



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

EL INTERES PÚBLICO COMO IMPEDIMENTO AL OTORGAMIENTO DE  
LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ACLARACIONES  
CONTENIDO EN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**IVAN AMED MAXIMILIANO ESQUIVEL**

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

DICIEMBRE 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO**

**A DIOS** *Por haberme dado la oportunidad de tener unos padres maravillosos, así como a no perder la fe ante los momentos difíciles de la vida.*

**A MIS PADRES** *Roberto Maximiliano Silva y Rosa María Esquivel Acosta, por todo el amor y cariño incondicional que me han brindado desde siempre para lograr y cumplir este sueño, los llevo en mi corazón.*

**A MIS HERMANOS** *Christian y Roberto, por estar a mi lado y colaborar de cualquier forma para poder llegar a esta etapa de mi vida.*

**A MIS TÍAS** *Hortensia, Carmen, Patricia y Lolita, por su cariño y aprecio, por apoyarme en todo momento y ser un ejemplo para mí a lo largo de mi vida.*

**A MARCIA IDANIA RUEDA CABRERA**, *que nunca ha dejado de creer en mí y ser un pilar fundamental en la conclusión del presente trabajo.*

**A RICARDO JOAQUÍN  
CONTRERAS SIERRA**, por ser un  
gran amigo y brindarme su apoyo  
en cualquier momento y en  
cualquier lugar.

**A MIS AMIGOS** Juan Luis  
Ramírez, Miguel Ángel Briones,  
Felipe Pacheco, José Enrique  
Gómez, Alejandro Monroy y  
amigos del FIMEVIC.

**A MI ASESOR** Dr. Gabino  
Eduardo Castrejón García, por el  
apoyo, paciencia y sabios consejos  
para ver concluido el presente  
trabajo.

**A MIS AMIGOS Y MAESTROS** Dr.  
Ares Nahim Mejía Alcántara y Lic.  
Raúl Rubén Ortiz Mendoza, por  
darme la oportunidad de aprender  
parte de esta hermosa carrera.

*Dedico esta obra a la Universidad  
Nacional Autónoma de México, en  
especial a la Facultad de Estudios  
Profesionales Acatlán.*

## INDICE

### **CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

1.1.- CONCEPTO.....	5
1.2.- ELEMENTOS.....	16
1.2.1.- SUJETOS.....	17
1.2.2.- OBJETO.....	18
1.2.3.- MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD.....	19
1.2.4.- FORMA.....	21
1.3.- REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	22
1.3.1.- FUNDAMENTACIÓN.....	23
1.3.2.- MOTIVACIÓN.....	24
1.4.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	27
1.5.- ANULABILIDAD Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	28
1.6.- FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	31
1.7.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	38
1.7.1.- EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.....	39
1.7.2.- EFECTOS FRENTE A TERCEROS.....	39
1.8.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	40

### **CAPÍTULO II. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

2.1.- PROCESO.....	43
2.2.-PROCEDIMIENTO.....	47
2.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	49
2.3.1.-CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	55
2.3.2.-FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	57
2.3.3.-REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS.....	62
2.3.4.-NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	63
2.3.5.-REQUISITOS FORMALES.....	65
2.3.6.-REQUISITOS MATERIALES.....	68
2.4.- PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	71
2.5.- ACTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	72

### **CAPÍTULO III PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1.- LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL.....	74
3.2.- INVITACIÓN RESTRINGIDA.....	106
3.3.- ADJUDICACIÓN DIRECTA.....	113
3.4.- ACLARACIONES DE LOS ACTOS.....	117
3.5.- RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	119

### **CAPÍTULO IV. LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ACLARACIONES ESTABLECIDO EN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.**

4.1.- REQUISITOS FORMALES.....	123
4.2.- REQUISITOS MATERIALES.....	124
4.3.- CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.....	125
4.4.- SUSPENSIÓN.....	126
4.5.- NATURALEZA DE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA.....	128
4.6.- OBJETIVO DE LA SUSPENSIÓN.....	129
4.7.- TIPOS DE SUSPENSIÓN.....	130
4.8.- SUSPENSIÓN PROVISIONAL.....	130
4.9.- SUSPENSIÓN DEFINITIVA.....	130
4.10.-TRAMITACIÓN.....	131
4.11.- ALCANCES DEL TÉRMINO INTERÉS GENERAL .....	132
4.12.- SUBSTANCIACIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA.....	136
4.12.1.- REQUISITOS.....	136
4.12.2.- ADMISIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA .....	137
4.12.3.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA .....	137
4.12.4.- RESOLUCIÓN.....	138
4.13.- INEFICACIA DE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA.....	139
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	144

## **INTRODUCCIÓN.**

El Estado, como forma de organización de los individuos de una sociedad, busca la satisfacción de necesidades colectivas, dentro de las que destaca la ejecución de obras públicas, mismas que por su propia y especial naturaleza se basan en el principio de interés público.

Es por este motivo que el Estado, al exteriorizar su voluntad, lo hará a través de la figura del acto administrativo, cuyo concepto, elementos, sujetos, objeto, requisitos, vicios, formas de extinción, efectos y demás circunstancias particulares conforman la base de este trabajo; razón por la cual, dedicaremos el capítulo primero del presente trabajo, al estudio de dicho concepto.

El capítulo segundo, lo dedicaremos al estudio de los procedimientos que para emitir su voluntad, debe realizar el Estado, para lo cual diferenciaremos los conceptos de proceso y procedimiento.

En el capítulo tercero de este trabajo, se analizarán las normas referentes a la ejecución de obras públicas en materia del Distrito Federal, su aplicación y medios de defensa existentes, mismas que por su propia y especial naturaleza se realizan en beneficio de la colectividad, por lo que su observancia es de orden público.

Cabe decir, que dentro de las formas de contratar obra pública en el Distrito Federal, existen diversas acepciones y principios fundamentales que deben ser observados por el Estado, así como procedimientos previos para ello; dentro de los que se señalan la posibilidad de intervenir de los particulares en dichos procedimientos; los cuales deben sujetarse a una serie de requisitos y formas para llevarse a cabo.

Dentro de los procedimientos para la contratación de obra pública, así como para la aplicación de la ley que regula, existen medios de defensa que pueden utilizar los particulares para inconformarse contra actos que pudieren contravenir las disposiciones establecidas, así como para señalar posibles irregularidades dentro de los diversos procedimientos para la contratación: elementos que no se dejarán de lado en el presente estudio.

Ahora bien, el capítulo cuarto; se dedicará al estudio de la suspensión de los actos de la Administración Pública; figura compleja que requiere requisitos y tramitación especial, por lo que se realiza un estudio.

De todo lo anterior, desprendemos una serie de conclusiones que permitirán ahondar más en una materia poco explorada, como lo es la obra pública.

