

334
20



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

• ESTUDIO SOCIO JURIDICO DE LOS
EFECTOS DE LA CONCESION DE
OBRA PUBLICA EN MEXICO •

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ENRIQUE RIVERA ROJAS

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. MEX.

1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

CAPITULO I.- LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

A) CONCEPTO.....	2
B) NATURALEZA JURIDICA.....	7
C) CLASIFICACION.....	20

CAPITULO II.- REGIMEN LEGAL DE LA CONCESION DE OBRA PUBLICA EN MEXICO.

A) SU INSTITUCION EN LA CONSTITUCION.....	42
B) LEY DE OBRAS PUBLICAS.....	46
C) LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS, Y OBRAS PUBLICAS.....	52
CH) LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.....	56

CAPITULO III.- LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

1) CONCEPTO.....	63
2) PROCEDIMIENTO.....	63
3) DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	65

CAPITULO IV.- LA OBRA PUBLICA Y LA TRASCENDENCIA JURIDICA ECONOMICA QUE PARA LA SOCIEDAD MEXICANA TIENE LA CONCESION EN LA ACTUALIDAD.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

La concesión es un acto administrativo, por medio del cual el Estado da un poder jurídico a un particular, sobre una parte de la Administración pública.

Este acto concesión reúne todas las características esenciales del acto administrativo - en sentido estricto -, es decir considerando al acto administrativo en su aspecto puramente jurídico. Así, "El sector más importante de los actos administrativos, refiérese a los actos jurídicos administrativos, que son una especie del acto jurídico. Ellos se realizan para alcanzar ciertos efectos de Derecho, como el otorgamiento de una Concesión". (1)

De esta manera, el acto concesión al igual que el acto administrativo es " 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 administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública. " (2)

(1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.
México, 1961. 10a. edición. Pág. 365.

(2) Pozo Villanova, Antonio. Elementos de Derecho Administrativo.
Editorial REUS. Valladolid, España 1955, págs. 92-93.

De esta definición se derivan las características esenciales del Acto Administrativo, de las cuales participa el acto concesión, y, que son que emane de un funcionario administrativo, que sea una declaración especial de voluntad de la Administración y que produzca " efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance puramente individual ". (3)

A).- CONCEPTO

Como concepto podemos definir a la concesión como un acto administrativo que amplía la esfera jurídica de un particular al otorgarle el gobierno el derecho de operar y explotar un servicio público, hacer uso especial o explotar un bien propiedad de la nación o construir y explotar una obra pública, de esta forma se crea a favor del particular una capacidad jurídica de la que carecería y que estaba originalmente atribuida a la Administración Pública.

Como ya mencionamos corresponde originalmente a la Administración Pública la prestación de los servicios públicos, la explotación de los bienes. Para tal efecto de ejemplificar mejor lo mencionado, citaremos algunas diferencias emitidas por tratadistas del derecho.

Para Andrés Serra Rojas la concesión es:

" La concesión es un acto administrativo por medio del cual la ---

(3) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 389.

Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos, sea para la explotación de un servicio público o bien del Estado". (4)

Para el maestro Gabino Fraga es:

"El acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado". (5)

Y para el maestro Miguel Acosta Romero:

"La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

- "a) Para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señala la ley, " y
- "b) Para establecer y explotar un servicio público, también con los límites y condiciones que señala la ley". (6)

(4) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 366.

(5) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1990. 29a. edición. Pág. 401.

(6) Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1989, pág. 701.

De las tres definiciones mencionadas anteriormente, consideramos que la del maestro Gabino Fraga es la más concreta y en consecuencia le encontramos las siguientes características:

- 1.- Es un acto que proviene de una autoridad (la Administración Pública Federal o Local).
- 2.- Su efecto es conferir a un particular una capacidad jurídica de la que carecía.
- 3.- Otorga al particular prerrogativas públicas para la explotación y el aprovechamiento de bienes del Estado así como el manejo y explotación de un servicio público.
- 4.- El particular adquiere esta capacidad jurídica dentro de los límites que señala la ley

Para enriquecer nuestro trabajo recepcional veremos en forma **so-**
mera la historia de la concesión administrativa.

El aprovechamiento de los bienes del Estado que sólo pueden ser **explotados** mediante el otorgamiento de la concesión correspondiente,

limitado a este respecto por la imposibilidad de enajenar total o parcialmente el bien de que se trate o de crear a cargo del Estado un derecho que implicaría una limitación a la Soberanía, ha sido objeto de particular atención tanto en la legislación vigente como en las leyes expedidas durante la Colonia y el México Independiente anteriores a la actual; todo ello, en atención a la fuerza económica que representaba para los reyes españoles y representa para el Gobierno presente, la riqueza mineral de nuestra patria, lo que provocó, en consecuencia, la promulgación de leyes que limitan el aprovechamiento de esta clase de bienes por los particulares y reglamentó los diversos aspectos de la explotación de los mismos.

"Al verificarse la conquista de lo que después se llamó Nueva España, habíanse promulgado ya las Leyes de Partidas 1265, el Ordenamiento de Alcalá 1348 y las Ordenanzas Reales de Castilla, leyes en las que se declaraba expresamente que las minas y pozos de agua salada pertenecían al Rey sin que nadie pudiera laborarlos salvo con especial licencia y mandato. Este era el régimen que imperaba cuando empezaron a trabajarse las primeras minas en México donde, naturalmente, se aplicaron los principios contenidos en esas disposiciones. Por la importancia que al poco tiempo adquirió la explotación de las mismas, lo que constituyó uno de los factores más importantes en la conquista y colonización de la Nueva España, se sintió bien pronto la necesidad de que se dictaran disposiciones legislativas que normaran tanto el

régimen de su explotación como el de su propiedad. A esta necesidad, proveyó muy proffito el Virrey don Antonio de Mendoza promulgando las Ordenanzas de Minas en 1536 y en 1550, Ordenanzas que rigieron hasta que se promulgaron las reales Ordenanzas de Felipe II que se conocen con el nombre de "Ordenanzas del Nuevo Cuaderno", ordenanzas que rigieron la explotación de las minas del país hasta la promulgación de las Reales Ordenanzas de la Nueva España. Aquéllas concedían la mina en propiedad y posesión y podían disponer de ella en términos del derecho común, esto es, las consideraban como bienes de derecho privado, y la "propiedad estaba sujeta a que se pagara la regalía al Rey y se poblara". Las segundas establecían que las minas "son de mi Real Corona" y que "sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión", estándoles permitido enajenarlas, arrendarlas, etc., y se concedían bajo dos condiciones, "que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada" y "han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquéllas en que así se previniere".

"Las leyes posteriores de la época independiente Código de Minería de 1884, Ley Minera de 1892 y Ley Minera de 1909 difieren en algunos puntos de los ordenamientos anteriores declarando de la exclusiva propiedad del superficiario los minerales, pudiendo gravarse; la propiedad se

obtenida mediante el denunció que de la mina se efectuara, siendo los principios fundamentales de los sistemas seguidos al expedir dichas leyes los siguientes:

"Reconoce como de la exclusiva propiedad del superficiario los minerales. 2. Determinan que la propiedad se adquiere originariamente de la nación previo denunció y mediante concesión. 3. Que para conservar la propiedad es preciso pagar el impuesto. 4. Que la propiedad minera está regida además por dichas leyes, por las disposiciones relativas a la propiedad común, del Código Civil del Distrito Federal. 5. Que se pueden constituir derechos reales sobre dichas propiedades, y que 6. Las empresas de minas y los contratos que tengan por objeto la enajenación de éstas se consideran actos mercantiles y sujetos al Código Mercantil." (7)

B) NATURALEZA JURIDICA: COMO ACTO REGLA

Se considera como un acto reglamentario porque la autoridad fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, determinándose los honorarios , tarifas, modalidades y derechos de los usuarios.

C).- COMO CONTRATO

Parte de la doctrina ha considerado que la concesión es un

(7) Acosta Romero, Op. Cit. págs. 468 a 469

contrato ya que uno de los motivos para otorgar la concesión es la solicitud presentada por el aspirante o concesionario; protege los intereses legítimos del particular creando a su favor una situación jurídica particular y el derecho a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

CH).- COMO ACTO MIXTO

Se ha considerado como un acto mixto porque se reunió en la concesión un acto administrativo, un contrato y un acto condición, se le atribuye además unilateralidad y ejecutividad por parte de la administración pública. Se considera necesario para efectos de estudio definir lo que es un acto condición y al efecto mencionaremos que es éste el que crea en favor del concesionario facultades que la ley establece para expropiar ya sea en predios u otros.

D).- COMO ACTO ADMINISTRATIVO

Nosotros consideramos que se está en presencia de un acto administrativo simple, porque ni la solicitud de la concesión por el particular (ya que sólo la voluntad del órgano da origen al acto) ni las cláusulas del título provienen de un acuerdo de voluntades. Los derechos y obligaciones que se desprenden de la concesión se encuentran establecidos por la ley y no por convenio de las partes. La tarifa es otorgada en función de la inversión realizada, al periodo de recuperación; las condiciones generales de explotación se -----

establecen o por la ley o por la administración pública de acuerdo a las circunstancias especiales que el interés público exija.

Para el caso de que no queden detalladas en las leyes correspondientes, es en función de la diversidad de situaciones que puedan presentarse, lo cual ha llevado al legislador a otorgar facultades discrecionales al órgano concedente.

Es importante mencionar que el hecho de que no exista contrato en la concesión no nos permite suponer que el concesionario se encuentra sujeto a la arbitrariedad del concedente. Por el contrario, por principio, el órgano no puede realizar sino aquello para lo que está expresamente facultado; en este contexto podemos decir que el efecto de la concesión consiste en crearle al particular una serie de obligaciones y derechos que el órgano debe respetar y hacer prevalecer mientras no se afecte el interés público.

Las obligaciones y derechos de la administración concedente y del concesionario se estudiarán ampliamente en el capítulo tercero de esta tesis.

Fundamentalmente el concesionario tiene derecho a explotar la concesión y a que el Estado no le grave la explotación, de tal manera que le impida recuperar su inversión con una utilidad razonable. Existe la posibilidad de que el Estado imponga cualesquier gravamen, siempre y cuando quede

salvaguardado el equilibrio financiero de la concesión, lo cual tiene plena justificación. Cuando entra en conflicto el interés público y el interés de un particular, debe imperar el primero, siempre que sea imprescindible afectar al gobernado, pero en atención al principio de equidad, debe indemnizársele de tal manera que no le recaiga a costas una carga desproporcionada.

En virtud de que a la concesión la hemos considerado como un acto administrativo, debemos estudiar la forma en que se presenten sus elementos.

2.- ELEMENTOS

En un estado de derecho, los actos administrativos al igual que los otros actos jurídicos que se emiten en el poder público, deben reunir un mínimo de elementos para existir jurídicamente; la deficiencia de estos elementos, actos o la ausencia de otros, dan lugar a la invalidez de los actos.

La doctrina maneja diversas combinaciones de elementos y menciona fundamentalmente al sujeto como órgano competente, la voluntad, la forma, motivo, fin, causa, como elementos de la legalidad, y el mérito. Las razones que esgrimen los tratadistas del Derecho son sólidas; pero nosotros consideramos que los elementos esenciales del acto son: el sujeto, el objeto, la voluntad y la forma; y los elementos de validez son: el motivo y el fin; y se definen de la siguiente forma:

A) SUJETO

El sujeto en el acto administrativo es el órgano de gobierno que tiene aptitud legal para emitirlo. La aptitud legal en este caso es la competencia otorgada por un acto legislativo; desde el punto de vista material la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir

B).- OBJETO

Es aquéllo que el acto decide, certifica u opina y debe ser determinado o determinable, posible y lícito.

Consideramos que además tiene un objeto directo y uno indirecto, siendo que el primero es crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica, y el segundo se constituye por la situación jurídica creada, reconocida, modificada o extinguida. Ambos deben ser previstos por la ley.

C).- VOLUNTAD

La manifestación de la voluntad en el acto, debe ser espontánea, libre y no debe estar viciada por error, dolo o violencia; además querer producir un efecto jurídico creando, reconociendo, modificando o extinguiendo una situación jurídica concreta, y requiere ser como ya lo señalamos, manifestada. Es característica esencial del Derecho su exteriorización y en consecuencia en el acto administrativo el elemento es la voluntad manifestada y no la simple determinación, ya que, en términos generales, la declaración de voluntad supone la previa existencia de la determinación y ésta sin su declara-

ción concomitante o posterior no existe en el mundo jurídico, pues no crea ni extingue situación jurídica alguna.

CH).- MOTIVO

Es el conjunto de circunstancias fácticas y jurídicas que mueven la voluntad del órgano y le permiten (legalmente) realizar el acto administrativo pero sin ser el antecedente. Lo constituyen los antecedentes mediatos e inmediatos cuya existencia incita al órgano a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica; es el antecedente que lo provoca esto es el existir (previamente) una situación de hecho y de derecho que motive o mueva al órgano a realizar el acto; debe darse la existencia objetiva de los requisitos para que se pueda realizar la conducta.

Las circunstancias fácticas, positivas o negativas por acción u omisión, al adecuarse a la norma positiva crean para el órgano la condición necesaria de su actividad toda vez que es un orden de derecho en el que los órganos sólo pueden realizar las conductas y los actos para los que están expresamente facultados, se requiere la existencia de normas jurídicas que preceptúen las circunstancias en las que el órgano puede emitirlos.

D).- FIN

El fin es la meta que se pretende con una conducta, con la emisión de un acto. En el caso del acto administrativo, éste no puede seguir más que un fin de interés general o del bien común, no ilícito, para alcanzar--

los fines mediatos e inmediatos; como elemento del acto administrativo y para efectos de estudio mencionaremos únicamente el fin inmediato del acto, el cual debe estar encaminado al cumplimiento de las atribuciones que cada órgano tiene encomendadas.

E).- FORMA

"La forma está constituida por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto jurídico". Son las formalidades que se requieren para que un acto sea válido, "la forma en el Derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria. . . para la existencia del acto", Gastón Jézé Ilana a estas formalidades "garantías automáticas imaginadas por las leyes o reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas".(8)

Su importancia trascendental reside en permitir primero al particular y después al juzgador analizar la legalidad de los actos administrativos.

En nuestro sistema jurídico las autoridades sólo pueden realizar - aquellos actos para los que están expresamente facultados y que deben otorgar a un particular afectado por actos de molestia, la oportunidad de conocer el --

(8) Autor citado por Fraga, Gabino. Op. Cit. págs. 16 a 20.

ordenamiento legal en que se basó la autoridad para emitir ese acto de molestia.

Es importante recordar que el Derecho Administrativo surge de las ideas de los enciclopedistas que mediante la Constitución Norteamericana y la Revolución Francesa plasmaron el deseo del hombre de no estar más sujeto a la arbitrariedad de sus gobernantes.

Señalando que el poder dimana del pueblo, se otorgó a los gobernantes facultades expresas para cumplir con los fines del Estado (bien común) y se les limitó a actuar dentro del marco específico de su competencia, pero a efecto de que los particulares puedan constatar que efectivamente dentro de ese ámbito actúan, se les conminó a señalarlo así cuando emitiesen actos de molestia, para efectos de estudio se considera pertinente recordar que estos actos deben constar por escrito; la forma en que se hace constar la voluntad del órgano es mediante la firma del funcionario, pero cuando el funcionario titular del órgano es substituído, el substituído tiene que cumplir con el requisito de forma de señalar el tipo de substitución y la justificación legal de ésta, porque si no lo hace, el acto es nulo.

Cabe mencionar, que no basta que el órgano tenga competencia; es preciso que el acto se produzca en virtud de una serie de circunstancias de hecho y de derecho (motivo), que hayan movido la voluntad del órgano a ejercer sus facultades, y se requiere que al emitir el acto las exteriorice (garantía de fundamentación y motivación Artículo 16 Constitucional) para

que el particular confirme si son ciertas, adecuadas y bastantes para producir el acto mencionado.

TESIS JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACION

FUENTE : ADMINISTRATIVA

PAGINA : 62

VOL. TOMO : XVII

EPOCA : 64

TITULO : RUTAS, NEGATIVA DE CONCESIONES.

