecho Administrativo y de - la Ciencia de la Administración', 2ª edición, Tomo II y último, Libre- ría Bach, Barcelona 1935.
11. FLEINER FRITZ, 'Instituciones de Derecho Administrativo', Barcelona -- 1933.
12. FLORIS MARGADANT S. GUILLERMO, 'Introducción a la Historia del Derecho Mexicano', Editorial Esfinge, 2ª edición corregida y aumentada, México 1976.
13. FRAGA GABINO, 'Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, S.A., 1ª edi- ción, México 1958 y 14ª edición, México 1971.

14. GARCIA MAYNES EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., 25ª edición, México 1975.
15. GONZALEZ DE COSIO FRANCISCO, "Historia de las Obras Públicas en México" Editado por la Secretaría de Obras Públicas, Tomos I, II, III y IV, México.
16. GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO, "Derecho de las Obligaciones", Editorial Cajica, S.A., 5ª edición rectificada y adicionada, Puebla 1978.
17. JEZE GASTON, "Los Principios Generales de Derecho Administrativo", Editorial Reus 1928 y De Palma Editores, Buenos Aires, Argentina 1949.
18. KELSEN HANS, "Teoría Pura del Derecho", Editorial Nacional, 2ª Edición, México 1976.
19. MARIE AUBY, JEAN ET DUCOSADER ROBERT, "Droit Administratif", Precis Dalloz Troisieme Edition, Dalloz 1973.
20. MENDIETA NUÑEZ LUCIO, "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria, 1942.
21. NAVA NEGRETE ALFONSO, "Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1959.
22. OLIVERA TORO JORGE, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México 1972.
23. PALLARES EDUARDO, "Diccionario de Filosofía", Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, México 1964.
24. RIVA PALACIO VICENTE D., "México a Través de los Siglos", Publicaciones Herrería, S.A., Tomo II.
25. ROJINA VILLEGAS RAFAEL, "Compendio de Derecho Civil", Editorial Porrúa, S.A., Tomos I y IV, México 1977.

26. ROSS ALF, "Sobre el Derecho y la Justicia", Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina 1963.
 27. ROYO VILLANOVA ANTONIO, "Elementos de Derecho Administrativo", 23ª edición, Valladolid, España 1952.
 28. SEPULVEDA CESAR, "Derecho Internacional", Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición, México 1978.
 29. SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo", Edición Propiedad de la Librería Manuel Porrúa, S.A., México 1959.
 30. SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., - Tomos I y II, 9ª edición, México 1979.
 31. STERMBERG THEODOR DR. "Introducción a la Ciencia del Derecho", Editorial Nacional, 2ª edición, México 1947.
 32. TENA RAMIREZ FELIPE, "Leyes Fundamentales de México 1800 - 1976", Editorial Porrúa, S.A., 7ª edición, México 1976.
 33. VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN, "Derecho Administrativo", Tipografía Editora, Buenos Aires, Argentina 1949.
 34. VILLOORO TARANZO MIGUEL, "Lecciones de Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, México 1973.
- *****
35. APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, Colección -- Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B) Bibliográfica Nª 5 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976.
 36. CASTELLANOS CUTIÑO HORACIO, "El Estado y los Organismos Descentralizados", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XI, 1961.

37. DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917, Tomo I.
38. MANUEAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, Coordinación General de Estudios de la Presidencia de la República, 16 de enero de 1981.
39. MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES 'LAS COMUNICACIONES', editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de la Presidencia, México 1976.

40. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República Federal en Materia Federal, D.O. 26 de marzo de 1928.
41. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda al República en Materia de Fuero Federal, D.O. 14 de agosto de -- 1931.
42. Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada el 22 de junio de 1922.
43. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el 1^a de mayo de 1917.
44. Jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Epoca, Volumen XIX.
45. Ley de Expropiación, D.O. 25 de noviembre de 1936.
46. Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas en el Distrito Federal, D.O. 16 de junio de 1941.
47. Ley de Impuestos sobre la Renta, D.O. 22 de diciembre de 1980.
48. Ley de Inspección Fiscal, D.O. 13 de abril de 1936.
49. Ley de Obras Públicas, D.O. 30 de diciembre de 1980.
50. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

- D.O. 17 de marzo de 1971.
51. Ley General de Asentamientos Humanos, D.O. 26 de mayo de 1976.
 52. Ley General de Bienes Nacionales, D.O. 8 de enero de 1982,
 53. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29 de diciembre de 1976.
 54. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, D.O. 29 de diciembre de 1978.
 55. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., D.O. 31 de diciembre de 1980.
 56. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, D.O. 30 de diciembre de 1977.
 57. Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. 31 de diciembre de 1970.
 58. Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia Apéndice 1917 - 1975, 2ª Sala, 3ª Parte, Ediciones Mayo.
 59. Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O. 11 de septiembre de 1981.
 60. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- D.O. 28 de febrero de 1980.
 61. Reglamento para el servicio de Supervisión y de los Encargados de Obras que se realizan por cuenta del Departamento del Distrito Federal, D.O. 25 de agosto de 1942.