El presente trabajo, es un pequeño esfuerzo por comprender un complicado universo jurídico del que existe un nulo desarrollo académico, debido a su especialidad e interdisciplinariedad con materias administrativas e ingenieriles, por ello, esperamos que esta aportación despierte el interés en una rama administrativa que poco a poco tendrá auge en nuestro país.



## **CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1.- CONCEPTO.**

Para estar en posibilidad de comprender el acto administrativo, es necesario realizar un breve análisis de la rama que se encarga del estudio de este concepto y muchos otros que emanan de la misma, como lo es la de la disciplina del Derecho, la figura del Estado y la materia del Derecho Administrativo.

Por cuestión de orden y de una manera muy general, podemos conceptualizar al Derecho, como la materia que se encarga del estudio y análisis de las normas o reglas que rigen la actividad humana de una sociedad, teniendo la característica de reglamentar las distintas conductas atribuibles a sus miembros.

Resulta de suma importancia, señalar que dentro de las diversas formas de organización social, la colectividad opta por establecer mecanismos para satisfacer sus propias necesidades, dando origen a la creación de distintas modificaciones a su medio externo, incluyendo sistemas de autocontrol, los cuales necesariamente producen consecuencias de derecho.

El Derecho se encuentra en constante cambio para adaptarse a la dinámica de la sociedad que regula, ya que existen autores que señalan que: “siendo el derecho un fenómeno social que debe variar con el desarrollo de la civilización y el cambio de las necesidades colectivas, la ley sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución de derecho y el cambio de contenido del concepto de lo justo”<sup>1</sup>, es decir, dicho fenómeno irá adaptándose a las necesidades de cada sociedad que adopte normas de comportamiento y convivencia en función de la dinámica social.

Así, tenemos que el Derecho se forma de acuerdo con la sociedad y factores que lo conforman, ya que también se considera un producto social, “El Derecho es un producto social en cuya elaboración influyen no sólo las exigencias del momento en que se produce, sino un complejo de factores históricos, políticos, económicos, religiosos, etc.”<sup>2</sup>, lo que nos muestra que el derecho se encuentra influido por todo tipo de actividades resultado de una dinámica de relaciones interpersonales en un grupo de individuos.

---

<sup>1</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 44.

<sup>2</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p.2.

Es en este sentido, que el Derecho es el reflejo de la sociedad que se encuentra regulando, así como obedece a la necesidad de lograr una convivencia armoniosa dentro del grupo social, ya que las conductas humanas tratan de convivir entre sí, en virtud de que: “El derecho como realidad, como lo expresado por las normas jurídicas, es la forma de la sociedad, el ajustamiento de personas, acciones y cosas al bien común”.<sup>3</sup>

Para lograr la convivencia humana en sociedad, se crean una serie de dispositivos cuyo objetivo es lograr que exista un orden imperativo para sus miembros, lo que resulta en la creación de normas para poder lograr esa convivencia; las cuales van desde las religiosas, morales y jurídicas; estas últimas, son las que tienen la característica de poseer generalmente una facultad coercitiva de observancia en caso de no ser acatada por parte de alguno de sus miembros, así como sanciones en caso de no ser observadas en la mayoría de ellas; la cual es otorgada generalmente por un poder público previamente establecido, a través de un ente con atribuciones para ello, siendo que es necesario el establecimiento de un orden superior para dirigir y organizar a ese núcleo de población.

El Derecho va a actuar como un regulador de la conducta y actividades de los miembros de una sociedad determinada, independientemente de la connotación y matices que se presenten en su aplicación.

Es así que el mismo Derecho, contempla el establecimiento de determinados entes, ya sea para crear como para aplicar esas normas o reglas, estableciendo, en un momento dado, su grado de coactividad en caso de inobservancia por parte de sus miembros.

En segundo término, dentro de la organización de las sociedades modernas, existen formas de regulación de esas conductas, es por ello, que necesariamente deben de crearse instituciones que se encarguen de organizar y vigilar su funcionamiento, creándose así la figura del Estado.

Es en esta definición, que el Doctor Gabino E. Castrejón García se refiera al Estado como: “un ente Colectivo de Derecho Público, y como tal, sujeto de derechos y obligaciones”<sup>4</sup>.

Para Jorge Canals Arenas, el Estado es “una sociedad total y perfecta, integradora de los siguientes elementos: una población constituida por un grupo de personas humanas con una cierta

---

<sup>3</sup> CASTREJÓN, Op. Cit. p. 7.

<sup>4</sup> CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2000. p. 46.

cohesión, un territorio, una nacionalidad desarrollada a partir de una unidad de cultura, cuerpos intermedios, un orden jurídico, un poder, una autoridad o gobierno y una soberanía.”<sup>5</sup>

De lo anterior, tenemos que Estado, es producto de una comunidad organizada en una circunscripción territorial, integrada por una serie de normas, las cuales se encargan de regular las conductas de la sociedad, a través de entes que se encuentran dotados de poder jurídico, es decir, la facultad que posee un ente por mandato de la ley, estableciéndose las facultades y obligaciones del mismo, con la posibilidad de que existan facultades coactivas en caso de que dichas situaciones no sean observadas en forma voluntaria, cuyo objetivo primordial es buscar el beneficio de la colectividad y su desarrollo en armonía.

Así tenemos que el Estado, va a realizar una serie de actividades, las cuales se basan en la aplicación de un orden normativo establecido, tal y como lo señala el maestro Gabino Fraga, el cual nos señala que la actividad del Estado es “el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”<sup>6</sup>, así como señalándose que dicha actividad “...está determinada por sus fines y configurada por los planes, programas, actos y operaciones que, en los términos de su orden jurídico vigente, debe realizar para alcanzar dichos fines”.<sup>7</sup>

A medida que la organización del Estado sea más compleja, van creciendo sus necesidades, las cuales deben ser atendidas y estudiadas por diversas ramas, lo cual dio motivo también, a una mayor especialización del Derecho, dando forma así una materia que se encargara del estudio del desempeño del Estado, naciendo así, la materia de Derecho Administrativo, la cual forma parte de la rama del Derecho Público.

Se dice que el Derecho Administrativo, está regulado por un conjunto de normas, pero podemos agregar que se integra, con los principios, teoría y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira y fundan las legislaciones y las determinaciones que son administrativas propiamente dichas.

---

<sup>5</sup> CANALS ARENAS, Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas. México, 1991. p. 14.

<sup>6</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 13.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO CONTRATOS, segunda edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 57.

En México, la Administración Pública Mexicana es de gran importancia, ya que en esta rama del Derecho se implementan los mecanismos para satisfacer las necesidades de la generalidad, mediante organismos, leyes y criterios para materializarlo.