TEXTO : "de la negativa de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para otorgar una concesión de ruta, a más de haberse emitido por una autoridad competente en los términos de los Artículos 11 de la Ley de Secretarías de Estado, o Fracción VI del Reglamento de dicha Ley y Artículo 3o. Fracciones I, III y IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, no implica violación al Artículo 4o. Constitucional porque no se trata de que con ella pretenda coartarse a los quejosos la garantía de libertad de trabajo a que dicho precepto se refiere, sino que, estimando las responsables que el servicio de transporte de pasajeros en la ruta aludida se está prestando por las empresas concesionarias existentes en forma satisfactoria, no existía motivo

racional que justificara el otorgamiento de otra concesión que vendría a redundar el perjuicio económico de aquellas empresas".

PRECEDE/ REFERENCIA.

Amparo en revisión 4262/58. Felipe González Ramírez y Coautores, 19 de Noviembre de 1958. 5 Votos. Ponente Felipe Tena Ramírez.

FUENTE : ADMINISTRATIVA

PAGINA : 22

VOL. TOMO: XXXII

EPOCA : 6A

TITULO : CADUCIDAD DE CONCESIONES

TEXTO : " El Artículo 34 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, señala el procedimiento a seguir en tratándose de caducidad de las concesiones y establece que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas hará saber al concesionario los motivos de caducidad que concurren, concediéndole un plazo para que presente sus pruebas y oponga sus defensas, y sólo concluido ese término se dictará la resolución que corresponda. Ahora bien, si las autoridades responsables en oficio que constituye el principal acto reclamado, contrarian lo dispuesto en el precitado Artículo 34, que en concordancia con el Artículo 14 Constitucional consagra la garantía de previa audiencia, es obvio que resulta violada esa garantía, cuando en el citado oficio

se anticipa la declaración administrativa de caducidad, antes de iniciarse el procedimiento administrativo relativo, dentro del cual, los quejosos tienen --- oportunidad de rendir pruebas y oponer defensas".

PRECEDE / REFERENCIA.

Amparo en revisión 1885/57. "Autobuses de México Pachuca y Anexas Flecha Roja". S. de R. L. y C. V. y "Autobuses México Zimapán Vales, Flecha Roja" y anexas S. de R. L. de C. V. 25 de Febrero de 1960. 5 votos. Ponente Franco Carreño.

FUENTE : ADMINISTRATIVA

PAGINA : 99

VOL. TOMO : XCV

EPOCA : 6A

TITULO : VIAS GENERALES DE COMUNICACION, VIOLACIONES A LA LEY DE

TEXTO : " Si se prohibió a una empresa de transportes realizar el servicio

de pasaje en el tramo comprendido entre dos Ciudades, pero se le autorizó a utilizar dicho tramo, como paso de ruta, ello implica que se ha concesionado a su favor la explotación del citado tramo, ya que por explotación, no debe entenderse exclusivamente. La autorización para recoger pasajeros en el mismo,

sino para transportar a los procedentes de otras ciudades por ese tramo transitando por el sin que la prohibición aludida signifique la carencia de concesión para utilizarlo. En consecuencia, si la empresa ha cometido una infrac-

ción al no respetar la prohibición que se le hizo, se trata de una infracción al permiso de concesión que se le otorgó, la cual no queda encuadrada en lo que preceptúa el Artículo 523 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, toda vez que éste dispositivo se refiere a quien "sin concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas" construya o explote vías federales de comunicación. Así pues, la infracción de referencia se encuentra dentro del supuesto normativo del Artículo 48, en relación con el Artículo 526 de la citada Ley, porque si la quejosa ha explotado la vía general de comunicación objeto de la concesión que se le otorgó, realizando servicios de pasaje en un tramo de la misma sin que la Secretaría de Comunicaciones hubiera autorizado el funcionamiento de dicho servicio en el tramo indicado, la transgresión fue al Artículo 48 citado, que sanciona, el 526, pero no el Artículo 523 que la autoridad responsable aplicó y que constituye el acto reclamado".

PRECEDE / REFERENCIA.

Amparo en revisión 122/64. Camiones de los Altos, S. A. de C. V. 24 de Junio de 1965. 5 votos. Ponente Jorge Iñarritu.

FUENTE : ADMINISTRATIVA

PAGINA : 542

VOL.TOMO: CXIII

EPOCA : 5A

TITULO : AVIACION, AUTOTRANSPORTE DE PASAJEROS POR LAS EMPRESAS DE PARA SUS PROPIOS FINES.

TEXTO : "De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 153, Fracción III, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, las compañías de navegación acuática o aérea pueden hacer uso de vehículos propios o contratados con el objeto de llevar a aquellas personas que sea necesario transportar para sus propios fines, y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas si está facultada para otorgar los permisos respectivos, pero las autoridades correspondientes deben vigilar que se cumpla estrictamente con la concesión, a fin de que no se invadan, a pretexto de ese servicio de pasajeros aéreos, las concesiones que puedan tener los transportes para el público en general, nota: disposición legal vigente en el momento de redactarse esta tesis".

3.- CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

1.- LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO

El maestro Andrés Serra Rojas, define al Servicio Público como "aquella actividad técnica directa e 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 de Derechos Públicos ". (9)

Tomando esta definición como referencia podemos encontrar los siguientes elementos:

1.- El Servicio Público va a consistir en una actividad técnica realizada por el Estado o a su nombre.

2.- La finalidad que persigue el Servicio Público , va a consistir en proporcionar la satisfacción a todas aquellas necesidades colectivas.

3.- El Servicio Público siempre estará sujeto a un régimen de Derecho Público.

Con estos tres elementos podemos deducir que el Servicio Público será una creación del Estado, el cual atiende a su organización y funcionamiento con los elementos legales y materiales que le son necesarios.

Cabe señalar que los Servicios Públicos pueden ser clasificados de acuerdo a la competencia de los órganos del Estado a lo que la doctrina ha-

(9) Serra Rojas. Op. cit. pág. 506.

establecido la siguiente clasificación:

a) Servicio Público Federal.- A este respecto debemos considerar que su naturaleza, será determinada por las facultades de los Organos Federales.

Abundando un poco a este respecto señalaremos como base el Artículo 124 Constitucional que dice:

"Artículo 124.- Las facultades que no estan expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

b) Servicios Públicos de las Entidades Federales con respecto a esta clasificación también consideramos conveniente referimos al Artículo 124 de nuestra Constitución Política ya que se reserva a las autoridades constitucionales las facultades que no sean federales.

La Constitución de cada uno de los Estados va a regular la competencia del Servicio Público local, mismo que deberá ser regulado por las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados.

c) Servicios Públicos Municipales.- Corresponden a estos todas aquellas acciones y organizaciones que vayan encaminadas para resolver o satisfacer necesidades o problemas existentes en una determinada circunspec-

ción territorial.

Para el maestro Gabino Fraga "la concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un Servicio Público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado" (10) como la naturaleza y efectos de la concesión deriven del objeto de si misma es necesario determinar las características del Servicio Público.

El Servicio Público constituye sólo una parte de la actividad del Estado el lado de la policía que limite y regule la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

"... El Servicio Público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al Servicio Público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación" (11)

En nuestra Legislación no existe un criterio único para definir el -

(10) Fraga, Gabino. Op. Cit. pág. 242.

(11) Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Reus. Madrid, España 1970. Tomo II. pág. 317.

el Servicio Público, a manera de ejemplo mencionaremos:

Artículos 3o. , 73 Fracción XXV y 123 Fracciones XVII y XXIX Constitucionales en las que se habla de la educación como Servicio Público, de las huelgas en los Servicios Públicos y de los servicios explotados o concesionados por la Federación.

Artículos 5o. y 13 Constitucionales: Los Servicios Públicos se equiparan a los empleados públicos.

En los Artículos 27 Fracción VI y 132 Constitucionales, 2o. Fracción V y 23 de la Ley de Bienes Nacionales, así como los Artículos 217, 218, 220 y 222 del Código Penal relativo a delitos cometidos por funcionarios públicos, se encuentra empleada la expresión de Servicio Público en el sentido -- de organismo u oficina pública.

La doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer, el de adaptación, o sea la posibilidad de -- modificarlo a medida de que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

También la doctrina jurídica ha clasificado a los servicios públicos de las siguientes dos formas:

1.- Por la forma como satisfacen las necesidades generales, mismas que se distinguen como:

a) Servicios Públicos Nacionales, es decir, destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una pretención de ellos, tales como el Servicio de la Defensa Nacional.

b) Servicios Públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los Servicios de Vías Generales de Comunicaciones, los Servicios Sanitarios, los de Puertos y Faros, etc.

c) Los Servicios que tienen por fin, satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de ésta categoría se encuentran los Servicios de Enseñanza, de Correos, de Telégrafos. Radio-comunicación, Transportes, etc., y también los Servicios Sociales como -- los de Asistencia Pública, los de Previsión, los Seguros Sociales, los de Vivienda barata, etc.

2.- Por la forma de gestión de los Servicios Públicos:

a) Aquellos que son manejados directamente y en algunos casos como monopolios por el Estado.

b) De los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares con respecto, la obra pú-

blica, en nuestro país sigue todo un proceso por medio del ---
cual existirá una intervención, ya sea directa o indirecta de to-
da la colectividad.

Sin duda alguna existe la obligación tanto del Estado como de la
colectividad , de lograr una mayor eficiencia, selectividad en la realización de
las obras, obteniendo como resultado la reducción de la improvisación en lo
que se refiere a la planeación y ejecución de las mismas.

Podemos afirmar que la realización de las obras públicas en nues-
tro País, frecuentemente resultan costosas y poco productivas cuando no se -
siguen adecuadamente los procesos de planeación y ejecución .

2.- LA CONCESION DE BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.

La concesión de Explotación de Bienes del Estado, es un acto ad-
ministrativo, por el cual el Estado da un poder jurídico a un particular sobre -
un bien del propio Estado de los comprendidos dentro del dominio público.

Establecida esta definición de la Concesión de Explotación de - -
Bienes del Estado, procederemos a examinar todos y cada uno de los elemen-
tos que componen dicha definición.

Examinaremos el acto administrativo que crea el derecho subjeti-
vo público a favor del particular, en primer término. Luego el poder jurídico-
que es un derecho subjetivo que se otorga, para saber en qué consiste el Ca-

so concreto de la Concesión de Explotación de Bienes del Estado. Por último el objeto sobre que recae en este caso el poder jurídico otorgado, y que son los bienes del Estado comprendidos en el dominio público.

El acto administrativo emitido por el funcionario junto con la ley que rija la materia serán los fundamentos del derecho otorgado al particular.

Pero este derecho llega a existir y es eficaz hasta que el acto administrativo se llega a emitir.

Ocurrido esto y habiéndose llenado por el acto administrativo en cuestión los requisitos de validez exigidos para él empieza a surtir todos sus efectos jurídicos para el Estado y para el concesionario.

La validez de este acto administrativo que crea un poder jurídico sobre un bien del Estado de dominio público depende:

Que provenga del órgano estatal competente y, en este caso el órgano estatal competente es el que señale la Ley o en su defecto por el órgano que sea titular del bien del dominio público, es decir, el que tenga sobre el bien de dominio público un derecho de propiedad pública.

Que este acto administrativo haya sido emitido sin vicios, por ejemplo que se haya obtenido por sorpresa.

Que se manifieste el acto administrativo mediante una declaración inequívoca de manera expresa, de acuerdo con lo que se establezca para los actos administrativos. Sin que baste el abandono del bien del Estado o la

tolerancia de actos de particulares sobre los bienes del Estado. Debe además notificarse el acto de Concesión a la persona interesada para que entre en vigor.

Respecto al poder jurídico otorgado que recae en un bien del dominio público, diremos que supone necesariamente la posesión exclusiva de dicho bien con el fin de hacer el uso o goce que establecerá la Concesión.

Este poder jurídico otorgado por la Concesión tiene por objeto -- en la Concesión de Explotación de Bienes del Estado en el derecho de usar o gozar en forma especial o diferencial un bien del dominio público o una parte de él.

El derecho de usar o gozar en forma especial los bienes del dominio público que es el objeto del poder jurídico creado por la Concesión, excede los límites de otros derechos de uso establecidos a favor de los particulares sobre los bienes destinados al uso común y el Permiso de uso sobre dichos bienes como, el colocar puestos o establecimientos mercantiles sobre la vía pública.

Y es que en la Concesión de Explotación de Bienes del Estado, se da la posesión del bien del Estado para que se ejerciten los derechos que la misma Concesión establece, afectándose de esta manera con mayor intensidad jurídica el bien de dominio público que en las otras formas de uso de los bienes del Estado.

Se diferencia la Concesión del uso de los particulares sobre los --

bienes destinados al uso común, porque este uso de los particulares no requiere un acto de voluntad del Estado como en la Concesión, sino que es producto de la libertad individual.

Se llega a diferenciar la Concesión del Permiso que recae sobre un bien del dominio público, en que por medio de la Concesión se crea un derecho subjetivo público, que recae en un bien del Estado a favor de un particular y en el Permiso no existe creación de un derecho nuevo.

Veamos que el derecho subjetivo público creado por la Concesión recae sobre una parte de la Administración Pública; tratándose de la Concesión de Explotación de Bienes del Estado el objeto sobre donde se ejercita el derecho subjetivo público es un bien del dominio público que forma una parte de la Administración Pública. Así, "el dominio público, al no ser otra cosa que una manifestación de la Administración Pública admite igualmente concesiones, en virtud de las cuales los particulares obtienen el derecho de ocupar una porción de su interés y con un fin determinado." (12)

Así, establecimos que el objeto sobre que recae el poder jurídico otorgado por la Concesión de Explotación de Bienes del Estado son los bienes del dominio público, por lo que trataremos de saber cuáles son dichos bienes en primer término y después qué es el dominio público

(12) Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina. 1982. Traducción de Horacio Heredia. Segunda Edición. pág. 152.

Para saber cuáles son los bienes comprendidos en el dominio público, necesitamos recurrir forzosamente a la Ley de la materia, la que se encargará de dar el criterio para distinguirlos.

En cuanto a saber en qué consiste el dominio público es necesario recurrir a la doctrina. Así, a grandes rasgos, podemos decir que el dominio público es " la propiedad pública, cuya gestión y administración se hace por el Derecho Público " (13)

Debemos precisar que en nuestro Derecho Ley General de Bienes Nacionales, se incluye además en el dominio público no sólo el derecho de propiedad sino también las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los comprendidos en el dominio público.

Por lo que podemos afirmar que el dominio público es un estado-jurídico, por el cual el Estado tiene algún derecho real administrativo sobre un bien y además realiza Administración Pública mediante dicho bien.

Luego son dos las características del dominio público, la primera, que el bien comprendido en él dependa de alguna manera por algún derecho real del Estado o de un sujeto de Administración Pública; la segunda que dicho bien realice Administración Pública, persiga un fin de utilidad pública.

La primera característica del dominio público consiste en que el bien llega a abarcar pertenece a un sujeto de la Administración Pública. Son su-

(13) Mayer, Ote. Op. Cit. pag. 116.

jetos de la Administración Pública el Estado en primer lugar, pero también llegan a realizar Administración Pública los cuerpos de Administración propia.

Así, en nuestro Derecho son sujetos de la Administración Pública la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y los Organismos Descentralizados. Los que pueden por lo tanto tener bienes del dominio público sometidos por algún derecho real administrativo.

Por lo que la Federación no es el único sujeto de la Administración, aunque sí el más importante y el principal. Pero al lado de él, hay otros sujetos que llevan a cabo Administración Pública y que pueden detentar bienes del dominio público.

Bienes que pertenecen a dichos sujetos que están sometidos al Derecho Público y por lo tanto fuera del Derecho Civil, que son el objeto jurídico de la Concesión de Explotación de Bienes del Estado.

Entonces, la Concesión de Explotación de Bienes del Estado tiene por objeto producir un conjunto de derechos y obligaciones que tienen por fundamento a la Ley que rige la materia y al acto administrativo.

Estas ventajas las producen los bienes del dominio público por su propia materialidad. Las utilidades que así ofrece serán usadas por los particulares en su beneficio.

Los bienes de dominio público también pueden conservarse, cuan-

do son de naturaleza dinámica.

Se entiende por naturaleza dinámica de algo lo que tiene los bienes muebles o inmuebles, esto es, los que materialmente representan un valor (ya dentro ya fuera del comercio), al cual se agrega el valor en uso.