Es importante hacer una breve referencia sobre lo que trata de manera específica la materia en cuestión, misma que ha sido tratada por diversos estudiosos de la ciencia del Derecho.

De acuerdo con el Dr. Gabino E. Castrejón García, podemos conceptualizar al Derecho Administrativo como: "la rama del Derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es, que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman el Estado"<sup>8</sup>; mientras que para Andrés Serra define al Derecho Administrativo como "la rama del Derecho Público interno, constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales "<sup>9</sup>.

Entonces, podemos entender al "Derecho Administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en función administrativa"<sup>10</sup>, es en este sentido, que Gabino Fraga considera como base fundamental del Derecho Administrativo al principio de función administrativa, definiéndola como "la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo"<sup>11</sup>.

Efectivamente, el Derecho Administrativo, como parte del Derecho público, basa su estudio principalmente en lo referente a la Administración Pública, a través de la función administrativa, la cual pertenece, dentro de nuestro sistema político-jurídico, al Poder Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, tenemos que el mismo autor refiere más adelante como función administrativa a: "la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"<sup>12</sup>,

---

<sup>8</sup> CASTREJON García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000. p 64.

<sup>9</sup> SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer curso, décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 136

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino.Op. Cit., p. 14.

<sup>11</sup> FRAGA, Gabino.Op. Cit., p. 53.

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit, p. 63.

Efectivamente, tal y como se señala, tenemos que dentro del desempeño de la función del Estado, surgen actos que no producen consecuencias de derecho, así como existen actos que repercutirán en la esfera jurídica en particular, por medio de atribuciones que los mismos ordenamientos jurídicos le facultan, adicionando, que dichos actos jurídicos pueden también tener repercusiones en la colectividad, en función de lo analizado en líneas anteriores.

Dentro del marco de regulación del Derecho Administrativo, el maestro Fraga recalca lo siguiente: “Salvo, pues, algunas variantes, el Derecho Administrativo regulará: a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de la función Administrativa...b) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y garantizar la regularidad de su actuación... c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa...”.

Por lo señalado, podemos conceptuar al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público, que se encarga del estudio de los actos, principios, organización y funciones del Estado, los cuales se traducen en el concepto de la función administrativa.

Una vez analizados de manera muy somera, que se entiende por Derecho Administrativo y para referir con mayor amplitud lo que significa el acto administrativo, es necesario adentrarnos a lo que se señala como hecho y acto jurídico, conceptos que han sido trabajados por parte de la teoría.

Por ello, aunque los tratadistas hablan de actos y hechos jurídicos, es necesario explicar a que se refieren estos conceptos en general, por lo que es necesario apuntar primeramente que existen diversos fenómenos que influyen directa o indirectamente en creación de los actos propiamente dichos.

En un principio, existen diferentes fenómenos, mismos que pueden ser producidos de manera natural, o por agentes externos, incluyéndose dentro de los segundos a los seres humanos, que son los únicos entes que pueden modificar el ambiente que los rodea, pudiendo estar o no regulados por la ciencia del Derecho dependiendo de las consecuencias que puedan causar.

El ser humano al ser el único ente capaz de manejar y exteriorizar de manera conciente su conducta, posee un elemento que lo diferencia en particular, que es la voluntad, por lo que, en caso de encontrarse ésta ausente y regirse por la naturaleza, se puede colegir que se trata de un hecho

solamente, el cual puede tener o no consecuencias jurídicas, siendo el primero un hecho natural y no producir mayor efecto en el ámbito del derecho ni se adecua a norma alguna; y el segundo, un hecho jurídico, que por el contrario, produce un efecto significativo dentro de ese ámbito.

Es en este sentido, que diversos tratadistas tratan de dar una clasificación de los hechos desde la óptica de las consecuencias que pudieran producir, al manifestar que; "El hecho jurídico está constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc., o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento"<sup>13</sup>.

Otros autores tocan el tema como Narciso Sánchez Gómez al referirse al hecho, como algo material, refiriéndose a éste como: "todo acontecimiento natural o humano que puede producir consecuencias de la misma naturaleza... los que son consecuentes de la voluntad del hombre, se equiparan a necesidades o satisfactores de su propia vida".<sup>14</sup> De lo anterior se concluye, que existen hechos naturales que provienen de la naturaleza, como la lluvia, los terremotos, las heladas, etc; y los que provienen de la voluntad del hombre, que serían los relacionados a la satisfacción de sus necesidades básicas como bañarse, comer, dormir, etc.

Viendo al hecho jurídico, se tiene que el hecho jurídico es el fenómeno, suceso o situación que da lugar al nacimiento, adquisición, modificación, conservación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones; "los hechos jurídicos son todas aquellas manifestaciones o realizaciones de la naturaleza y del hombre que engendran o producen consecuencias de derecho o que alcanzan la protección del derecho como el nacimiento de un ser humano, la muerte, o bien, cometer delitos.... Y que tienden a crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, parte de dichos hechos son estimados como lícitos, y los otros son ilícitos...".<sup>15</sup>

Tratando al hecho, desde la perspectiva de la materia administrativa, Narciso Sánchez Gómez, manifiesta que existe el hecho jurídico administrativo, al describirlo como la "actuación humana en donde no hay la intención manifiesta de incurrir en esas conductas que en su mayoría son de índole ilícito, como las infracciones de orden administrativo en que incurren los servidores públicos, por descuido, torpeza o negligencia en el desarrollo de sus funciones, y que lesionan los intereses personales o patrimoniales de la colectividad...".<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 30.

<sup>14</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 313.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 316.

<sup>16</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 317.

Es decir, existen hechos que pueden trastocar el ámbito del Derecho pero estos hechos poseen la característica principal de que no interviene la voluntad del ser humano en su creación.

Adicionalmente a los hechos ya sean materiales o jurídicos, existen actos, los cuales se rigen, como se señaló en los párrafos anteriores, por el elemento esencial de la voluntad, pudiendo ser clasificados en función del efecto que realizan, ya que un acto puede o no, estar contemplado dentro del orden jurídico, dado que pueden producir efectos jurídicos y en caso de ser de positiva influencia, nos encontramos con un acto jurídico, el cual se encuentra sujeto a esa condición de voluntad, circunstancia que no opera así en lo que se refiere al hecho jurídico.

Respecto a la realización de los actos, tenemos que también el Estado, al exteriorizar su voluntad, lo hace mediante formas de distinta naturaleza, las cuales necesariamente, producen consecuencias de derecho y otras que sólo producen consecuencias de hecho, tal y como apunta Gabino Fraga en el sentido de manifestar que “Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho” lo que se traduce a que el Estado, en el ejercicio de sus funciones realiza actos que pueden afectar el orden jurídico existente o simplemente se trata de actos materiales.