Por ejemplo, un transporte automotriz representa un valor económico intrínseco; pero además, si es susceptible de uso, por ejemplo dentro de una compañía de transportes, su valor en uso está representada por su capacidad de servicio.

Es así como en el inventario riguroso de los bienes muebles del Estado, bien puede aparecer ese vehículo con su valor intrínseco más el valor de uso, porque su capacidad de servicio se encuentra en juego.

Ahora bien, si se da el caso en la administración pública, de concesionar un bien de naturaleza estática. Por ejemplo, los rieles de un ferrocarril, propiedad del Estado, si están almacenadas, esto es, si no están aptas para el servicio del tránsito de convoyes, pues en tal aspecto no hay concesión de bienes que no están aptos para la función para la cual fueron creados, sino simple transmisión por donación, venta, comodato, etc.

Nótese que la donación, la venta o el comodato excluyen la idea de la concesión.

Ahora bien, si la concesión de los bienes del dominio público se hace en función de la utilidad inmediata que éstos producen en rigor lógico de

lo que se concesionaría, sería la utilidad del bien más que el bien mismo, luego entonces, la concesión de los bienes del dominio público, por estar ligado a la utilidad de los bienes, es una concesión de la utilidad mas bien que de los bienes e inmuebles mismos.

Si el Estado pretendiera darle forma concesiva a un bien de naturaleza estática, el más elemental razonamiento repudiaría la idea de concesión para calificar el acto como un simple alquiler (si se trata de muebles) o un típico arrendamiento (si se trata de inmuebles) allí donde el canon o precio de la "concesión" tendría que ser el precio del alquiler o del arriendo.

En este supuesto, desde la época del Derecho Romano se estableció que el contrato de uso llamado locatio conductio operis, existiría tan pronto como una de las partes concediera a la otra el uso temporal de un bien mueble o inmueble que estuviera dentro del comercio, mediante el pago de una pensión o renta periódica prefijada por las partes.

Así, el Estado no estaría concesionando un bien de su dominio, sino que lo estaría alquilando o arrendando.

Ahora que si lo alquila o arrienda el Estado es un bien propio, pero de naturaleza dinámica, entonces ya no arrienda sino que concesiona el dinamismo de ese bien, cuya utilidad económica corresponde mas bien al servicio que presta y no a su valor intrínseco.

DIFERENCIAS DE LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS Y LA CONCESION DE BIENES DEL DOMINIO PUBLICO

Existen diferencias bien pronunciadas, en las concesiones de explotación de bienes del dominio directo de la Nación y la de los servicios públicos, que son fáciles de determinar, aun a pesar de que tienen elementos que les son comunes.

En forma de retribución, el concesionario otorga al concesionario el poder jurídico para realizar la explotación correspondiente durante un lapso determinado; para el caso de los servicios públicos o de las obras públicas, le autoriza una tarifa o canon a cargo de los usuarios y en la explotación de un bien propiedad de la Nación, la venta del producto, de tal modo que la combinación de término e ingreso (ya sea por tarifa o por venta del producto explotado) permitan al particular recuperar la inversión realizada, cubriendo los costos de explotación y obtener una utilidad razonable.

En virtud de que este tipo de concesiones no se establece en interés exclusivo del concesionario, sino fundamentalmente del interés público, observamos que la explotación y como consecuencia el aprovechamiento, tienen el carácter de Derecho de Ejercicio obligatorio, a los que se refiere Oscar Morineau en su libro Introducción al Estudio del Derecho. (14)

(14) Autor citado por Nava Negrete, Alfonso. Contrato Administrativo y Contrato de Obra Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Fomía, México, 1985. Pags. 294 y 295.

Efectivamente el Estado tiene interés en que se exploten los recursos naturales para el desarrollo y evolución de la Nación misma, pues esto traerá como consecuencia el enriquecimiento nacional a través de la apertura de fuentes de trabajo y del pago de los derechos tributarios. No es posible negar que un concesionario amén de sus beneficios obtenidos, coopera enormemente al desarrollo de la Nación, pues al mismo tiempo que dependen económicamente de él varias familias, también paga una serie de impuestos que acrecentarán el presupuesto de ingresos de la Federación.

Por estas razones decimos que se trata de un derecho de ejercicio obligatorio, porque indiscutiblemente es un derecho que tiene el concesionario a explotar y aprovechar esas riquezas, pero por tratarse de riquezas que benefician a la colectividad, es que impone también como deber al concesionario esa explotación.

Cuando el concesionario no explota, lógicamente no tendrá derecho a apropiarse de los productos y lo más seguro es que el Estado declare caduca por incumplimiento esa concesión y la otorgue a otro.

3) LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

Este inicio lo veremos aquí en forma muy somera ya que será tratado ampliamente en el siguiente capítulo.

Este tipo de concesión es aquél en virtud del cual la administración encarga a una persona la construcción de una obra pública, facultándola por determinando tiempo a cobrar determinadas sumas a todas aquellas personas que utilicen dicha obra, como justa compensación al financiamiento de la misma.

Podríamos encontrar como elementos esenciales en esta concesión:

- a).- Construcción de una obra pública.
- b).- El pago de una suma denominada "peaje", normalmente por parte de los usuarios. Este pago es el medio de financiamiento de la obra.

Esta concesión ha sido asimilada constantemente por los Autores e incluso por varias Legislaciones con el Contrato de Obras Públicas, y es que efectivamente tienen varios puntos de contacto, aunque difieren en esencia.

El peaje es un elemento característico de la concesión que no se encuentra en el Contrato de Obras Públicas, en virtud de que éste es precisamente un pago la retribución. Es decir, en el Contrato de Obras Públicas, el Estado paga el precio convenido en el contrato, en tanto que en la concesión la retribución consiste en la posibilidad de que a través del peaje, el concesionario encuentre un equilibrio financiero entre el desembolso de su parte y el precio pagado por los usuarios al utilizar dichas obras.

En el contrato existe una situación bilateral, recíproca, conmutativa, pues el Contratista y el Estado saben de antemano sus obligaciones y sus derechos, en tanto que en la concesión por tratarse de una delegación de sus facultades, el Estado está en posibilidad de fijar unilateralmente sus determinaciones, apegadas desde luego al régimen constitucional como producto de su autolimitación.

Como consecuencia de lo anterior, encontramos que el contrato de Obra Pública existe igualdad entre las partes: contratista y Estado, con posibilidad de rescindir cualquier parte como consecuencia del incumplimiento: en la concesión existe siempre la inseguridad del concesionario en virtud de que el Estado tendrá siempre la prerrogativa de "rescatar" privando al concesionario de la concesión e incluso de los bienes que ha afectado a la misma.

En nuestro Derecho nunca existe la posibilidad de deslindar la concesión de servicio público y la concesión de Obra Pública, en virtud de que nuestra Legislación en materia de comunicaciones establece en su Artículo 8o. la posibilidad de concesionar indistintamente tanto a la concesión de servicio público como a la de obra pública, en la práctica se han fundido por razones prácticas.

En efecto, durante mucho tiempo ambas concesiones se han asimilado, porque antiguamente la concesión de obra pública englobaba la subsiguiente explotación del servicio para el cual aquella estaba destinada.

En la actualidad la Doctrina y la Jurisprudencia tienden a diferenciar ambas concesiones, estableciendo los límites y alcances de cada una. Fundamentalmente esto ha sido debido a la creciente evolución del concepto de servicio público, como atinadamente ha señalado Garriges y Lazo, por una parte y por la otra a la constatación de que hay numerosas concesiones de servicios públicos que no requieren de la construcción de obra alguna. (15)

Sin embargo, es indiscutible que para la existencia de una concesión de obra pública es necesario ligarla a la correspondiente explotación del servicio que va a prestar dicha obra, porque negar este enlace nos llevaría a -- considerar la concesión de obra pública como Contrato de Obra Pública; o lo que es lo mismo la concesión de obra pública tiene irremisiblemente un doble contenido.

a) La Administración encargada a un particular la construcción de una obra.

b) La Administración concesionada posteriormente la explotación del servicio al que se ha destinado la obra.

Esto nos hace concluir que las concesiones de Obra Pública implicaron por lo menos en la realidad y en la práctica una concesión de servicio pú-

(15) Autores citados por Nava Negrete, Alfonso. Contratos de Administración Pública. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número 2 extraordinario. México 1966. págs. 438 y 439.

blico.

Esto no deberá entenderse como una asimilación absoluta de ambas concesiones, sino lo contrario, únicamente que en la actualidad como antaño se funden por las razones citadas. Es incuestionable para nosotros que existen diferencias entre estos tipos de concesiones y el Contrato de Obra Pública, pues mientras que en éste, el contratante recibe un precio por ejecutar una obra, que es el objeto del contrato, en la concesión de Obra Pública el concesionario construye la obra teniendo durante algún tiempo el derecho de cobrar -- una cantidad determinado a los usuarios por la utilización de dicha obra, y en la concesión de servicio público el concesionario tiene que organizar el funcionamiento del servicio bajo el control de la Administración. También nos parece aseguible que cuando se requiere la construcción de una obra para prestar el servicio, es simplemente una modalidad que queda englobada en la concesión de servicio público.

Otra diferencia podría estribar en el término de duración de ambas concesiones, pues en tanto que la concesión de obra pública dura lo que es necesario para la construcción de la obra y su financiamiento, la concesión de servicio público siempre es muy larga

En general, diremos que los bienes del dominio público:

Están sometidos al Derecho Público. Esto ocurre, porque el derecho que se tiene sobre dichos bienes como poseerlos, disponer de ellos, pro-

tegerlos, lo ejerce el Estado o cualquier sujeto de la Administración Pública en su carácter de titular del Poder Público o de una parte de él; por lo que tiene que permanecer el Estado o el sujeto de la Administración pública dentro de su campo jurídico propio, que es el Derecho Público.

Que los bienes del dominio público realizan el interés público a -- veces prestando servicios a los particulares. Las ventajas que así prestan a los particulares se rigen por el Derecho Público

El objeto de la concesión de bienes del dominio público produce como efecto jurídico un derecho subjetivo público a favor de un particular así como una obligación a cargo de la Administración Pública, correlativa del derecho creado. Pero también produce a cargo del particular y del Estado otros derechos y obligaciones.

De esta manera, la Concesión de Explotación de Bienes del Estado produce como efecto jurídico un conjunto de derechos y obligaciones. Y el Estado hace contra los trastornos que le ocasionen los particulares lo siguiente:

1.- Con los recursos del Poder Público; el conjunto de estas medidas cabe dentro de la idea general de la Policía; y, en este caso especial se llama policía de los bienes del dominio público. Aquí, el empleo que se hace de la fuerza pública se considera un caso de coacción policial directa que no requiere una base legal.

2.- Por medio de reglas de Derecho o actos administrativos que contengan órdenes y prohibiciones obligatorias para los sujetos que regulan. Pero dichos actos administrativos deben tener un fundamento legal.

Para las órdenes que tienden a proteger los bienes del dominio público, provenientes del acto administrativo, se encuentra su fundamento en los reglamentos de Policía. Reglamentos que emiten las autoridades por delegación que les hace la Ley con el fin de conservar la seguridad, tranquilidad y el orden público.

3.- El Estado protege los bienes del dominio público a través de sanciones penales establecidas en la legislación. Sanciones que castigan las infracciones de diferentes órdenes o reprimen hechos que perjudiquen los bienes del dominio público.

De esta característica del dominio público deriva la protección -- que el Estado hace de estos bienes. Porque dichos bienes al perseguir el interés público dan lugar a que se manifieste el Poder Público que lo único que hará en este caso es mantener, vigilar, y conservar los bienes del dominio público; porque ellos, por sí mismos realizan directamente la Administración Pública.

De esta manera, el Estado debe conservar la existencia y funcionamiento pacífico de los bienes del dominio público.

Así vemos, que el Estado se ve obligado a mantener dichos bienes, vigilarlos y protegerlos contra trastornos ilícitos.

CAPITULO II

EL REGIMEN JURIDICO DE LA OBRA PUBLICA EN MEXICO

A1.- SU INSTITUCION EN LA CONSTITUCION

Nuestro derecho administrativo se presenta en un sinnúmero de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes, etc. Muchas veces, esta constelación jurídica no es idónea, ya que no existe una perspectiva lógica y racional, ni en la planeación ni en la legislación. Lo anterior unido a la inexistencia de unidad legislativa, trae consigo la complejidad que junto con la improvisación, dan como resultado la impotencia o la ineficiencia.

La actividad de la Administración Pública, por su dinámica propia que ante todo debe ser oportuna y eficiente, impone en su marco legal, cambios continuos y convenientes, procurando su unificación lo más rápido posible.

Las obras públicas datan desde la antigüedad, sin embargo, constitucionalmente en México, no fue sino hasta 1917 cuando se regulan por primera vez.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza al Constituyente, no contenía disposición alguna que regulara al respecto, sino que fue la propia Comisión de la Constitución la que propuso su adición, presentándose y discutiéndose como Artículo 131 bis, que decía: "Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados a la licitación pública, en las condiciones que se establezcan en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, que se expidiera para este efecto."

cados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

Ya en la 61a sesión del Congreso Constituyente, celebrada el 25 de Enero de 1917, se había expresado que "... al Título de la Constitución -- que contiene las prevenciones generales, la comisión ha creído conveniente agregar un Artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores -- utilidades posibles, evitando fraudes y los favoritismos, muy conocidos del antiguo régimen

En la 64a Sesión del Congreso Constituyente, se discutió esta iniciativa, con la participación de los diputados Ibarra y Machoro Narváez, la que posteriormente fue aprobada constituyendo no el Artículo 131 bis, que tentativamente se le había asignado, sino el Artículo 134, una vez ajustada la numeración del articulado de la nueva Carta Fundamental.

Dicho artículo no cobró positividad inmediata, sobre todo por falta de una adecuada ley reglamentaria. Las obras públicas fueron regidas por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos que contemplaban los programas de inversión del sector público.

Como afirma Nava Negrete, el Artículo 134 constitucional no tiene ley reglamentaria, haciendo mención que han cumplido este papel sin que formalmente se les haya asignado la Ley del Servicio de Inspección Fiscal

de 1936, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1966 y la actual Ley de Obras Públicas de 1981. Esto hasta antes de la reforma de 1982.

Efectivamente, por decreto del 27 de Diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación, al día siguiente, se reformó el Artículo 134 Constitucional, para quedar como sigue:

"Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualesquier naturaleza y la contratación de obra que realicen se adjudicarán a través de las respectivas licitaciones públicas por convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes."

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado."

"El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este Artículo."

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. (1)"

Eduardo Andrade Sánchez, define algunos conceptos que contiene el nuevo texto del Artículo 134:

"Eficacia se entiende como la obtención del resultado práctico deseado, existiendo una vinculación entre eficacia y eficiencia. Honradez, atendiendo a la denominada renovación moral, se entiende como el evitar la corrupción, y el cumplir escrupulosamente los deberes profesionales, actuando rectamente los servidores públicos. La idoneidad del gasto se refiere a la adecuación del empleo de los recursos económicos que se administran, con los objetivos que se persiguen. ". . . La eficiencia se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible". (2)"

El segundo párrafo del comentado Artículo 134, amplía el con-

-
- (1) Canals Arenas, Jorge Ricardo. El Contrato de Obra Pública. Editorial - Trillas. México 1991. págs. 67 a 69
 - (2) Andrade Sánchez, Eduardo. Comentarios al Artículo 134 Constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México -- 1985. págs. 335 y siguientes.

cepto original, abarcando todos los tipos de contratos que realice la Administración Pública Federal y del Distrito Federal. El problema es que, por un lado, no existe una ley reglamentaria de dicho Artículo, y por el otro, las leyes-- que de alguna manera lo regulan, no están unificadas y tampoco norman, por consiguiente, toda la posible gama de contratación.

Algunas de las leyes que "pretenden reglamentar" al Artículo -- 134 Constitucional son: La Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones.- Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con los Bienes Muebles y la Ley General de Bienes Nacionales en muchos de sus Artículos. Además de estas leyes, están sus respectivos reglamentos, acuerdos, circulares y - disposiciones administrativas, haciendo complicada, imprecisa, parcial y confusa la regulación de contratación gubernamental.