Al respecto, dentro de la clasificación de los actos, atendiendo a su naturaleza, tenemos que se expresa en el siguiente sentido: “... se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas”<sup>17</sup>.

En efecto, si el acto no produce efectos de Derecho independientemente de que opere o no la voluntad de realizarlos, nos encontramos con un simple acto material, reforzando la teoría respecto al hecho material, sólo que aquí sí se encuentra el elemento de voluntad.

Derivado de lo anterior, también el maestro Fraga aporta al respecto, señalando: “El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico”.<sup>18</sup>, asimismo, hace una diferenciación entre hechos y actos, señalando: “pero con la diferencia respecto del acto jurídico de que ese efecto de derecho no

---

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 230.

<sup>18</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 14.

constituye el objeto de la voluntad”<sup>19</sup>, aunado a ello, se señala que; “El acto material, por su parte, está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico. En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione a ellos”<sup>20</sup>.

Adicionalmente, existen conceptos que refieren al acto jurídico como “la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico”.<sup>21</sup>, y éstos necesariamente producen consecuencias de Derecho, tal y como quedó señalado con anterioridad.

Dentro de esa manifestación de voluntad para la generación de un acto jurídico, se ha señalado que dicha cuestión se puede realizar de manera individual o de manera colectiva, a este respecto se ha señalado que: “Puede un acto jurídico constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias. En el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo, el acto jurídico plurilateral”<sup>22</sup>.

Rafael de Pina Vara, refiere que el acto jurídico es “La manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos. Para que produzca efecto, además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso.”<sup>23</sup>

Para el Dr. Castrejón García, el acto jurídico se define como; "la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio." <sup>24</sup>

Narciso Sánchez Gómez, define al acto jurídico como; "la manifestación de voluntad de una o mas personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido concede el ordenamiento

---

<sup>19</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 30.

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 30.

<sup>21</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003. p 73.

<sup>22</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 35.

<sup>23</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 54.

<sup>24</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003 p. 73.



jurídico".<sup>25</sup>

Para Bejarano Sánchez, el acto jurídico desde el punto de vista de las obligaciones, señala que: "la manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de derecho sancionados por la ley".<sup>26</sup>

Ahora bien, de lo anteriormente señalado, se desprende que el acto jurídico es el resultado de la exteriorización de la voluntad de uno o varios individuos para originar, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones en una situación jurídica concreta.

Delgadillo Gutierrez, respecto del acto jurídico encaminado al Derecho Administrativo, señala que: "son las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos"<sup>27</sup>.

El acto jurídico antecede al acto administrativo, es decir, da la base para que el segundo tenga la fuerza necesaria en su nacimiento y aplicación, en este sentido observamos que el acto jurídico es el género y el acto administrativo es la especie, esto es, que del primero se toman los elementos básicos y fundamentales, para adecuar al segundo en la esfera de su competencia.

Es así, que tenemos que los actos jurídicos que realiza el Estado, se traducen en el desempeño de una Administración, los cuales deben estar contemplados en una normatividad establecida y en función de una causa generadora, como en este caso es el beneficio de la colectividad, es decir, en busca de la satisfacción de un interés general; al respecto, tenemos que existe la postura de incluirlo como: "deben guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos y con el interés público que con ellos va a satisfacerse"<sup>28</sup>, es decir, debe existir un equilibrio entre las normas aplicables y los fines y cometidos del Estado.

Una vez precisada la diferencia entre hechos y actos jurídicos, podemos analizar que se entiende por acto administrativo, mismo que al poseer una serie de características especiales, se encuentra perfectamente identificado de los demás actos jurídicos, por encontrarse el elemento de

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p.316.

<sup>26</sup> BEJARANO Sánchez, Manuel, OBLIGACIONES CIVILES, Editorial Harla-México, México 1998, p.50.

<sup>27</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, México 2003, p.258.

<sup>28</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 307.

voluntad manifestado de manera unilateral, característica particular de la materia administrativa, ya que el Estado, al manifestar su voluntad, lo hace a través de la facultad que le otorga un cuerpo normativo, en ejercicio de sus funciones y buscando cumplir con sus objetivos, mismos que serán materia de análisis, por ello, es necesario señalar que indica la doctrina al respecto.

El maestro Acosta Romero lo define como: "... una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general..."<sup>29</sup>

Para Andrés Serra Rojas el acto administrativo es; "... un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".<sup>30</sup>

Para el Doctor Castrejón García, el acto administrativo es "... una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".<sup>31</sup>

Para Delgadillo Gutiérrez, el acto administrativo consiste en: "Una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa".<sup>32</sup>

Para Narciso Sánchez Gómez, el acto administrativo es: "... la manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la

---

<sup>29</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1988, pp.623 y 624.

<sup>30</sup> SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer curso, décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1997, p. 238.

<sup>31</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p.73.

<sup>32</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., p.264.

eficiente prestación de los servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado".<sup>33</sup>

Refiere Rafael de Pina Vara, en su diccionario de derecho que el acto administrativo consiste en: "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativas."<sup>34</sup>

Para efectos meramente descriptivos, el artículo 2º de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, lo contempla de la siguiente manera:

**"ARTÍCULO 2o.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

*I. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".*

El acto administrativo es una variante de un acto jurídico, ya que es una manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de derecho, pero con la característica de que esa manifestación de voluntad la exterioriza una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones por el uso de la potestad pública que la ley le otorga.

Como podemos percibir, a lo largo de las diversas definiciones enunciadas, éstas coinciden en que se trata de una exteriorización de una voluntad, la cual reviste la particularidad de ser unilateral, emanada de una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública con el objeto de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones en una situación jurídica concreta, pudiendo tener generalmente el carácter de ejecutivo, en aras de la satisfacción de un interés general, motor y principio fundamental del Estado.

Ahora bien, debemos entender por declaración unilateral de la voluntad la que hace la autoridad administrativa, misma que puede operar de oficio o a petición de parte; por exteriorización, la de hacer público el acto que de ella emana; por concreta, la síntesis de los hechos y circunstancias en particular para plasmar los motivos y fundamento que se tomaron en cuenta para emitir el acto; por carácter individual, que el acto de la autoridad administrativa debe de dirigirse en la

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p.321.

<sup>34</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p.51.

particularidad, es decir, a un sujeto determinado, para crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Su objetivo es crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, ya sea para a quien va dirigido el acto (sujeto pasivo), o para sí mismo.

Es generalmente ejecutivo. Es ejecutivo un acto, cuando tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse de manera voluntaria por el sujeto pasivo, pueda exigirse en forma coactiva su cumplimiento por parte de los medios implementados para tal efecto, entendiéndose por ejecutivo, dentro del Derecho Administrativo, aquel acto que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que no se pueda cumplir voluntariamente.