Sí fue un acierto, después de casi 65 años, ampliar el Artículo -- 134 de la Constitución a la contratación en general, esto queda trunco, debido a la situación legislativa ya expresada.

B).- LEY DE OBRAS PÚBLICAS

Ante la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y al incorporarse en éstas la institucionalización, principalmente de los presupuestos por programas, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas no constituía ya un instrumento acorde con los principios y las políticas del ejercicio del gasto, ni con la reestructuración del Sector Pú-

blico Federal, por lo que surge la actual Ley de Obras Públicas.

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

" Los recursos destinados a las obras públicas representan un volumen de magnitud considerable en relación con el monto total del Presupuesto Anual de Egresos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, y su aplicación, como la de todo el gasto público, debe estar enmarcada, desde luego, a la consecución de los propósitos apuntados".

". . . De aquí que los métodos y técnicas de su programación hayan constituido una constante preocupación de esta administración ." (3)

Continuando con la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Obras Públicas, la planeación, programación y presupuestación, así como las demás acciones relacionadas con la obra pública, son tareas preponde-

(3) Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Obras Públicas, del 27 de Diciembre de 1980.

rantes para sus efectos sociales, al igual que la vigilancia y autorización del --
gasto público, que se encuentran reguladas por esta Ley.

Las ideas anteriores, vertidas en la exposición de motivos, las he-
mos querido repetir, además de servir como análisis, con la intención de com-
pararlas, con lo que en 1942 se leía de Arthur D. Gayer:

"... Se sugiere, en esencia, que las obras públicas deberían ser --
planificadas y presupuestadas con la suficiente anticipación como para ser rea-
lizadas de acuerdo con un plan flexible, regulando las operaciones en su tiem-
por de duración para fluctuar inversamente con los motivos cíclicos economí-
cos generales, o sea, retardándolas en los periodos de prosperidad y acelerán-
dolas en los periodos de paralización industrial. Las obras públicas han sido
generalmente emprendidas en gran volumen en épocas de bonanza, tanto debi-
do a una mayor demanda por parte del público, como a que los gobiernos, dis-
ponen de fondos o están más dispuestos a tomarlos en calidad de préstamo.
Inversamente, las depresiones han encontrado generalmente a las autoridades-
públicas con una pesada carga de deudas y un gran desequilibrio para el logro
de empréstitos. Así, la expansión de la construcción pública en las épocas de
prosperidad ha aumentado la presión en el mercado por la demanda de materia
les y la oferta de trabajo, y alentado consiguientemente las tendencias "infla-
cionistas", mientras que su contratación en los periodos de depresión ha teni-
do como consecuencia que una reducción de los gastos públicos acentuase los

efectos de la reducción de los gastos privados. Se ha sostenido que un sistema elástico de obras públicas controladas corregiría ambos males, dando un estímulo o controlando, cuando sea necesario, la actividad económica toda."

El éxito de una política de obras públicas controladas estará condicionado, en gran parte, por el volumen relativo que pueda ser fácilmente adelantado o postpuesto. Esto a su vez depende considerablemente, a pesar de condiciones locales casi indefinidamente diversas, de la exactitud con que se preparen los planes previos, tanto financieros como técnicos de ingeniería. La planificación y cálculo presupuestario de largo alcance en las obras públicas es un requisito previo esencial, si es que han de evitarse una gran variedad de dificultades administrativas, técnicas y financieras que llevan mucho tiempo cuando el tiempo resultara precioso." (4)

El contrato de obra pública es uno de los contratos administrativos más importantes, sino es que el más sobresaliente, atendiendo desde luego a la finalidad y objetivos, pero , además, a la continua necesidad de ejecutar obras públicas y a los recursos tan enormes que se destinan para dichas obras, - pues constituyen un volumen de magnitud considerable en relación con el monto total del Presupuesto Anual de Egresos.

(4) D. Gayer, Arthur. Obras Públicas en la Prosperidad y en la Crisis. Editorial Argentina de Finanzas y Administración. Buenos Aires, Argentina 1942, pas. 9 y 10.

Por todo lo anterior, no se puede explicar cómo desde 1917 hasta la iniciativa de la actual Ley de Obras Públicas, presentada en Diciembre -- de 1980, no existió ninguna ley que se preocupara por la planeación de la Obra Pública y que fuera eficaz reguladora del Artículo 134 de la Constitución.

Es hasta la administración del Presidente José López Portillo, después de casi 64 largos años de estar vigente el dispositivo constitucional, cuando se quiere prever legislativamente la planeación de la Obra Pública a través de un instrumento eficaz, no sólo en la legislación supuestamente reglamentaria, sino además dentro de todo un marco jurídico, social, económico y político.

No es de extrañarse lo anterior, si consideramos que apenas en la década de los treinta aparece la LSIF^{*}, que sólo contenía unos cuantos Artículos sobre los contratos de Obra Pública y estaba muy lejos de ser una Ley reglamentaria de dichos contratos.

La actual Ley de Obras Públicas, define a estas, al igual que lo hacía la anterior Ley de Contratos y Obras Públicas, en función del tipo de obra, y atendiendo al sujeto que interviene, es decir, atendiendo a las dependencias

* Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

y a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal que señala la Ley.

"Artículo 1o. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control de la obra pública que realicen:

- "I.- Las unidades de la Presidencia de la República."
- "II.- Las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos."
- "III.- Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal."
- "IV.- El Departamento del Distrito Federal."
- "V.- Los Organismos Descentralizados."
- "VI.- Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean considerados entidades paraestatales. Las disposiciones de esta Ley rigen para los actos y contratos que celebren las entidades paraestatales, para cuyo efecto sus órganos de gobierno emitirán de conformidad con este mismo ordenamiento las políticas, bases y lineamientos para la contratación y ejecución de obras públicas, tomando en consideración la naturaleza, fines y metas de las propias entidades.

"Artículo 3o. para los efectos de la presente ley se entenderá por

- "I.- Secretaría: la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- "II.- Contraloría: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- "III.- Dependencias: las señaladas en las Fracciones I a IV del -

Artículo 10, de esta Ley.

- " IV.- Entidades: las mencionadas en las fracciones V y VI del propio Artículo 10.
- " V.- Sector: el agrupamiento de entidades coordinado por la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, y
- " VI.- Dependencias coordinadoras de sector: las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a que se refiere la fracción anterior."

La Ley de Obras Públicas es Federal, existiendo leyes de Obras Públicas locales, que regulan las obras que se realizan en las entidades federativas con intervención de los Municipios.

El Ejecutivo Federal aplica la Ley de Obras Públicas, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que la propia Ley denomina simplemente como la Secretaría. Esta queda facultada para interpretar las disposiciones de esta Ley, para efectos administrativos, con fundamento en el Artículo 60, de la Ley de Obras Públicas, en el Artículo 32 Fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionada con las Fracciones I, II y III de este mismo Artículo.

C).- LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas pretendió, en

1966, dar efectivo cumplimiento al Artículo 134 Constitucional. (5)

Dicha Ley definía las obras públicas en función del tipo de obra y --
atendiendo a los sujetos que la realizaran, y así, en su Artículo Primero se dis-
ponía que:

La intervención en los contratos relativos a las obras de construc-
ción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles,
así como la inspección y vigilancia de esas obras que lleven a cabo las Secre-
tarias y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los
Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empre-
sas de participación estatal, se regirán por las disposiciones de esta Ley....

Con respecto al sistema de contratación, éste se ajustaba al Ar-
tículo 134 de la Constitución Federal, presentando la modalidad de que la su-
basta era cerrada, es decir, que únicamente podían participar en el concurso-
las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, salvo
las excepciones que la propia ley preveía, aunque el término subasta no era el
correcto, pues éste es sinónimo de remate. Hay que aclarar que el término
subasta, dentro del texto original del Artículo 134 de la Constitución, ade-
más de incorrecto, era confuso, realizándose normalmente los contratos por --

(5) Ley de 21 de Diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Fe-
deración, el 4 de Enero de 1966, entró en vigor al día siguiente.

concurso, -pues la subasta, almoneda o remate, se utiliza para las ventas forzadas-, estableciéndose en la Ley ciertas excepciones, proyectándose más allá del texto constitucional

Esta Ley creó la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas. Las entonces Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Obras Públicas, tenían intervención en los contratos de obras, particularmente las Secretarías de Obras Públicas y Patrimonio Nacional, pues con fundamento en el Artículo 13, eran éstas las encargadas de dictar las bases y normas generales y el criterio para la integración de los precios unitarios a que se sujetaban la contratación y la ejecución de obras, así como las subastas para la adjudicación de los contratos.

El 2 de Febrero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; el 26 de Enero de 1970, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las bases y normas generales para la contratación y la ejecución de obras públicas, así como las subastas para la adjudicación de los contratos.

El 2 de Febrero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; el 26 de Enero de 1970 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas --

aplicables a todos los proyectos y obras que realicen las dependencias a que se refería la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. En su norma número 11, se disponía que quedarían exceptuadas total o parcialmente la aplicación de estas bases y normas, cuando el interés público lo exigiera, en los casos de urgencia, oportunidad, economía, eficiencia y modalidad de la inversión.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modificó algunas de las competencias que tenían las Secretarías señaladas, correspondiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto la intervención en los actos o contratos relacionados con la obra pública por cuenta de la Administración Pública Federal, vigilando la ejecución de los mismos. La entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, intervenía en la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, daba asesoría a la dependencia a quien correspondiera la obra, llevaba el registro de la propiedad federal, elaboraba y mantenía el inventario general de los bienes de la nación, establecía las bases y las normas para la contratación, etc.

El reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas preveía en su Artículo 30, el registro de los contratos de obra pública, -- así como los de naturaleza análoga, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, relacionados directamente con la ejecución de una obra pública y que su monto formara parte integrante del costo de la obra. El registro debía ha --

erse ante esta Secretaría, para los efectos de la inspección y la vigilancia de los mismos. La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas estuvo vigente del 5 de Enero de 1966 al 31 de Diciembre de 1980. (6).

CH).- LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, nos dice cuáles son las Vías Generales de Comunicación, en su Artículo 1o.:

- "I.- Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las Leyes y el Derecho Internacional.
- "II.- Las corrientes flotables y navegables y sus afluentes.
- "III.- Lagos, lagunas y esteros.
- "IV.- Los canales destinados a la navegación.
- "V.- Los Ferrocarriles.
- "VI.- Los Caminos.
- "VII.- Los Puentes.
- "VIII.- El espacio nacional en que transitan las aeronaves."

(6) Canals Arenas, Jorge Ricardo. Op. cit. págs. 71 y 72.

"IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas.

"X.- Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.

"XI.- Las rutas del servicio postal.

"XII.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas y

" XIII.- Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior.

"La extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstos se fijará por la Secretaría de Comunicaciones."

Ahora veremos lo que se refiere a la jurisdicción.

"Artículo 30.- Las Vías Generales de Comunicación y los medios de transporte que operan en ellas quedan sujetas exclusivamente a los Poderes Federales, etc.

Como se puede observar de la lectura de las líneas anteriores el manejo de las vías de comunicación, es de carácter federal y sólo podrá ser otorgado el manejo a los particulares por concesión."

"Artículo 80.- Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones es con sujeción a los preceptos de esta ley y sus reglamentos.

" La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacer del conocimiento del público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de Enero de cada año, el programa de trabajos correspondientes, debiendo ajustarse al referido plan a las bases generales como serían; la comunicación preferente de las zonas de mayor potencialidad económica que carezcan de medios de transporte, - la construcción o establecimiento de nuevas vías, etc."

"Artículo 12.-Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del País.

Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura res--

pectiva que para el caso de que tuviere o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión."

"Artículo 13.- Los individuos o empresas a quienes se otorgue concesión o permiso para construir o explotar vías generales de comunicación.

Llevarán a cabo por sí mismos esa construcción o explotación y no podrán, en ningún caso, organizar sociedades a quienes cedan los derechos adquiridos en la concesión o permiso."

Ya habíamos mencionado en incisos anteriores que no se pueden ceder los derechos y obligaciones a otra persona, deberá ser con la autorización de la Secretaría de Comunicaciones, y esto siempre y cuando a su juicio fuere conveniente para la realización de la obra, la cual deberá redundar en beneficio de la nación.

Los Artículos 15, 16, 17 y 18 de esta misma ley nos dicen el proce-

dimiento para otorgarse la concesión, así como la garantía del cumplimiento -- de sus obligaciones, nos dice también que en ningún caso se podrá, directa o indirectamente, ceder, hipotecar, gravar o enajenar la concesión, los derechos en ella conferidos, etc, a ningún Gobierno o Estado extranjeros ni admitirlos -- como socios de la empresa concesionaria.

El Artículo 20, nos indica las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que prestan al público.

En cuando a las formas de extinción de la concesión, la Ley de Vías Generales de Comunicación en su Artículo 29 dice: " Las concesiones caducarán por cualesquiera de los motivos o causas que a continuación se mencionan:

- " I.- Porque no se presenten los planes de reconocimiento y localización de las vías, puertos aéreos, campos de emergencia, estaciones, talleres, etc.
- " II.- Por no construir o no establecer, dentro de los plazos señalados en las concesiones, la parte o la totalidad de la vía u obra convenidos.
- III.- Porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en

parte importante sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Comunicaciones o sin previa autorización de la misma.

- " IV.- Porque se enajene, hipoteque, etc.
- " V.- Por no otorgar la garantía o fianza, o por fraude al Erario Federal, el concesionario perderá a favor de la nación por las causas antes mencionadas."

En cuanto a la caducidad de la concesión el Artículo 34 de la --
multicitada ley nos dice lo siguiente: " La caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría de Comunicaciones conforme al procedimiento siguiente.

"I.- La Secretaría hará saber al concesionario los motivos de caducidad que concurran, y le concederá un plazo de quince días para que presente sus pruebas y defensa.

" II.- Presentadas las pruebas y defensas o transcurrido el plazo señalado en la Fracción anterior, sin que se hubiere presentado, la --
Secretaría dictará su resolución declarando la caducidad, si a su juicio no quedó justificado el incumplimiento de la concesión.

por caso fortuito o fuerza mayor, y

" III.- Si se comprueba la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor, se prorrogará el plazo de la concesión por tiempo que hubiere durado el impedimento."

Es de esta manera que damos por terminado el segundo capítulo de nuestro trabajo recepcional.

CAPITULO III

LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

1.- CONCEPTO

Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar un bien del Estado que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley.

2.- PROCEDIMIENTO

El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular en la que se llenen todos los requisitos que exigen las disposiciones legales, generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación; hay casos en los cuales, anteriores concesiones o personas que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento, en materia de transportes, aguas nacionales, radiodifusión, televisión y minería, hay procedimientos de oposición. En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofreciendo y desahogando pruebas y alegatos, y resolución que dicta la propia autoridad administrativa: si declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza, se continúa el procedimiento para el efecto de que si se cumplen los demás requisitos y lo es

tima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión. Se ha discutido la naturaleza de este procedimiento administrativo, y se dice que es cuasi judicial, porque resuelve una controversia; el autor Miguel Acosta Romero cree que no se resuelve una controversia; sino que únicamente declara si es procedente o no la oposición, pues quedan a salvo los derechos de las partes para acudir a la autoridad judicial federal, para que ésta resuelva el conflicto de fondo entre --- ellas. (1)

La última fase del procedimiento para otorgar la concesión es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general técnica y financiera, haya otorgado las garantías previstas; y si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación. El título de concesión, contiene el acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide y otros requisitos que, siguiendo la Ley Federal de Aguas Artículo 133; son las siguientes:

- " 1.- Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario.
- " 2.- Referencia a la declaratoria de propiedad nacional donde se --
llevará a cabo la construcción de la obra pública.

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1984, 5a. Edición. págs. 479 y 480.

- " 3.- Nombre, ubicación y descripción de la obra a realizar.
- " 4.- Gasto.
- " 5.- Destino de la obra.
- " 6.- Normas para evitar el deterioro y reglas para su mantenimiento.
- " 7.- Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento.

- " 8.- Prohibición de gravar o transferir la concesión, sin previa autorización de la Secretaría.
- " 9.- Duración de la concesión.
- " 10.- Causas de revocación y de caducidad de la concesión.
- " II.- Disposiciones especiales."

Como ya se menciona con anterioridad que la concesión es un acto obligatorio reglado o vinculado, puesto que las leyes no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la faculta para tomar esa decisión discrecionalmente.