A mayor abundamiento, Ramón Arcarons Simón<sup>35</sup> señala como características del acto administrativo las siguientes:

“1. Son actos jurídicos porque producen efectos jurídicos, entendiéndose como actos no sólo las declaraciones de voluntad (una autorización para la apertura de un hotel, camping, agencia de viajes, etc.), sino también las de juicio o conocimiento (dictámenes de sanidad, bomberos, etc.), sobre el cumplimiento de los requisitos de los establecimientos turísticos ya que también producen efectos jurídicos; quedarían tan sólo excluidas las operaciones materiales preparatorias de un acto (borrador de un escrito, cálculo numérico de una liquidación de apertura de establecimiento, etc.).

2. Sólo son Actos Administrativos los dictados por una Administración Pública a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios.

3. Han de ser dictados en el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, de funciones administrativas.”

## **1.2.- ELEMENTOS.**

Como pudimos ver, el acto administrativo como tal, posee ciertos elementos que son necesarios para su existencia y así producir efectos jurídicos a plenitud, esto es, llegar a generar

---

<sup>35</sup> ARCARONS SIMÓN, Ramón. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO. Editorial Síntesis, S.A. Vallehermoso 34. 28015. Madrid. P. 97.

consecuencias de derecho los cuales son, a saber: sujeto, objeto, manifestación de la voluntad, motivo, formalidad y finalidad, mismos que ahora veremos a detalle.

### 1.2.1.- SUJETOS.

Los sujetos en el acto administrativo los podemos clasificar en dos tipos, que son sujeto activo y sujeto pasivo, tal y como lo refiere el Doctor Castrejón García al manifestar: "El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el Acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal".<sup>36</sup>

Dicho de otra manera, entiéndase que el sujeto activo se va a referir a la Administración Pública materializado en un Órgano o un ente, que es en este caso, de donde emana el acto, el cual para poderlo crear, necesita forzosamente las facultades necesarias para que se considere formalmente válido, es decir, que posea competencia para emitir el acto, refiriéndose a la misma como: "la facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico..."<sup>37</sup>

Así también, Fraga se refiere a la competencia dentro del Derecho Administrativo como: " la medida de la facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la Administración"<sup>38</sup>.

Dicha atribución para que se encuentre perfectamente legitimada, es necesario que sea otorgada por un ordenamiento, el cual debe ser expedido en ejercicio de las funciones de un poder previamente establecido, es decir, trasladado a nuestro sistema jurídico, la otorgada por una Ley emanada del Poder Legislativo, ya sea local o Federal, siendo estos actos materialmente legislativos, aunque existen casos específicos, en los que se llega a otorgar la competencia mediante acuerdos o decretos del Poder Ejecutivo, ya sea también local o Federal; la competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, misma que no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos en la ley y el interés público.

Aunado a lo anterior, el maestro Fraga indica que: "El sujeto del acto administrativo es el

---

<sup>36</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003. p.75.

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 630.

<sup>38</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 267.

órgano de la Administración que lo realiza: en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.”<sup>39</sup>

Dentro de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda crear actos administrativos, como se ha señalado, la competencia juega un papel muy importante al respecto, ya que la misma determina si el generador del acto tiene facultad o no para ello, es decir, es la atribución que le da un orden jurídico para actuar y manifestar su voluntad de manera unilateral.

Tenemos también, que esa atribución o facultad, debe ser otorgada por una disposición legal previamente establecida, para que tenga validez, además de que esa voluntad debe ser espontánea, sin vicios y estrictamente expresada.

Lo anterior se menciona, en función de los derechos que posee el sujeto pasivo para defenderse o inconformarse en contra de un acto que sea emanado sin cumplir con las formalidades debidas, ya que es común en la práctica que la Autoridad Administrativa cometa arbitrariedades o se exceda de sus atribuciones.

En segundo plano, el sujeto pasivo, citado anteriormente, se refiere a aquéllos a quienes va dirigido el Acto Administrativo o quienes lo ejecutan, pudiendo ser otros entes públicos, personas morales o el gobernado, ya sea en forma general o particular.

### **1.2.2.- OBJETO.**

El objeto en el Acto Administrativo puede ser ya sea directo o inmediato e indirecto o mediato. "El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada".<sup>40</sup>

Con referencia a lo último, Fraga apunta que: "El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino

---

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p.76.

que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue la facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto”.<sup>41</sup>

Dicho objeto directo o inmediato, es el que crea, transmite, modifica, reconoce o extingue esas prerrogativas y deberes dentro de las actividades competencia del órgano administrativo en una situación jurídica concreta. El indirecto o mediato, es la realización de la actividad encomendada al órgano de la Administración, es decir, cumpliendo con los objetivos propios del Estado en uso de su función específica. Así como que para su realización ésta debe ser posible tanto física como jurídicamente, adminiculado en que también éste debe ser lícito y cierto, ejecutado en el marco de facultades del ente creador del Acto Administrativo.

### **1.2.3.- MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD.**

Con respecto a la manifestación de la voluntad, debemos apuntar que ésta debe ser exteriorizada por parte del sujeto activo, mismo que explica Narciso Sánchez Gómez indicando; "La manifestación de voluntad. Es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia, el error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley".<sup>42</sup>

Para el Maestro Gabino Fraga, la manifestación unilateral de la voluntad la cataloga como un acto simple independientemente de que en él puedan concurrir diversos actos para su conformación ya que: "El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc"<sup>43</sup>; agregando también que "... como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada..."<sup>44</sup>; sin dejar de lado que esta voluntad no debe estar viciada aunque no se encuentre regulada, ya que: "En la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la Administración no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico; pero es

---

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 270.

<sup>42</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 326.

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 230.

<sup>44</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 269.

indudable que el concepto mismo de ese acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada...”<sup>45</sup>, es decir, debe guiarse por el principio de la buena fe.

Dicha manifestación debe ser perceptible, espontánea y libre, por lo cual no debe, estar viciada de error, dolo, violencia, mala fe, etc., debiéndose expresar de acuerdo a lo previsto por la ley, así como en obediencia a las facultades del órgano generador del acto administrativo, ya que de lo contrario puede correrse el riesgo que no pueda surtir sus efectos jurídicos, tal y como veremos más adelante.

De tal suerte, el Estado al emitir un acto administrativo, lo hace a través de una manifestación de voluntad, tal y como ha quedado señalado con anterioridad, pero esa voluntad se encuentra sujeta a la necesidad de cumplir con sus funciones, las cuales deben estar perfectamente reglamentadas, siendo que como principio, la Administración Pública, al basarse en el principio de la buena fe, la voluntad debe ser expresada de manera libre y espontánea, señalando con toda claridad lo que busca y estar basada en los términos previstos en la ley o norma que le correspondan.