3.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION CONCEDENTE Y DEL CONCESIONARIO.

Obligaciones de la Administración Pública como concedente en la obra pública.

Las dependencias y entidades tendrán las siguientes obligaciones --

derivadas de la contratación de obras públicas.

Formalización del contrato. Esta obligación se deriva del Artículo 38 de la Ley de Obras Públicas, y consiste en que las dependencias y entidades deberán formalizar el contrato, por escrito, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la adjudicación del mismo.

Obligación de suministro. Esta obligación, considerada en sentido amplio, conlleva la de proporcionar oportunamente al contratista los materiales y equipos a que se haya obligado la administración en las fechas convenidas, como la entrega de todos los planos, las correcciones, especificaciones y órdenes de trabajo, y en general todo tipo de instrucciones.

Las dependencias y entidades, deberán observar las disposiciones de construcción locales y municipales, así como ajustarse a las disposiciones legales y administrativas en la ejecución de las obras, Artículo 29 bis de la Ley de Obras Públicas.

En la Sección 4, correspondiente a las reglas para la formulación e integración de las normas y especificaciones de las obras públicas, se contienen los siguientes conceptos:

Norma de obra pública: "Conjunto de disposiciones y requisitos generales establecidos por las " dependencias " o entidades que deben aplicarse para la realización de estudios, proyectos, ejecución y equipamiento de las-

obras, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de esos trabajos, comprendiendo la medición y la base de pago de los conceptos de trabajo".

Las normas de la obra pública se integrarán en libros para cubrir -- las diferentes actividades afines a cada dependencia o entidad, de la manera siguiente:

- 1.- Generalidades y terminología.
- 2.- Normas de servicios técnicos.
- 3.- Normas para construcción e instalaciones
- 4.- Normas de calidad de los materiales.
- 5.- Normas de calidad de los equipos y sistemas que pasen a formar parte de las obras.
- 6.- Normas para muestreo y pruebas de los equipos, sistemas y -- materiales.
- 7.- Normas para la puesta de servicio de las obras.
- 8.- Normas para regular los trabajos de conservación o mantenimiento.

Las normas podrán agruparse en partes, refiriéndose a la clasificación de los servicios técnicos, de las obras e instalaciones, equipos y sistemas, establecidos por cada dependencia o entidad.

Especificación: " Conjunto de disposiciones, requisitos e instrue---

ciones particulares que modifican, adicionan o sustituyen a las Normas correspondientes y que deben aplicarse ya sea para el estudio, para el proyecto y/o para la ejecución y equipamiento de una obra determinada, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de esos trabajos. En lo que se opongan a las Normas, las Especificaciones respectivas, integran cada una de las partes en que se dividen convencionalmente los estudios y proyectos: la ejecución y equipamiento de las obras, la puesta en servicio, su conservación o mantenimiento y la supervisión de esos trabajos con fines de medición y pago."

En el procedimiento de licitación, dentro del pliego de condiciones la dependencia o entidad deberá entregar los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios, normas de calidad, materiales y sus especificaciones, catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo, etc. Todo ello para que los interesados pueden presentar ofertas, Artículo 30 del Reglamento de Obras Públicas.

Para todo contrato de obra es necesario contar con el proyecto y especificaciones pero en los de precio alzado es requisito indispensable que ese proyecto esté completo, pues de otra manera no es posible realizar un presupuesto detallado que refleje verdaderamente el monto de la obra.

El Artículo 39 de la LOP prescribe que formarán parte del con--

trato la descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, los proyectos, los planos, las especificaciones, los programas y los presupuestos, por lo que se hace necesario el suministro o la entrega oportuna de ellos, además de los materiales y equipos requeridos para el debido cumplimiento del calendario de trabajo.

Entrega de los bienes inmuebles necesarios al contratista y de las autorizaciones previas. De conformidad con los Artículos 29 de la LOP y el Artículo 14 de su Reglamento, las dependencias y entidades deberán cumplir con las gestiones y con los trámites que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales, y además haber tramitado y obtenido de las autoridades competentes los dictámenes, permisos y licencias necesarios antes de que se lleve a cabo la ejecución de los trabajos estipulados en el contrato.

La administración proporcionará al contratista el o los inmuebles materia del contrato, para que pueda comenzar la obra en la fecha convenida.

Supervisión y vigilancia, las dependencias o entidades deberán controlar todas las fases de la obra pública a su cargo, estableciendo los medios y los procedimientos de control necesarios, por conducto de la Secretaría de la Contraloría de la Federación Artículo 61 de la LOP.

Tanto la Secretaría de la Comandoría como las dependencias coordinadoras de sectores, están facultadas para verificar en cualquier tiempo el ajuste de las obras al contrato y a la legislación aplicable. Artículo 62 de la LOP.

Las dependencias y entidades por su parte, deberán establecer la residencia de supervisión previamente al inicio de las obras, siendo responsable de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, tendiendo a su cargo las facultades que establece el Artículo 47 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

" ... la residencia de supervisión representará directamente a la dependencia o entidad ante el o los contratistas y terceros en asuntos relacionados con la ejecución de los trabajos derivados de ellos, en el lugar donde se ejecutan las obras.

" Para los efectos del párrafo anterior, la dependencia o entidad designará al residente de supervisión que tendrá a su cargo cuando menos:

" I.- Llevar la bitácora de la obra

" II.- Verificar que los trabajos se realicen conforme a los contratos correspondientes, o en el acuerdo a que se refiere el Artículo 51 de la Ley, así como a las órdenes de la dependencia

o entidad a través de la residencia de supervisión.

- " III.- Revisar las estimaciones de trabajos ejecutados y conjuntamente con la superintendencia de construcción del contratista, aprobadas y firmadas para su trámite de pago.
- " IV.- Mantener los planos debidamente actualizados.
- " V.- Constatar la terminación de los trabajos y
- " VI.- Rendir informes periódicos y final del cumplimiento del -- cumplimiento del contratista en los aspectos legales, técnicos económicos, financieros y administrativos.

" Las entidades y dependencias verificarán si las obras contratadas se llevan a cabo por el contratista de acuerdo con el programa aprobado, además de comparar de manera periódica el avance de dichas obras. "

Pago de estimaciones y liquidación. Por estimación debe entenderse la : Valuación de los trabajos ejecutados en un determinado periodo aplicando los precios unitarios de los conceptos de trabajo pactados durante dicho periodo o el porcentaje del precio alzado pactado correspondiente al avance de cada unidad de obra o de la obra.

Por extensión, el documento en el que se consignan las valuaciones

antes mencionadas para efectos de pago.

Las estimaciones de trabajos ejecutados en los contratos en ejercicio, se formularán y autorizarán bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad, siguiendo las reglas contenidas en los Artículos 43, 44 y 45 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas; y los anticipos del Artículo 27 del mismo Reglamento.

" Artículo 43.- La dependencia o entidad proveerá lo necesario para que se cubran al contratista:

"I.- El o los anticipos dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que hubiere entregado satisfactoria la o las finanzas correspondientes.

"II.- Las estimaciones por trabajos ejecutados dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubieren aceptado y firmado las estimaciones por las partes, fecha que se hará constar en la bitácora y en las propias estimaciones y

"III.- El ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las estimaciones correspondientes, dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de

" III.- El ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las estimaciones correspondientes, dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de que la dependencia o entidad emita el oficio de resolución --- que acuerde el aumento o reducción respectivo. "

Para los efectos del pago oportuno las dependencias radicarán los documentos de pago en la Tesorería de la Federación con siete días hábiles de antelación al vencimiento del plazo y con cuatro días hábiles respecto de las que radiquen en lo foráneo.

Los servidores públicos de las áreas técnicas y administrativas que prevean, autoricen o efectúen los pagos en las dependencias y entidades, serán responsables de su ámbito de competencia del estricto cumplimiento de éste Artículo, y deberán establecer y observar los procedimientos, forma y -- términos previstos para los trámites correspondientes.

"Artículo 44.- En los casos de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será -- igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el plazo, hasta la fecha en que se pongan las cantidades a dispo-

sición del contratista.

"Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a las establecidas por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de crédito-fiscal. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha de pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del organismo ejecutor. Lo previsto en este párrafo se deberá pactar en los contratos respectivos."

"Artículo 45.- Las estimaciones se deberán formular con una periodicidad no mayores de un mes en la fecha de corte que fije la dependencia o entidad. Para tal efecto:

- "1.- El contratista deberá entregar a la residencia de supervisión la estimación acompañada de la documentación de soporte correspondiente dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte; la residencia de supervisión dentro de los ocho días hábiles siguientes deberá revisar, y en su caso, autorizar la estimación.

"II.- En el supuesto de que surjan diferencias técnicas o numéricas, las partes tendrán dos días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo señalado para la revisión, para conciliar dichas diferencias, y en su caso, autorizar la estimación correspondiente. "

"Artículo 27.- El otorgamiento de los anticipos se deberá pactar en los contratos de obra y en los de servicios relacionados con las mismas.

"En la liquidación final, se pagarán el total de los trabajos ordinarios y extraordinarios pactados con base en precios unitarios o precio alzado. Conformando esta liquidación el pago total de los trabajos ejecutados en los términos del contrato y las modificaciones y ajustes en el caso de haber existido.

"Si el contratista no estuviere conforme con las estimaciones o con la liquidación, tendrá un plazo de treinta días naturales, a partir de la fecha en que se hayan formulado estas, para reclamar por escrito. Transcurrido el plazo anterior sin que el contratista haya reclamado, se considerará que la estimación o la liquidación quedó definitivamente aceptada por él y sin derecho a ulterior reclamación. "

Consideramos que las mencionadas reglas contemplan una presun-

jure et jure, pero solamente para efectos administrativos, pudiendo el contratista demandar judicialmente, incluso en el caso de que no se haya reclamado antes del término estipulado de treinta días.

Se deberá entender por precio alzado: " El importe total que se paga por una obra o parte de la misma, totalmente terminada."

La legislación sobre obra pública debería prever una correcta evaluación del costo financiero y actualizarse para la justa liquidación, adecuando los porcentajes de anticipo a las presentes condiciones, tanto en el contrato original, como en los convenios adicionales a dicho contrato.

Los anticipos insuficientes, la falta de pago oportuno de las estimaciones y del costo financiero, son aspectos que afectan gravemente la liquidez del contratista y por lo mismo el avance de los programas de obra.

Con base en la solicitud que presentó el contratista, la dependencia o entidad llevará los estudios necesarios para determinar la procedencia de la petición siempre y cuando no exista demora imputable a éste. Dentro de los veinte días hábiles siguientes, a partir de la fecha de presentación de la solicitud, de considerarse procedente ésta, ajustará los precios informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Recepción de obras y otorgamiento de finiquito. Las dependencias o entidades recibirán los trabajos hasta que sean terminados en su totalidad, cuando los mismos se hayan realizado de acuerdo con las especificaciones convenidas y demás instrucciones u órdenes.

También podrán efectuar recepciones parciales de trabajos en los siguientes casos

- 1.- Suspensión de contrato
- 2.- Cuando existan trabajos terminados de partes identificables y susceptibles de utilizarse, aun cuando no esté terminada la totalidad de la obra.
- 3.- Cuando de común acuerdo se convenga en dar por terminado el contrato anticipadamente..
- 4.- En los casos de rescisión.

Por finiquito deberá entenderse: "La recepción de la obra contratada y presentación de la documentación requerida por la "dependencia" o "entidad".

La recepción parcial o total de los trabajos y la liquidación de su importe se efectuarán sin perjuicio de las deducciones que deban hacerse por--

concepto de retenciones o sanciones. Se procederá a recibir los trabajos dentro de un plazo de treinta días calendario a partir de la fecha de verificación que haga la dependencia o entidad sobre la terminación de los trabajos, levantándose al efecto el acta respectiva y procediéndose a formular la liquidación correspondiente.

La dependencia o entidad, si esta última es de aquellas que se encuentran bajo el supuesto señalado en el penúltimo párrafo del Artículo 47 de la Ley, dentro de los plazos establecidos en el mismo Artículo, constará la terminación de los trabajos realizados por contrato o por administración directa y deberá levantar acta de recepción en la que conste este hecho, que contendrá como mínimo:

- I.- Nombre de los asistentes y el carácter con que intervengan en el caso.
- II.- Nombre del técnico responsable por parte de la dependencia o entidad, y en su caso, el del contratista.
- III.- Breve descripción de las obras o servicios que se reciben.
- IV.- Fecha real de la terminación de los trabajos.

- V.- Relación de las estimaciones o gastos aprobados, monto ejecutado, créditos a favor o en contra, saldos y
- VI.- En caso de trabajos por contrato, las garantías que continuarán vigentes y la fecha de su cancelación.

Con una anticipación no menor de diez días hábiles a la fecha en que se levante el acta de recepción lo comunicarán a la Contraloría, a fin de que si lo estima conveniente, nombren representantes que asistan al acto.

La recepción de las obras correspondientes a la dependencia o entidad contratante se hará bajo su exclusiva responsabilidad.

En la fecha señalada, se levantará el acta con o sin la comparecencia de los representantes a que se refiere este Artículo.

Dentro de esta obligación, se incluye la de la cancelación posterior de las finanzas.

Obligación de informar a las dependencias respectivas. Las dependencias y entidades además de informar oportunamente el seguimiento y los cambios de la obra contratada, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría, y a las dependencias coordinadoras de sector, deberán proporcionar a éstas todas las facilidades necesarias a fin de que puedan reali-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

zar la continuidad y el control de las obras públicas.

Mantenimiento de las obras. La Administración Pública quedará obligada, después de que una obra quede terminada, a mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y vigilar que su uso, operación, mantenimiento y conservación se realicen conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos. Artículos 53 y 54 de la Ley de Obras Públicas.

OBLIGACIONES DEL CONCESIONADO.

Las obligaciones del contratista, derivadas de la contratación y ejecución de la obra pública son:

Otorgamiento de garantías. En la contratación de obra pública, -- existen tres clases de garantías que debe otorgar el contratista, y son:

- 1.- La garantía de asegurar la seriedad de las proposiciones en el procedimiento de licitación y análisis.
- 2.- La garantía sobre el anticipo que se otorga al contratista. Esta será por la totalidad del monto concedido y se constituirá mediante fianza, a través de una institución autorizada. La garantía la presentará el contratista previamente a la entrega -

de dicho anticipo, es decir, dentro de los quince días hábiles siguientes, a partir de la fecha en que el contratista reciba copia del contrato o del acta del fallo de la adjudicación. Anteriormente el reglamento disponía que a partir de la firma del contrato, lo cual era más razonable.

- 3.- Para los ejercicios subsecuentes, se presentará en un plazo igual a partir de la fecha en que la administración le notifique por escrito el monto del anticipo para hacer la compra de equipo y materiales, y de instalación permanente, conforme a la inversión autorizada, subsistiendo esta garantía hasta la total amortización del anticipo correspondiente, en cuyo caso la dependencia, informando a la Tesorería de la Federación o a la entidad, lo notificará a la institución afianzadora para que ésta lleve a cabo la cancelación de dicha garantía.

Ejecución de la obra. El contratista se obliga a realizar los trabajos objetos del contrato, de conformidad con las normas de construcción y, en su caso, con las especificaciones establecidas para la obra vigente en la dependencia o entidad en cuanto al proyecto, a los planos, órdenes de trabajo, instrucciones y demás documentos que constituyan el contrato.

Asimismo, observará las disposiciones que en materia de construcción rijan en el ámbito local o municipal, cumpliendo con los requisitos técnicos y legales en la ejecución de las obras, Artículo 29 bis de la Ley de Obras Públicas.

Los trabajos deberán comenzar y terminarse en las fechas convenidas, cumpliéndose con el calendario y programa de los mismos y sus avances, Artículos 16 de la Ley de Obras Públicas y 40 de su Reglamento.

El contratista está obligado a tener a un representante en el lugar de las obras, por todo el tiempo que duren éstas: el representante conocerá el proyecto, las normas y las especificaciones, además de estar facultado para ejecutar los trabajos contratados, así como para objetar o captar las estimaciones de trabajo o la liquidación que se formulen y, en general, para actuar en nombre y por cuenta del contratista en todo lo referente al contrato.