Asimismo, otros autores refieren que en materia administrativa, debe existir un requisito adicional dentro de la voluntad, siendo en este caso, que tenga un motivo, ya que la Administración Pública, generalmente actúa en función de una causa, siendo que lo refieren como el origen del acto administrativo, ya que al emitirse esa manifestación, debe tomar en cuenta diversas situaciones, circunstancias o necesidades para que sea expresada, siendo para el autor señalado en el punto anterior; “El motivo, es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por la circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma de válido”.<sup>46</sup>

Así también, se habla del motivo como: “el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa”.<sup>47</sup>

Es decir, el motivo es el motor que impulsa a la Administración para emitir su voluntad de manera unilateral.

---

<sup>45</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 271.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p.326.

<sup>47</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 270.



#### 1.2.4.- FORMA.

La forma, es la manifestación objetiva del acto administrativo por parte del sujeto activo para que pueda ser percibida por el sujeto pasivo, al respecto, Miguel Acosta Romero indica que: "... viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades".<sup>48</sup>

Coincidentemente con la definición anterior, el maestro Fraga se refiere a la forma como un elemento externo, ya que: "... viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa".<sup>49</sup>

Sánchez Gomez, nos habla de esta circunstancia a través del principio de formalidad, que no es otra cosa que la materialización de la voluntad del Estado, traduciéndose este a; "los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal, y la forma; mediante el primero entendemos a las vías de producción del acto administrativo, esto es el conjunto de trámites legales que nos permiten producir un acto administrativo definitivo; con la segunda se distingue el modo o manera en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que han de observarse para dictar el acto y que pueden ser anteriores, o concomitantes del acto. Por su forma los actos administrativos deben ser escritos, y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto".<sup>50</sup>

Este elemento es un requisito indispensable en el Derecho, ya que permite determinar los efectos precisos y la naturaleza del acto administrativo. La regla general es que sea por escrito, a través de las diversas formas preestablecidas como son acuerdos, decretos, memorandos, telegramas y notificaciones, aunque esto no impide que pueda tener diversas formas de manifestarse, dependiendo de las necesidades y situaciones que se presenten y pretenden regular, es decir, en forma verbal o sin menoscabo que pueda ser por los medios de comunicación, incluso

---

<sup>48</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 635.

<sup>49</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 271.

<sup>50</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 327.

por medio de señales como luces de aterrizaje, semáforos, faros, anuncios, etc.

Pero dichas formas del acto administrativo, deben sujetarse a los dispositivos legales para que no afecten los derechos de los particulares, y que se ha señalado que: “ La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral o consistente en determinados actos materiales, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.”<sup>51</sup>

El acto administrativo, además de sujetarse a determinadas formas, naturalmente persigue un fin y un objetivo, esto de acuerdo con la definición que hemos expresado con anterioridad, mismo que busca el cumplimiento de los fines del estado, materializado en lograr un beneficio colectivo en una sociedad, dicho de otro modo, éste tiene una finalidad, asunto que también se ha conceptualizado como: “el resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe de alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo”.<sup>52</sup>

Así las cosas, la finalidad del acto administrativo nos remite directamente al término interés público, alrededor del cual gira la actuación de la Administración Pública, concepto del cual se hará cita constantemente en el presente trabajo y que se analizará a detalle más adelante.

De lo anteriormente analizado, podemos estar en la posibilidad de determinar, que para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, sea válido y tenga connotaciones específicas e institucionales, debe la administración pública hacer concurrir los elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia, consistencia y fuerza, sobre todo para que pueda presumirse de válido y eficaz, mismo que independientemente de que adolezca de vicios, éstos tienen que hacerse declarar ante los medios de control correspondientes.

### **1.3.- REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Respecto a los requisitos del Acto Administrativo, debemos partir que éste debe contener los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en su

---

<sup>51</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 271.

<sup>52</sup> SÁNCHEZ Gómez, Op. Cit., México 1998, p.350.

artículo 16, señala en su primer párrafo que: *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

Del dispositivo constitucional antes referido, se derivan conceptos fundamentales como la fundamentación y la motivación, requisitos esenciales de toda resolución administrativa.

Asimismo, y en concordancia a lo establecido en la parte final del punto anterior, el acto administrativo para su formación, debe reunir una serie de requisitos y características para que se presuma de válido y pueda surtir todas sus consecuencias de derecho, es por ello, que el acto administrativo requiere normalmente para su formación, de estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía a las personas a las cuales va dirigido el acto, ya que si bien es cierto un acto administrativo se presume de válido y eficaz al momento de su emisión, existe la posibilidad que el mismo sea declarado nulo por parte de una autoridad competente a petición de parte interesada, o por disposición de la ley.

### **1.3.1.- FUNDAMENTACIÓN.**

Este requisito constitucional del acto administrativo, se refiere a que todo acto de autoridad, debe tener sustento en alguna disposición legal que se encuentre vigente, es decir, es señalar el o los dispositivos legales por los cuales la autoridad se apoya para aplicar la hipótesis legal en específico a una situación concreta, tal y como lo especifica el Dr. Castrejón García al señalar que la misma consiste en: *“...que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.”*<sup>53</sup>

Por otra parte, Martínez Morales señala que fundamentar un acto implica: *“indicar con precisión qué ley o leyes y cuales de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.”*<sup>54</sup>, por lo que deben señalarse las normas que dan fundamento legal al acto, ya que en caso contrario, se corre el riesgo de que el acto se encuentre viciado.

---

<sup>53</sup> CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2000. p. 349.

<sup>54</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Harla, tercera edición, México 1998, p. 208.

Adminiculado a lo ya señalado respecto a la fundamentación, tenemos que ésta no sólo debe ser señalada en forma directa, sino que es imperativo que exista una motivación que describa la adecuación de la hipótesis normativa al caso concreto, ya que existen opiniones que indican que: “no es bastante que las decisiones administrativas contengan los preceptos legales en que se apoyen, sino que exista motivo para dictarlos y que exista un precepto de ley que los funde.”<sup>55</sup>

### 1.3.2.- MOTIVACIÓN.

Elemento trascendental dentro de los actos administrativos, nos remite de inmediato a que siempre el hecho en especie debe encuadrar dentro de la hipótesis que señalan los numerales que se tomaron como fundamento, es decir, se trata del análisis de enlace entre el dispositivo legal y el caso concreto, señalándose también como: “...la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación adjetiva del administrado.”<sup>56</sup>

A este respecto, el Dr. Castrejón García lo señala como un imperativo a cargo de la autoridad para: “señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de Derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.”<sup>57</sup>, coincidiendo con lo anterior Martínez Morales al señalarse: “El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.”<sup>58</sup>

Siguiendo con el concepto de motivación, se expresa que: “la motivación exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecerla adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 272.