Igualmente, está obligado a ejecutar los trabajos extraordinarios y las modificaciones -estas últimas en caso de estar de acuerdo en realizarlas- debiendo ser la ejecución de las obras a satisfacción de la administración.

Deberá vigilar la actuación de los subcontratistas en caso de existir estos: se obliga, asimismo, a no ceder a terceras personas físicas o morales sus derechos y obligaciones derivados del contrato y sus anexos, así como

tampoco cederá los derechos de cobro sobre los bienes y trabajos ejecutados, sin previa aprobación expresa y por escrito de la dependencia o entidad.

Suministro de materiales.- El contratista se obliga a que los materiales y equipo que se utilicen en los trabajos objeto de la obra motivo del contrato, cumplan con las normas de calidad establecidas.

Si por cualquier causa alguno o algunos de los materiales especificados para la obra, no se pudieran conseguir en el mercado, el contratista dará aviso por escrito a la administración, exponiendo las razones y proponiendo aquel o aquellas marcas por las que puedan ser sustituidos los materiales especificados originalmente, acompañando en su comunicado un análisis de la variación de precios que resultare.

El contratista será responsable del cuidado de los materiales y equipos necesarios para la ejecución de los trabajos, incluidos los que proporcione la administración.

Obligación de responder como patrón del personal que ocupe el --- contratista. El contratista como patrón del personal que ocupa con motivo de los trabajos materia del contrato, será el único responsable.

La modificación, arreglo o demolición por el contratista de la obra

mal ejecutada no motivará prórroga en el plazo, ni costo de ningún tipo para la dependencia o entidad.

Otras obligaciones accesorias.- El contratista deberá coadyuvar en la extinción de los incendios de bosques comprendidos en las zonas en que ejecuten los trabajos objetos del contrato, con el personal y con los elementos de que dispongan para ese fin.

Asimismo, deberá comunicar a la Secretaría de Salud la aparición de cualquier brote epidémico en el área donde se realizan las obras y de coadyuvar de inmediato para combatirlo.

PRINCIPIO DE MUTABILIDAD Y FLEXIBILIDAD DEL CONTRATO.

La facultad para modificar el contrato de obra pública es un derecho que tiene la administración, pero siempre respetando la voluntad del particular y el contenido económico que se deriva del contrato.

El interés público como principio, causa y fin de los contratos administrativos, no se puede satisfacer si los supuestos de hecho que existieron al celebrarlo cambian de tal forma que las acciones o prestaciones se vuelven inoperantes o contraproducentes para lograr la satisfacción de ese interés, llevando implícitamente estos contratos la cláusula *rebus sic stantibus*.

Siguiendo la teoría general de los contratos administrativos, cuando las variaciones hechas por la Administración Pública afecten el interés patrimonial del contratista rompan el equilibrio del convenio, este último tiene derecho al rescate que le asegure la intangibilidad de su patrimonio, -- constituyendo lo que se ha denominado como flexibilidad del contrato.

Como colaborador de la administración, el contratista debe aceptar las modificaciones que éste haga, en atención a los fines que persigue.

Este denominado hecho del príncipe, puede resultar de un hecho o un acto general o particular, directo o indirecto, pero siempre lícito, sin constituir una violación al contrato.

La administración:

"... tiene, pues la potestad de aumentar o reducir la extensión y la calidad de las prestaciones que el contrato administrativo impone al contratante para ajustarlo a las fluctuaciones que el tiempo y la técnica exigen, e inclusive para ponerle término antes de la consumación del plazo convenido para su extinción".

Las modificaciones pueden ser directas o indirectas. Las directas van al encuentro del contrato o de alguna de sus disposiciones, en miras del

fin del servicio o de las necesidades públicas, pues de lo contrario podrá impugnarse. Las indirectas son las que hacen la ejecución del contrato más difícil, más onerosa o menos remunerativa, sin la finalidad de variar los derechos o las obligaciones establecidas en el contrato, por ejemplo, las leyes que aumentan los derechos de importación de mercadería a emplear en una obra.

Cabe recordar que las dependencias o entidades no pueden violar los contratos administrativos por medio de acuerdos gubernativos, pues esto importaría una violación de los Artículos 14 y 16 Constitucionales, y por lo mismo podrían impugnarse mediante el Juicio de Amparo.

Para que de actos generales resulte el derecho del contratista a ser indemnizado, se necesita que el daño causado pueda ser calificado de "daño diferencial".

Como ya se expresó, la administración puede variar el objeto del contrato, es decir, en cuanto a su extensión y alcance, pero no el objeto considerado como el hacer del contrato, y tampoco puede privar al contratista de su utilidad económica; por lo que el Artículo 41 de la Ley de Obras Públicas, en vigor, impone la limitación de que las modificaciones no podrán afectar la naturaleza y las características esenciales de la obra contratada originalmente.

Hay que precisar la inaplicabilidad de la exceptio non adimpleti contractus en los contratos administrativos, es decir, el contratista en la obra pública no puede dejar de cumplir sus obligaciones, alegando el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la administración, salvo cuando el incumplimiento de ésta, haga verdaderamente imposible el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista. Becaitz también considera como causa justificante, el que el contratista suspenda el cumplimiento de sus obligaciones, por el atraso o la falta de pago de las estimaciones, por parte de la administración, cuando esto asuma caracteres graves.

A la inversa la administración si puede suspender el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto el contratante deje de hacerlo con las suyas.

Si las dependencias o entidades modifican el monto, el plazo del contrato o el proyecto sustancialmente, es de toda lógica y justicia que se com-pense al contratista, por todas las consecuencias económicas que la modificación traerá, sobre todo porque la ejecución de la misma es resultado de un convenio, es decir, de un acuerdo de voluntades, y el contratista, además de ser parte en la relación contractual, es un colaborador de la Administración Pública en la consecución de los fines perseguidos por ésta.

El actual Artículo 41 de la Ley de Obras Públicas, menciona el re-

quisito de convenios para cualquier tipo de modificación, por lo que se hace necesario precisar el alcance y las características de los mismos.

Hay que precisar por la importancia que reviste, que el contratista siempre tendrá derecho al pago de los trabajos modificativos ejecutados por él, ya sea como indemnización o ya derivado de un convenio, no estando esto sujeto a discusión alguna. Asentado lo anterior, cabe plantear las siguientes interrogantes:

El convenio modificativo es distinto del contrato original? La respuesta es negativa, pues ese convenio forma parte de un todo, es decir, del contrato principal licitado y adjudicado y así concedido por lo mismo, las modificaciones que resulten en el plazo o monto, o las variaciones al proyecto son parte de la misma obra.

El convenio sobre las modificaciones deberá constar por escrito en un documento anexo al contrato original? Lo lógico e ideal sería que dicho convenio se celebrara en un documento anexo, pero la respuesta a la pregunta es negativa, ya que lo importante será el acuerdo de voluntades conformador del convenio, independientemente de su formalización o documentación anexada al principal.

Afirmamos que siempre será expresa la voluntad de las dependencias o entidades para que el contratista realice las modificaciones, y que constará por escrito en el contrato original, en virtud de formar parte de éstos los planos, proyectos, especificaciones, órdenes, etc., con fundamento en el Artículo 39 párrafo tercero de la Ley de Obras Públicas.

El error en que muchas veces se incurre es el creer que el contrato de obra pública celebrado es simplemente el documento en que constan las declaraciones y cláusulas del mismo y no entender que por ley, el contrato es eso, sus anexos y todos los planos, órdenes de trabajo, proyectos, especificaciones y programas, así como el contenido del pliego de condiciones y oferta adjudicada.

Recordemos que en los contratos de obra pública debe existir ante todo una flexibilidad, que permita cumplir con la ejecución de los trabajos -- sin demora alguna.

Resulta irrelevantes si el convenio modificante consta en un documento anexo al contrato principal o no, pues la formalización de este, está sujeta a la voluntad de la administración, no del contratista, el que tendría que demandar el otorgamiento del convenio por escrito, ejercitando la acción pro-forma.

Esto además de tardado, a nuestro juicio es innecesario y atentatorio a los caracteres propios de los contratos administrativos, pues lo importante es el acuerdo de voluntades que siempre se podrá demostrar fácilmente comparando los volúmenes y montos de obra hechas, con los ejecutados al final, ajustados a los planos, especificaciones, proyectos, programas y órdenes, mediante prueba pericial.

El derecho del contratista a que se le paguen las modificaciones realizadas por él, puede derivarse como se ha dicho de un acuerdo de voluntades o tener carácter indemnizatorio, pero siempre deben pagárselas.

El carácter indemnizatorio puede resultar de la ejecución de las modificaciones sin convenio celebrado, por ejecución de órdenes, de plano y especificaciones de trabajo en general, sin acuerdo de voluntades normalmente surgidas de montos pequeños o de modificaciones no apreciables por el contratista, sin darse cuenta de ellas. Igualmente, puede nacer de convenios celebrados que resulten afectivos de nulidad absoluta o no convalidables.

El contratista es un colaborador de la administración, por lo que se le debe respetar y garantizar su interés económico.

4.- LA CONSTRUCCION DE LA OBRA PUBLICA

Es en esta fase donde se ejecuta o se lleva a cabo la materialización de la concesión que se formalizó mediante el contrato de obra pública. La construcción de la obra pública que es el objetivo de la ya mencionada concesión, que como ya vimos es un contrato de obra pública el cual se distingue -- del contrato de concesión de obra pública, este último regulado legislativamente en otros países, pudiendo definir a este último, siguiendo a Caldera - Delgado, como aquel:

"... Por el cual la administración encarga a un contratista particular la realización de un trabajo público, generalmente consistente en la construcción de una obra pública, de naturaleza inmueble, por cuenta y riesgo del contratista, obra que pasará al dominio público, asegurándose al empresario-constructor de la obra su explotación exclusiva y excluyente durante un período de años, durante el cual aquél tiene derecho a percibir un precio o tarifa de parte de los usuarios de la obra, bajo la supervigilancia y la protección de la Administración. (2)

(2) Citado por Canals Arenas, Jorge Ricardo - El contrato de Obra Pública. -- Editorial Trillas, México 1992, págs. 99-100.

parte de los usuarios de la obra, bajo la supervigilancia y la protección de la administración.

De acuerdo al Artículo 40 de la Ley de Obras Públicas que a la letra dice:

"La ejecución de la obra contratada deberá iniciarse en la fecha señalada, y para ese efecto, la dependencia o entidad contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo."

5.- LA EXPLOTACION DE LA OBRA PUBLICA

Se reconoce que el concesionario es propietario de ellos, aunque sujetos a ciertas modalidades ya que no puede gravarlos, ni cederlos, sin permiso de la autoridad y estarán sujetos a la revisión. Son el conjunto de elementos materiales que se destinan a la explotación de la concesión. Por ejemplo, equipo de transporte, plantas de beneficio, minerales, etc.

En la concesión de explotación de bienes que extraiga y con los cuales se beneficie, sobre todo, los minerales, pero no es dueño del suelo y subsuelo concedidos.

El Artículo 27 Constitucional, con respecto a la explotación nos

dice que dos son los principios fundamentales en esta materia:

El dominio directo de la nación sobre todas las substancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a un régimen de concesión, la explotación de tales substancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación.

Con relación al Artículo 2o. de la Ley de Obras Públicas entendemos que la explotación de la obra pública se hará en favor del particular para que el beneficio, obtenido de tal explotación, claro que dentro de los límites que la Ley le impone, claro que con el tiempo regresa a la nación y para el beneficio del pueblo.

6.- LA EXTINCION DE LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

Los modos de extinción de la concesión son varios el más normales el cumplimiento del plazo. luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión; revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes aludidas. se utiliza una terminología a veces imprecisa, la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como causa de terminación más importante.

Se habla de las formas de extinción de la relación contractual que son: la normal y la anormal. La normal se da por el cumplimiento del contrato o por el vencimiento del término.

La anormal se refiere a los casos de nulidad y resolución de la relación contractual.

7.- CUMPLIMIENTO

De la extinción por cumplimiento poco hay que hablar, como el mismo sustantivo indica se da cuando el contratista entrega los trabajos de acuerdo con el proyecto, los planos y en general, todas las órdenes e instrucciones de trabajo dadas por la dependencia o entidad y las demás estipulaciones convenidas.

Tanto en el vencimiento del término como en el cumplimiento del objeto, los efectos no cesan automáticamente, sino hasta que el contratista hace entrega de las obras y la administración las recibe, en entrega total y definitiva pues pudieron existir entregas parciales de trabajos identificables. Para tal efecto, el contratista notificará por escrito la terminación de los trabajos, adjuntando la documentación referente a pagos, monto ejercido, créditos a favor o en contra, y saldos, que verificará la dependencia o entidad dentro de -

los treinta días calendario siguientes:

La recepción de los trabajos se hace dentro de los treinta días naturales siguientes a los de la verificación, haciendo la liquidación correspondiente, pagando los trabajos ordinarios y los extraordinarios ejecutados, las modificaciones y, en los contratos de servicios relacionados con la obra pública, todos los gastos directos e indirectos, la utilidad y el costo de las obligaciones estipuladas a cargo del propio contratista.

El importe de las responsabilidades, debidamente comprobadas, del contratista, se deducirá de las cantidades pendientes y si no fueran suficientes, se hará efectiva la fianza otorgada.

Si al recibirse la obra existen reclamaciones del contratista pendientes de resolver se decidirá sobre las mismas en un plazo de otros treinta días, a partir de la recepción.

La recepción total o parcial y su pago se realizarán sin perjuicio de las deducciones que deban hacerse por concepto de retenciones y sanciones.

Respecto al vencimiento del término, cabe aclarar que puede suceder que el contrato se dé por terminado anticipadamente, de común acuerdo -

en los casos fortuitos o de fuerza mayor, o por cualquier causa no imputable al contratista, siéndole imposible cumplir con el programa, para lo cual, solicitará oportunamente y por escrito una prórroga expresando los motivos de su solicitud, resolviéndose en un plazo no mayor de treinta días la justificación y procedencia de la prórroga, por la entidad o dependencia.

Si los motivos fueran imputables al contratista, igualmente podrá solicitarse la prórroga, pero será optativo para la dependencia o entidad el concederla o negarla.

Si la concede, se impondrán al contratista las sanciones a que haya lugar. Si la niega, podrá exigirse el cumplimiento del contrato, ordenando que adopte las medidas necesarias a fin de concluir los trabajos oportunamente, o bien, rescindir el contrato.

En el caso de suspensión del contrato, por causas no imputables al contratista, la dependencia o entidad pagará el importe que corresponda a los trabajos ejecutados hasta esa fecha, sometiendo a consideración de aquel, el estudio respectivo y acompañando la documentación necesaria, resolviéndola dependencia o entidad al respecto en un plazo no mayor de treinta días naturales.

Pagará también los daños que esto le cause al contratista. Los ---

trabajos ejecutados o servicios prestados que no hayan sido considerados o no puedan considerarse en el precio pactado en los contratos de obra a precio-alzado, se cubrirán siguiendo el procedimiento para los trabajos extraordinarios.

Tanto en el vencimiento del plazo como en el cumplimiento del objeto, se hará necesario un acto administrativo para tenerlo por concluido.

A) LA CADUCIDAD.

Opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, reglamento o en el acto de concesión, dentro de determinados plazos, y no cumple con ellos, por ejemplo cuando no adquiere el equipo necesario para la terminación de la obra pública, o no inicia la prestación o la explotación de dicha obra, o también cuando en la concesión minera no realiza las inversiones a que está obligado en cierto tiempo, opera la caducidad.

A veces se dan en las leyes administrativas, como causas de caducidad, causas que constituyen incumplimiento, o bien, causas de revocación.

B) LA REVOCACION

La práctica administrativa de México se ha orientado a considerar-

como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma: así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minería, de transporte, bancaria y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

RESOLUCION DEL CONTRATO

Dentro de la resolución, se contienen los conceptos de rescisión y de revocación.

La revocación es la extinción del contrato por la administración, directamente, por sí y ante sí, sin necesidad de obtener previamente la conformidad del contratista, o aún en contra de su voluntad; o unilateralmente cuando las necesidades colectivas así lo exigen, o por razón de oportunidad o conveniencia.

En ocasiones se produce una profunda modificación en los motivos

de hecho que determinaron el contrato o convenio, teniéndose que revocar - por haber desaparecido la necesidad pública. En este caso, se revoca por carecer de causa y sus efectos se proyectan hacia el futuro.