<sup>56</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Idem.

<sup>57</sup> CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Idem.

<sup>58</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Op. Cit. 209.

<sup>59</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., pp. 272 y 273.

De lo señalado anteriormente, se desprende que ambos conceptos constitucionales deben encontrarse en todo acto administrativo, ya que estos elementos dan pauta a que en caso de que los mismos vayan dirigidos al sujeto pasivo, éste tenga los elementos para poder rebatir los argumentos en el vertidos, tal y como lo menciona Fraga al señalar: "...se desprende claramente que la exyensión que debe tener la motivación es toda la que sea necesaria para que el afectado pueda impugnar la resolución definitiva, ya que sin conocer los motivos y fundamentos legales no puede defenderse en form adecuada."<sup>60</sup>

Como consecuencia de lo anterior se desprende que, el acto administrativo, al ir dirigido a los particulares, debe reunir una serie de requisitos que tienen que ser cumplidos por el ente de la Administración Pública que se precie de ser autoridad, por lo tanto, cuando el acto administrativo limite la esfera jurídica de los particulares, debe ser verdaderamente emanado de una autoridad competente conforme a una serie de facultades otorgadas expresamente por una ley, constando en forma escrita comúnmente, lo cual se realiza mediante oficio en el cual se establecen las características del acto, la fundamentación y motivación, aunado a que debe ser suscrito por funcionario competente, sin menoscabo de contener la fundamentación legal, es decir, la autoridad emisora del acto señalará o citará los preceptos legales en que el orden jurídico le permite exteriorizar tal acto, e indicar la motivación, es decir, debe señalar las consideraciones de hecho y de derecho que originaron el Acto Administrativo.

Trasladado al presente tema en estudio, y siguiendo las directrices que establece la Ley Máxima, por ser un tema enfocado a una ley de carácter local, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 6º señala los elementos y requisitos de validez, que debe cumplir cualquier autoridad al emitir un Acto Administrativo, siendo los siguientes:

*"ARTÍCULO 6º Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:*

*I.- Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de la convocatoria, salvo que estuviesen presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

---

<sup>60</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 272.

*II.- Que sea expedido sin que la manifestación de la voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo mala fe y/o violencia;*

*III.- Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;*

*IV.- Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;*

*V.- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;*

*VI.- El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;*

*VII.- En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;*

*VIII.- Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;*

*IX.- Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y*

*X.- Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.”*

Asimismo, para que un acto administrativo escrito, tenga validez, debe reunir, adicionalmente, los requisitos expresados en el artículo 7º de la Ley en comento, que son los siguientes:

*“ARTÍCULO 7º. Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:*

*I.- Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

*II.- En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados*

*personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;*

*III.- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y*

*IV.- Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”*

#### **1.4.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Los vicios del acto administrativo, son aquellas situaciones de hecho o de derecho que llegan a influir negativamente en el perfeccionamiento del acto administrativo, ya que si no se realiza conforme a lo establecido en las reglas emitidas para tal efecto, corre el riesgo de que el mismo tenga deficiencias, y por lo tanto, se encuentre propenso a no surtir sus efectos, es así que en materia administrativa se dan generalmente, los siguientes vicios:

a).- FALTA DE SUJETO.- Puede presentarse de dos maneras, primeramente, como la ausencia de sujeto propiamente dicha, o que el mismo no se encuentre facultado para emitir el acto; el primero trae como consecuencia la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, en función del grado de ausencia de esa facultad, mejor conocida como incompetencia.

b).- FALTA DE VOLUNTAD O VOLUNTAD VICIADA POR ERROR, DOLO, MALA FE O VIOLENCIA.- La cual opera ya sea por tendencias subjetivas, o por omisiones o comisiones que influyen directamente en el pronunciamiento de dicha declaración unilateral, lo que trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa, del acto emitido.

c).- FALTA DE OBJETO.-Es la ausencia total del elemento inmediato o directo y mediato o indirecto, cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

d).- FALTA DE FORMA.- Se refiere a que no reviste las exigencias establecidas respecto a la manera en que debe ser conformado para que pueda ser percibido por parte del sujeto pasivo, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.

Asimismo, el artículo 24 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,

señala que: *"La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6o. y 7o. de esta Ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo"*.

Así tenemos, que el acto administrativo puede encontrarse viciado en su gestación, lo que da como consecuencia que existan situaciones que no permitan su sólida creación, así como, si se encuentra ausente alguno de los elementos anteriormente señalados, el acto se encontrará viciado, dando como consecuencia que no pueda producir sus consecuencias jurídicas, ya que también se ha establecido que: "En el caso de falta absoluta o parcial de algunos de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste."<sup>61</sup>

En este sentido, que el maestro Delgadillo Gutiérrez, señala: "Los vicios de procedimiento tienen lugar en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico".<sup>62</sup>

## **1.5.- ANULABILIDAD Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Como consecuencia de los vicios del acto administrativo, tenemos que al encontrarse expuesto a la falta de alguno de los requisitos y elementos anteriores, éste puede llegar a declararse nulo por parte de órgano competente en el ejercicio de sus funciones, ya sea de manera absoluta o relativa.

Es así, que los estudiosos de Derecho, también realizan una clasificación a la nulidad de los actos, siendo el caso del Doctor Castrejón García, que habla de las primeras como unas nulidades de pleno derecho y las segundas como relativas, manifestando al respecto que, "Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la Ley declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe de ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece de alguno de los vicios que han

---

<sup>61</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 289.

<sup>62</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, México 2003, p.264.



quedado señalados y que afectan los elementos del mismo".<sup>63</sup>

Es de colegir que, la nulidad absoluta o de pleno derecho de un acto administrativo opera si se encuentra dictada expresamente en una norma jurídica emitida para tal efecto y vaya en contra del orden jurídico establecido, con lo que el mismo se encuentra condenado a no surtir sus efectos jurídicos a plenitud y la segunda, se refiere al acto cuando carece de alguno de los elementos que conforman el mismo, el cual afecta en forma directa a la validez del acto y el cual puede ser subsanable por parte del sujeto activo.

Mientras la nulidad del acto administrativo se refiere a vicios de origen que no le permiten surtir sus efectos jurídicos, la anulabilidad es la facultad de un órgano competente para decretar la misma, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez y que por lo tanto, no genera efectos jurídicos.