Puede suceder que la revocación sea por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, respondiendo a una mejor satisfacción del interés público, en miras de una correcta administración. En este caso, debe motivarse el acto de la revocación, dejando en forma clara y precisa la legitimidad del obrar administrativo, constituyendo una competencia discrecional.

Este último modo de revocación tiene su origen en nuevas exigencias públicas que la imponen, haciendo incompatible la vigencia del contrato con las necesidades públicas colectivas, que se afectarían con la ejecución del mismo.

La Ley de Obras Públicas, en su Artículo 43, considera como rescisión, tanto a ésta, propiamente dicha, como a la revocación

"Artículo 43.- Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos de obra por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de esta ley.

"La rescisión se presenta por la contravención o incumplimiento del

contrato o de su legislación aplicable.

"Cuando las dependencias o entidades decidan rescindir el contrato por incumplimiento, operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial y obtener la sentencia respectiva.

"Las causas que pueden originar que la administración rescinda el contrato por incumplimiento del contratista son:

- 1.- Que el contratista no inicie los trabajos en la fecha convenida.
- 2.- Suspensión injustificada de los trabajos o cuando la dependencia o entidad rechace por defectuosa alguna parte y el contratista se niegue a repararla o a reponerla.
- 3.- Por no ejecutarse los trabajos de conformidad con lo estipulado o no acatar las órdenes por escrito, planos, etc.
- 4.- No cumplir con el programa de trabajo, acarreado este atraso la dificultad de terminar los trabajos en el plazo estipulado, a juicio de la dependencia o entidad.
- 5.- Ser declarado en quiebra o en suspensión de pagos.
- 6.- Por subcontratación sin la debida notificación y sin consentimiento.

- 7.- Por ceder los derechos de cobro sin aprobación previa por escrito.
- 8.- No facilitar la inspección, vigilancia y supervisión de los trabajos.
- 9.- Cambiar la nacionalidad cuando se haya establecido como requisito tener esa.
- 10.- Invocar los extranjeros la protección de su gobierno en relación con el contrato.
- 11.- Incumplimiento del contrato y de la legislación aplicable en general.

En el caso de incumplimiento del contratista, la dependencia o entidad podrá optar entre exigir el cumplimiento del contrato y el hacer efectivas las penas convenidas en su caso, o declarar la rescisión. En este último supuesto, el contratista pagará una pena convencional que podrá ser hasta por el monto de las garantías otorgadas en reparación de los daños y perjuicios causados a éstas.

El procedimiento de rescisión es el siguiente:

Será comunicado en forma fehaciente por la dependencia o entidad

al contratista, cuando considere que éste ha incurrido en alguna causa de rescisión, para que exponga lo que a su derecho convenga en un plazo de veinte días calendario.

Transcurrido este plazo, si el contratista no manifiesta nada en su defensa o si lo manifestado no resulta a satisfacción de la dependencia o entidad, dictará resolución que proceda, la cual comunicará al contratista y a la "Secretaría", dentro de los veinte días hábiles siguientes.

C) LA RESCISIÓN

Se considera que la rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato a convenio para darle por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo opera esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión, como ya se indicó, por ejemplo, los de utilización de la franja costera.

Para los efectos de los Artículos 42 y 43 de la Ley de dependencias y entidades podrán suspender o rescindir los contratos de obras o de servicios ajustándose a lo siguiente:

I.- Cuando se determine la suspensión de la obra o rescisión del

contrato, por causa no imputable al contratista, la dependencia o entidad pagará, a solicitud del contratista, los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables. El contratista dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de la notificación escrita de la contratante sobre la suspensión o rescisión, deberá presentar estudio que justifique su solicitud, dentro de igual plazo la dependencia o entidad deberá resolver sobre la provi-dencia de la petición, para lo cual se deberá celebrar convenio entre las partes y;

II.- En caso de rescisión del contrato por causas imputables al contratista, la dependencia o entidad procederá a hacer efectivas las garantías y se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de notifica-ción de la rescisión. En dicho finiquito deberá preverse el sobrecosto de los trabajos aún no ejecutados, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados.

Lo anterior es sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran existir.

La dependencia o entidad procederá a la rescisión del contrato - - -

cuando el contratista no inicie los trabajos en la fecha pactada, suspenda injustificadamente los trabajos o incumpla con el programa de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción y no repare o reponga alguna parte de la obra rechazada que no cumpla con las especificaciones de construcción o normas de calidad, así como cualquier otra causa que implique contravención a los términos del contrato.

No implicará retraso en el programa de ejecución de la obra y portanto no se considerará como incumplimiento del contrato y causa de rescisión cuando el atraso tenga lugar por falta de pago de estimaciones y del ajuste de costos dentro de los plazos establecidos en el Artículo 43 de este Reglamento, de información referente a planos, especificaciones o normas de calidad, de entrega física de las áreas de trabajo y de entrega oportuna de materiales y equipos que deba suministrar la contratante, así como cuando la dependencia o entidad hubiere ordenado por escrito la suspensión de los trabajos.

Las propias dependencias y las entidades cuyos presupuestos se encuentran incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal o reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, darán cuenta a la Secretaría y a la Contraloría dentro de los diez

días hábiles siguientes a la suspensión o rescisión sobre las causas que los motivaron.

En los contratos se deberá estipular que las partes convienen que -- cuando la dependencia o entidad determine justificadamente la rescisión administrativa del contrato, la decisión correspondiente se comunicará por escrito al contratista, exponiendo las razones que al efecto se tuvieren para que éste, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la notificación de rescisión, manifieste lo que a su derecho convenga, en cuyo caso la dependencia o entidad resolverá lo conducente, dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación del contratista.

Lo previsto en este comentario es sin perjuicio de que los contratistas se inconformen por escrito ante la autoridad correspondiente dentro de los diez días hábiles siguientes al del acto motivo de dicha inconformidad, para lo cual deberán acompañar a su inconformidad las pruebas documentales necesarias.

Tanto en la rescisión por causas del interés general - revocación,- como por causas no imputables al contratista, se pagará a éste la parte de la obra o de los servicios ejecutados y los gastos no recuperables, previo estudio

que se realice en la justificación de dichos gastos; la misma regla opera en el caso de suspensión.

A continuación se transcriben los Artículos 53 y 54 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

"Artículo 53.- En todos los casos de rescisión de contrato o de suspensión definitiva de los trabajos que se efectúen por administración directa, la dependencia o entidad deberá levantar acta circunstanciada, donde se haga constar el estado que éstos guardan; en dicha acta se asentarán las causas que motivaron la rescisión o suspensión definitiva. En caso de suspensiones temporales no se requerirá levantar acta circunstanciada.

"Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por rescindir el contrato lo solicitará a la dependencia o entidad, la cual decidirá dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la solicitud; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaración correspondiente."

"Artículo 54.- Las dependencias o entidades, por sí o a petición de la Secretaría o de la Contraloría, podrán suspender las obras contratadas o

"que se realicen por administración directa o rescindir los contratos cuando no se hayan atendido las observaciones que estas dependencias hubieren formulado con motivo del incumplimiento de las disposiciones de la ley y demás aplicables.

"Cuando se hubiere rescindido el contrato, la dependencia o entidad verificará si existió otra proposición aceptable en el procedimiento de la licitación, en cuyo caso el contrato se celebrará con este contratista, Fracción II del Artículo 56 de la Ley de Obras Públicas."

CH) LA ANULACION

Anulación.- Accion o efecto de anular.

Anular.- Declarar nulo un acto jurídico, (contrato, testamento), etc. (3)

Pueden ser anulados, además de por vicios en el consentimiento, los contratos que aun convenidos por autoridades competentes, son dictados contra la ley material - siendo ilegales o antirreglamentarios-, o cuando no haya oído a alguna autoridad, debiéndose hacerlo para formalizar el contrato.

Los contratos nulos por infracción manifiesta de esta ley, serán de

(3) Diccionario de Derecho. Op. Cit. pág. 82.

pleno derecho ex tunc, es decir, con efectos retroactivos. Así lo establece el Artículo 72 de la Ley de Obras Públicas: "Los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley, serán nulos de pleno derecho".

También será nulo el contrato, cuando el procedimiento de licitación lo haya sido por infracción a la ley o a su reglamento.

CAPITULO IV

LA OBRA PUBLICA Y LA TRASCENDENCIA JURIDICA ECONOMICA QUE PARA LA SOCIEDAD MEXICANA TIENE SU CONCESSION EN LA ACTUALIDAD.

Antes de llevar a cabo el análisis de la trascendencia juridico-económica que para la sociedad mexicana tiene la concesión de la obra pública, inicialmente hablaremos de la obra pública.

I.- CONCEPTO

Para llevar a cabo la definición de obra pública, consideramos necesario hacer referencia al Artículo 2o. de la Ley de Obras Públicas del cual se desprende el significado de la misma.

"Artículo 2o. 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 a disposición de ley.

" Quedan comprendidos:

" I.- La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este Artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y

"aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.

"II.- La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común y

" III - Todos aquellos de naturaleza análoga:

" Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, necesario para la realización de las obras públicas por administración directa, o lo que suministren las dependencias o entidades conforme a lo pactado en los contratos de obra, se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicios de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva"

Consideramos que el Artículo 2o. del citado ordenamiento legal nos proporciona un concepto claro del significado de la obra pública, aunque también cabe aclarar que la obra pública "es un hecho 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 o a cualquier finalidad de beneficio general", esto es de acuerdo a lo que nos dice Rafael de Pina. (1)

(1) De Pina, Rafael, y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1981. pág. 368

Si tomamos en cuenta la definición de obra pública señalada en el Artículo 2o. de dicho ordenamiento y establecemos una comparación con la señalada en el párrafo inmediato anterior, podemos establecer que la obra pública consistirá en todo trabajo realizado por el Estado o a su nombre, sobre un bien inmueble o un bien mueble que deba incorporarse, adherirse, o destinarse a los bienes inmuebles, y que tenga por objeto crear, construir, conservar, o modificar dichos bienes, siempre y cuando se persiga un propósito de interés general.

B) FORMAS DE REALIZACION DE LA OBRA PUBLICA

I.- LA CONSTRUCCION DIRECTA

Los diferentes tipos o géneros de la obra pública, se ven por lo general incrementados conforme va pasando el tiempo y a medida en que nuestro país ha venido logrando su desarrollo.

La influencia que trae consigo el desarrollo moderno, ha traído como consecuencia una amplia gama de satisfactores, mismos que de alguna forma se encuentran incorporados o por incorporarse a nuestra sociedad.

En base a lo anterior, podemos afirmar que las obras públicas se han convertido en una rama muy importante en el desarrollo específico de nuestro país, razón por la cual surge la necesidad de contar con un gran sentido de responsabilidad, así como de amplios y variados conocimientos que han de estar debidamente actualizados, no sólo en los aspectos técnicos, sino que también en los políticos, sociales, económicos y culturales.

Deberá quedar en claro, que el área de acción que se presenta en la realización de las obras públicas, no será atribución ni responsabilidad de una sola dependencia oficial o bien del Estado, ya que como fue señalado la obra pública, es realizada directa o indirectamente por la colectividad, con la intervención debida del Estado. Por otro lado podemos afirmar que la realización

de estas obras es llevada a cabo por diversos organismos pertenecientes a la Administración Pública, al respecto podemos señalar que la coordinación global va a corresponder a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Aunado a lo anterior no debe olvidarse que las obras realizadas -- por los gobiernos estatales necesitan igualmente niveles de eficiencia adecuados.

Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas mediante contrato o administración directa, Artículo 28 de la Ley de Obra Pública, elaborando para tales efectos dentro de su programa, los presupuestos para cada obra, distinguiendo las que, se ejecutarán por administración directa, de las que ha ejecutado por contrato.

Se podrán ejecutar obras por administración directa, cuando se posea la capacidad técnica y los elementos necesarios, pudiendo utilizar complementariamente la mano de obra local, alquilar el equipo y la maquinaria de construcción complementaria, se deberán utilizar los materiales regionales, así como los acarrees complementarios que hagan falta, debiéndose contratar instalados, montados o colocados los equipos, instrumentos y elementos prefabricados terminados y los materiales que se requieran. En la planeación de estas obras, las dependencias y entidades deberán considerar la disponibilidad real que tengan de personal adscrito a las áreas de proyecto y construcción, de ma-

quinaria y de equipo de construcción de su propiedad: debiéndose establecer en los convenios que se celebren con las Entidades Federativas, según Artículos 70, y 54 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas. En la ejecución de estas obras, bajo ninguna circunstancia podrán participar contratistas, incluidos los sindicatos, sociedades y asociaciones civiles, excepción hecha de contratar instalados, montados, colocados o aplicados los equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados y materiales que se requieran; aunque se podrá utilizar la mano de obra local complementaria necesaria por obra determinada, de acuerdo al Artículo 55 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

2.- EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Para iniciar el presente capítulo, diremos que en muchas ocasiones el Estado no dispone de los recursos necesarios para la realización de obras públicas. Es entonces cuando se hace necesaria la contratación con los particulares, creándose con esto la figura de los contratos de obra pública.

El término "Contrato" es utilizado en materia civil y también es aplicable en materia administrativa, por ello conviene citar el Artículo 1793¹ del Código Civil. Más aún, los contratos son tema propio de la Teoría General del Derecho por cuanto que se relacionan con todas las ramas del mismo.

Artículo 1793 del Código Civil.- "Los convenios que producen o

transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos."

Por otra parte conviene recordar la definición de los actos jurídicos, mismos que se definen como "una manifestación de voluntad que se realiza con el objeto de producir determinadas consecuencias de derecho." (2)

De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que los contratos van a ser actos jurídicos.

La doctrina establece el que los contratos en general, podrán ser estudiados en base a los siguientes puntos de vista:

- Contrato como acto jurídico.
- Contrato como norma individualizada.

Una vez que los contratos sean sujetos a un análisis, tomando en cuenta estos dos puntos de vista, podremos entonces referirnos a la Teoría General de los Contratos.

Los contratos al ser estudiados como actos jurídicos, se referirán específicamente a su formación, es decir, a sus elementos de existencia y de validez, en tanto que si estos son estudiados en cuanto a su norma jurídica, nos referirnos a todos aquellos problemas que atiendan específicamente a sus ámbitos a los cuales se encuentran sujetos los mismos.

El maestro Rafael Rojina Villegas en su estudio de Derecho Civil Mexicano, establece los principios fundamentales de los contratos, clasificán-

(2) Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1987. Página 99.

dolos en tres grandes grupos:

- Principios fundamentales en la celebración de los contratos.
- Principios fundamentales en la vigencia de los contratos.
- Principios fundamentales que rigen el incumplimiento de los contratos.

A continuación haremos breve referencia a cada uno de ellos.

Dentro de los principios fundamentales en la celebración de los contratos, podemos clasificar a los mismos:

- Principio de posibilidad.
- Principio de licitud.
- Principio de capacidad.
- Principio de veracidad.
- Principio de libertad

PRINCIPIO DE POSIBILIDAD

Este principio ha de referirse a la posibilidad física y jurídica en el objeto de los contratos. La posibilidad física va a significar la existencia de las cosas en la naturaleza, o bien que puedan llegar a existir en la misma. En cuanto a la posibilidad jurídica, podemos señalar el que las cosas existentes en la naturaleza, deberán de estar en el comercio y tendrán como característica el que sean determinados o determinables.

PRINCIPIO DE LICITUD

A este respecto podemos señalar que la legislación, establece la necesidad en la existencia de la licitud en el objeto, motivo, fin y condición del contrato.

PRINCIPIO DE CAPACIDAD

A este respecto podemos señalar que todo contrato deberá de ser celebrado por personas capaces.

En el principio de capacidad de los contratos, deberán de ser consideradas tanto la capacidad de goce, misma que supone la aptitud del sujeto para poder ser titular de derechos o reportar obligaciones; así como la capacidad de ejercicio, la cual va a suponer la aptitud de los sujetos para hacer valer los derechos y las obligaciones.

PRINCIPIO DE VERACIDAD

Este principio se va a referir el error que puede existir en los contratos. A este respecto, el maestro Rafael Rojina Villegas, señala tres grados o categorías en el error. "Primero el error destructivo de la voluntad; segundo, el error que simplemente vicia la voluntad y, el tercero, el error que es indiferente para la validez del contrato." (3)

PRINCIPIO DE LIBERTAD

Este principio se va a referir a que las partes o sujetos que intervienen

(3) Rojina Villegas, Rafael. Op. cit. pág. 238

gan en la celebración de algún contrato, deberán forzosamente de encontrarse en libertad en la celebración de los mismos.

Los principios fundamentales de los contratos por su vigencia pueden ser clasificados en:

- Principio de relación jurídica fundamental y relaciones jurídicas especiales.
- Principio de buena fe.
- Principio de cooperación.
- Principio de exactitud en el cumplimiento de los contratos.

PRINCIPIO DE RELACION JURIDICA FUNDAMENTAL

A este respecto es conveniente señalar que "en todo contrato hay una relación jurídica fundante que contiene en potencia todas las relaciones fundadas; la Ley, para caracterizar el contrato, determina siempre la relación jurídica fundante, sin ella no podría existir aquél; por ejemplo, en la compraventa, la relación jurídica fundante consiste en la transmisión del dominio de una cosa a cambio de un precio." (4)

PRINCIPIO DE BUENA FE

De manera general podemos señalar que este principio se va a manifestar como la reciprocidad, mismas que se pueden dar en las prestaciones --

(4) Rojina Villegas, Rafael. Op. cit. pág. 238

mismas que se considerarán como equivalentes

PRINCIPIO DE COOPERACION

En este principio podemos considerar la existencia de una interdependencia en las obligaciones recíprocas.

PRINCIPIO DE EXACTITUD EN EL CUMPLIMIENTO

Dicho principio nos refiere el pago, mismo que podrá ser considerado como el cumplimiento de una obligación. De manera general, este principio deberá considerar todas aquellas formas en que las obligaciones son cumplidas.

DEFINICION DE CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Antes de poder señalar una definición del contrato de obra pública, es conveniente recordar que todo acto jurídico puede ser clasificando de dos maneras diferentes:

- Actos jurídicos públicos.
- Actos jurídicos privados.

Dentro de los actos jurídicos públicos podemos afirmar que serán todos aquellos en los que se requiere la intervención de algún órgano del Estado, razón por la cual podemos citar los siguientes:

- Los actos legislativos.
- Los actos jurisdiccionales.
- Los actos administrativos.

Las formas en que son realizadas las acciones administrativas son múltiples y variadas, ya que podrán ser manifestadas por actos unilaterales y en otras ocasiones habremos de referirnos a formas bilaterales o contractuales, mismas que como ya fue señalado, tendrán una íntima relación con la Teoría General de los Contratos.

Aún y cuando el acto administrativo se caracteriza en muchas ocasiones por ser una declaración unilateral de la Administración Pública, es innegable la existencia de múltiples situaciones jurídicas en que se realiza un acuerdo de voluntades en el que intervienen los particulares por una parte y por la otra, la Administración Pública, guiados por sus intereses respectivos.

Por lo anterior podemos afirmar que los contratos de obra pública, estarán dentro de los actos jurídicos públicos, quedando sometidos a un régimen de derecho público.

De acuerdo a la división de contratos señalada en el numeral anterior, y siguiendo la Teoría General de los Contratos, podemos definir al contrato de obra pública de la siguiente manera:

CONTRATO DE OBRA PUBLICA COMO CONTRATO BILATERAL

Al considerar que en dicho contrato los provechos y gravámenes serán recíprocos, podremos definir al contrato de obra pública como un contrato oneroso.

CONTRATO DE OBRA PUBLICA COMO CONTRATO CONMUTATIVO

Al establecer las prestaciones en los contratos de obra pública, como ciertas y determinadas en la celebración de los mismos, podremos entonces referirnos a los contratos de obra pública como contratos conmutativos.

CONTRATOS DE OBRA PUBLICA COMO CONTRATO FORMAL

Los contratos de obra pública existirán por sí mismos, pues no dependerán de otro contrato para su existencia.

Una vez que hemos clasificado al contrato de obra pública, dentro de la división de contratos, es conveniente proporcionar una definición en estricto sentido del mismo.

El contrato de obra pública podrá ser definido, como aquel acuerdo de voluntades en el que una de las partes será la Administración Pública y la otra un particular o una entidad pública, cuyo objeto será el de crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de Ley, de acuerdo a las condiciones que fueran establecidas.

En los contratos de obra pública, es muy importante señalar que tanto los particulares como las entidades públicas encargadas de realizar dichas obras, lo harán siempre en relación al Estado. Asimismo el objeto al que estarán encaminadas las realizaciones de dichas obras, tendiendo a la satisfacción de una necesidad colectiva.

ELEMENTOS EN EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Podemos iniciar el presente numeral, señalando que los contratos de obra pública serán actos jurídicos públicos y en particular actos administrativos. Por otro lado, es conveniente dejar en claro que todo contrato contendrá elementos de existencia y de validez, mismos que ya fueron detallados con anterioridad.

Si bien es cierto todo contrato al ser estudiado en una forma particular, va a presentar diversas modalidades o características que lo hacen diferente de otros contratos. Para el caso que nos ocupa, podemos afirmar que el contrato de obra pública se manifiestan la siguientes:

REGIMEN JURIDICO ESPECIAL.

Los contratos de obra pública siempre estarán sometidos a un régimen de derecho público. Así mismo podemos señalar que el órgano administrativo que interviene en los mismos, deberá estar debidamente autorizado por la Ley, por otro lado, los particulares que intervienen en estos contratos, deberán de cumplir ciertos requisito, que se encuentran establecidos en los ordenamientos legales correspondientes.

CONTRATACION

En los contratos de obra pública, la Administración Pública podrá contratar con los particulares así como con diferentes órganos públicos, a fin de conseguir las mejores condiciones en la realización de dichas obras. Es claro que la contratación deberá de seguir todo un procedimiento establecido en los ordenamientos legales correspondientes, queriendo decir con esto que existe la necesidad de contar con aspectos necesarios en la realización de dichas obras, como ejemplo, podemos referirnos a la inscripción de los particulares en el Padrón de Contratistas.

LICITACION

Podemos entender este concepto, como aquel procedimiento legal y técnico por medio del cual la Administración Pública va a conocer quienes pueden participar en la realización de dichas obras.

GARANTIAS

Los contratos de obra pública van a contener por regla general esta característica, la cual consiste en un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

INTRANSFERIBILIDAD

En los contratos de obra pública, vamos a encontrar la prohibición expresa de transferir dichos contratos.

A) CONSENTIMIENTO COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA

Podemos definir al consentimiento como aquel "acuerdo o concurso de voluntades que tiene por objeto la creación o transmisión de derechos y obligaciones." (5)

Aunado a lo anterior debemos de considerar que todo consentimiento implica la manifestación de dos o más voluntades sobre un punto de interés jurídico, razón por la cual se establece que un contrato será inexistente cuando falte el consentimiento.

Por otro lado la doctrina señala como elementos del consentimiento, la oferta o policitud como primer elemento y la aceptación como segundo.

OFERTA O POLICITACION

La oferta o policitud consistirá en la primera declaración de la voluntad que realiza una de las partes que intervienen en el contrato.

En los contratos de obra pública, podemos afirmar que la primera declaración de la voluntad será realizada por el Estado, a quien se le llamará el "contratante". Por otro lado es conveniente señalar que la oferta o policitud en los contratos de obra pública, ha de manifestarse de una manera muy especial, razón por la cual es necesario tener presente los procedimientos seña

(5) Rojina Villegas, Rafael. Op. cit. pág. 271.

a lados en los ordenamientos legales correspondientes, mismos que veremos con posterioridad.

La oferta o postulación en los contratos de obra pública se ha de manifestar a través de las convocatorias a concurso, en las cuales se estipulan los requisitos para intervenir en la realización de dichas obras.

ACEPTACION

Una vez que la Administración Pública ha manifestado a través de la declaración unilateral de la voluntad, a la cual hemos denominado como oferta o postulación, la otra parte que bien puede ser un particular o algún órgano público, manifestara su voluntad para intervenir en la realización de una determinada obra, de acuerdo a la convocatoria en la que se manifestaba la voluntad del contratante.

B) OBJETO COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA

La doctrina clasifica al objeto de los contratos, desde dos puntos de vista:

- Objeto directo.
- Objeto indirecto.

A continuación hacemos una breve referencia a cada uno de ellos.

El objeto directo como elemento de existencia, va a ser considerado como la creación o transmisión de derechos y obligaciones que llevan con-

sigu los contratos.

El objeto indirecto de los contratos podrá ser clasificado en dos grandes grupos:

- Objeto indirecto del contrato.
- Objeto indirecto de la obligación.

El objeto indirecto del contrato, mismo que la doctrina define como el comportamiento del deudor sobre el cual confía el acreedor y que puede considerarse como una exigencia de la relación obligatoria contractual. Para dejar en claro el significado del objeto directo del contrato, podemos señalar que el mismo ha de consistir en la prestación de una cosa o la cosa misma, o bien la prestación de un hecho o el hecho mismo.

Dentro del objeto indirecto de la obligación, podemos considerar al objeto-cosa del contrato mismo que debe de cumplir con ciertos requisitos:

- Físicamente posible.
- Jurídicamente posible.

En primer lugar podemos señalar que el objeto-cosa en los contratos tendrá que ser físicamente posible, queriendo decir con esto que tendrá que existir en la naturaleza.

Como segundo elemento del objeto indirecto de la obligación la doctrina y la legislación establecen que el objeto-cosa de los contratos deberá de ser jurídicamente posible, queriendo decir con esto que deberá de encontrar

se en el comercio así como el que sea determinable o susceptible a una determinación.

De acuerdo a lo anterior, es conveniente referimos al Artículo 1825 del Código Civil:

" Artículo 1825 del Código Civil.- " La cosa-objeto del contrato debe:

" I.- Existir en la naturaleza.

" II.- Ser determinada o determinable en cuanto a su especie;

" III.- Estar en el comercio".

Por finalizar el presente inciso, podemos afirmar que en los contratos de obra pública, los elementos de existencia estarán sujetos a los ordenamientos legales correspondientes.

C) ELEMENTOS DE VALIDEZ EN LOS CONTRATOS

Siguiendo con la Teoría General de los Contratos, recordaremos que los elementos de validez en los mismos pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- Capacidad legal de las partes.
- Ausencia de vicios en el consentimiento.
- Licitud en el objeto, motivo o fin.
- Forma.

CAPACIDAD

Para referirnos a la capacidad legal de las partes, para poder contratar es necesario señalar un elemento básico, el cual consiste en la aptitud reconocida por la Ley en una persona para celebrar un contrato por sí misma.

En los contratos de obra pública, podemos suponer diversas situaciones en las que los sujetos que intervienen en los contratos podrían no cumplir con la capacidad legal requerida. Como ejemplo podemos señalar el que los particulares que intervienen en este tipo de contratos deberán de estar inscritos en el Padrón de Contratistas.

No olvidemos que en la realización de las obras públicas, el Estado requiere las mejores condiciones en su ejecución, razón por la cual se hace necesaria la comprobación en la capacidad de los sujetos que intervienen en la misma.

AUSENCIA DE VICIOS EN EL CONSENTIMIENTO

De manera general podemos señalar que en muchas ocasiones el consentimiento como elemento de existencias en los contratos, se puede ver afectado por las siguientes razones:

- Por falta de consentimiento.
- Por un vicio que afecte a la voluntad.

Al referimos a la falta de consentimiento, estaremos refiriéndonos a un vicio que afecta a la inteligencia, en tanto que el referimos a los vicios que afectan la voluntad, nos referiremos a un elemento que podemos denominar como "violencia".

Los vicios son: error, dolo, violencia, lesión.

Los vicios sólo se mencionan ya que de lo contrario nuestro trabajo recepcional se extendería demasiado.

3.- LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa otorga facultad a un particular para utilizar un bien del Estado que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.

A efecto de integrar debidamente este Capítulo haremos mención de los sistemas económicos en los cuales el Estado ha participado y ha dejado de hacerlo, para establecer que de acuerdo a nuestra postura el mundo actual vive una etapa de economía mixta porque es la que más ventajas representa.

EL PROTECCIONISMO.

Significa protección de la industria de un país, gravando la impor--

tación de productos. Es además un régimen aduanero y un trato gubernativo - que se da a la producción y al tráfico.

INTERVENCIONISMO

Es el sistema de intervención del Estado en la Economía Nacional

LIBRECAMBISMO

Es la Doctrina que defiende el librecombio.

LIBRECAMBIO

Es el sistema económico que favorece la libertad de comercio, que se opone a la intervención del Estado en la economía.

Ya el importante filósofo Federico Hegel por medio de la dialéctica explicó el devenir histórico y ello nos permite entender que al inicio de la actividad económica, el Estado intervenía de manera absoluta en el control de la actividad económica, posteriormente surge el liberalismo donde el Estado no interviene en la economía y para mediar ambas posiciones, se considera que no importa quién maneje la economía, sino que quien lleve a cabo tal manejo lo haga bien y cubra plenamente las necesidades económicas, como consecuencia de lo anterior se presenta la economía mixta en la cual tanto Estado como el particular intervienen en la economía para cubrir ampliamente las

necesidades económicas y sociales de la población en general y en este momento el país que no acepta la intervención del particular en la economía, está condenado al fracaso. por ello México, vía Concección Administrativa otorga contrato de obra pública y explotación de bienes públicos, en virtud de que ya se asimiló cabalmente, que con el auxilio del particular será posible la construcción de obras de beneficio colectivo toda vez que la crisis económica y la modernidad dieron oportunidad de que gentes ajenas al gobierno colaboraran arriesgando su capital para cubrir el gusto público a través de la creación de obra pública destacando firmemente la construcción de carreteras.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En México el Contrato de Obra Pública ha sido muy utilizado por la actual administración toda vez que es un hecho que la participación del particular en la construcción de obra de beneficio colectivo es necesario para cumplir de manera más amplia con la prestación de los Servicios Públicos.

SEGUNDA.- Nuestro país, por medio de sus gobernantes ha entrado a la modernidad, en la cual se entiende que el Estado no puede ser absolutamente ni económica ni políticamente hablando, razón por la cual tiene que allegarse auxilio del particular para cubrir las necesidades económicas, sociales y culturales de una población cada vez -- más creciente.

TERCERA.- El renglón que más ha sido cubierto por los particulares en México ha sido el correspondiente a la construcción de carreteras, lo que redundará en un importante ahorro de tiempo con la pretensión a largo o mediano plazo de que los costos sean cada vez menores, ya que los productos se transportan más rápidamente y el precio de los productos tendrá mayor fluidez.

CUARTA.- La obra pública y la construcción de la misma es sin lugar a dudas un importante paso que está cubriendo y los venideros deben dar ya que de lo contrario volveremos al absoluto y preju-

dicial proteccionismo que ningun beneficio dió al país.

QUINTA.- Debe fomentarse la participación del particular en la construcción de la obra pública así como la concesión administrativa ya que de esta manera el Estado descansa de sus erogaciones económicas - por ello proponemos que los costos de los insumos necesarios para la construcción de obras públicas sean los justos en beneficio de toda la población.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de "Derecho Administrativo.-" Editorial Porrúa. México, 1989.
2. ----- "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1984, 5a. Edición.
3. Andrade Sánchez, Eduardo. "Comentarios al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Editorial UNAM. México, 1985.
4. Canals Arenas, Jorge Ricardo. "Elementos de Contrato de Obra Pública" Editorial Trillas, México, 1991.
5. D' Gaynor, Arthur. "Obras Públicas en la Prosperidad y en la Crisis", Editorial Argentina de Finanzas y Administración. Buenos Aires, Argentina, 1980.
6. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México, 1990 2a. Edición.
7. Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo" Editorial - Reus. Madrid. España, 1970.
8. Mayer, Otto. "Derecho Administrativo Alemán". Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1982. 2a. Edición.
9. Nava Negrete, Alfonso. "Contratos Administrativos y Contratos de Obra Pública". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 1985.
10. ----- "Contratos de la Administración Pública Federal" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1986.
11. Rojina Villegas, Rafael. "Derecho". Editorial Porrúa. México, 1984.
12. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. México, 1961. 7a. Edición.

DIVERSOS

- A.-** Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1984.

- B.-** Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Obras Públicas. 27 de Diciembre de 1980.