Asimismo, esa nulidad no operará de manera automática, ya que se requiere, como lo manifestamos con anterioridad, que el acto sea declarado nulo por parte de autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, ya que el mismo puede surtir sus efectos si el mismo no es declarado de tal manera, es así que Agustín A. Gordillo, nos habla del acto anulable a razón de que estos no tienen un vicio manifiesto por lo que menciona en los siguientes incisos; "a) se presumen de legítimos, y en consecuencia han de ser tratados como válidos hasta no sean anulados o revocados, de oficio o a pedido de parte; b) se requiere petición de parte para que el juez pueda anularlos, sin perjuicio de que la propia administración pueda revocarlos de oficio a favor del interesado, o a pedido de parte; c) se requiere a veces una investigación de hecho para que el juez, en su caso, pueda determinar su invalidez...; d) su vicio es subsanable; e) su anulación o revocación, en caso de que se lleve a cabo, produce por regla general efectos sólo para el futuro...".<sup>64</sup>

Existen también, opiniones sobre los conceptos de revocación y anulación, los cuales, dadas sus características, surtirán de diferente manera, ya que como se describe: "mientras el acto de revocación sólo produce normalmente efectos a partir de su creación, el acto de anulación también normalmente produce efectos para el pasado, de manera que en tanto que el primero deja subsistentes los efectos jurídicos producidos por el acto original, el segundo tiene efectos

---

<sup>63</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p.73.

<sup>64</sup> GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo III, ediciones Macchi, primera reimpresión, Buenos Aires Argentina 1993, pp. XI-33 y XI-34.

retroactivos y suprime todos los efectos que el acto viciado haya podido producir”.<sup>65</sup>

Por ello, se advierte que la revocación se dará sobre actos administrativos que hayan nacido válidamente a la vida jurídica, pero que por algún motivo o causa superveniente, tienen que ser retirados por parte de la Administración o sujeto activo, contrario a lo que es la anulación, ya que esta se genera por cuanto hace a un acto que adolece de los requisitos establecidos por la ley aplicable para su creación y nacimiento a la vida jurídica.

Bajo esta premisa, se puede apuntar que la revocación surge por la necesidad de retirar un acto administrativo válido y eficaz, por un motivo superveniente,<sup>66</sup> mientras que la anulación, se refiere a declarar una situación preexistente, respecto de un acto viciado, el cual da como resultado se supriman los efectos que pudieran haber causado.

Como se puede observar, los actos administrativos pueden ser modificados por parte de la Administración Pública, pero para que opere esa modificación, es necesario que la misma sea declarada por un órgano de legalidad o por la misma autoridad administrativa, dependiendo de los procedimientos y condiciones que la legislación aplicable señalen para la situación legal que corresponda a cada caso en particular.

Siguiendo con la idea anterior, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 26, señala que un acto administrativo se considera como válido, mientras no sea declarada su nulidad o anulabilidad por parte de autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, mismo que textualmente nos manifiesta:

*“ARTÍCULO 26.-...El acto reconocido anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de ese hecho, mediante el cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para plena validez y eficacia del acto.”*

En efecto, el acto administrativo, aunque presente características que nos hagan pensar que se encuentra dentro del supuesto de nulidad, éste puede surtir sus efectos jurídicos siempre y

---

<sup>65</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 311.

<sup>66</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 304.

cuando no se haya declarado tal circunstancia de nulidad por parte de una autoridad expresamente facultada para hacer tal declaración.

Para Andrés Serra Rojas, la anulabilidad o nulidad relativa referente al acto administrativo es, "El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad. Fundan esta nulidad: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica".<sup>67</sup>

De acuerdo a lo anterior, se señala que dentro de las características del acto administrativo éste tiene la particularidad de que puede ser anulable o declararse la nulidad del mismo, ya que como se mencionó anteriormente, operará siempre y cuando sea reconocido por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones, lo que en la especie nos remite a que la anulabilidad la puede decretar la misma autoridad si así lo faculta la Ley; y la nulidad debe ser decretada por la superioridad u órgano competente, sin menoscabo de que también pueda ser decretada la anulabilidad.

El acto administrativo puede ser anulado por parte de la autoridad del que emana, pero ésta facultad debe encontrarse expresamente señalada en una Ley, y en caso de que esto no sea posible, existen autoridades competentes para declararla; facultad que también debe encontrarse expresamente regulada, siendo también el reconocimiento del órgano competente, para señalar cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez establecidos, y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con ellos.

## **1.6.- FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Así como un acto administrativo tiene un origen y una finalidad, una vez que ha cumplido con la misma éste se extingue, pero existen diversas formas por las cuales se puede dar por terminado, dándose los siguientes conceptos al respecto:

Para Narciso Sánchez Gómez, "Los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos; así las cosas, podemos decir que hay actos administrativos que se extinguen por determinación lisa y llana, de haber cumplido su

---

<sup>67</sup> SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, México 1995, p.209.

objeto, el plazo de su vigencia y generalmente se les conoce como terminación normal, sin embargo hay algunos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas".<sup>68</sup>

Coincidiendo con el anterior autor, Acosta Romero, señala que el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, siendo a saber, por medios normales o anormales.

#### "1. Medios normales.

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;

b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;

c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;

d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, v.gr., licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

#### 2. Medios anormales.

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

---

<sup>68</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p.348

a) Revocación administrativa;

b) Rescisión;

c) Prescripción;

d) Caducidad;

e) Término y condición;

f) Renuncia de derechos;

g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo."<sup>69</sup>

Respecto de éstos medios anormales de terminación de los actos administrativos, es de sumo interés el señalar que opinan otros estudiosos del derecho respecto de la revocación administrativa, señalándose al respecto, lo siguiente:

"a) Revocación administrativa; es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos, en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público, o de legalidad, es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el Estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión."<sup>70</sup>

La revocación, para Rafael De Pina Vara, la conceptualiza como: "Acto jurídico en virtud del

---

<sup>69</sup> ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2000. pp.859 y 860.

<sup>70</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 350.

cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o mandato.”<sup>71</sup>

Asimismo, tenemos que Fraga habla de la revocación, conceptualizándola como: “La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente”.<sup>72</sup>

En comparación con la anulación del acto, la revocación opera cuando el acto es considerado eficaz y válido, ya que de acuerdo con el concepto anterior; “ mientras que la anulación está destinada a retirar un acto inválido o sea un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales”.<sup>73</sup>

De lo anteriormente descrito, es de conceptualizar que la revocación es un medio anormal de extinción del acto administrativo, el cual se hace de manera unilateral en el que la propia autoridad que dió origen al acto, tiene la facultad para revocarlo aún y cuando el acto sea válido y eficaz aparentemente.

"b) La rescisión administrativa, como forma de extinción de los actos administrativos, es oportuna verla en los contratos o convenios administrativos, y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.”<sup>74</sup>

Para Rafael De Pina Vara, la rescisión es un “Procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato validamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes externos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores.”<sup>75</sup>

Por ello, se considera que la rescisión administrativa es un acto por medio del cual, una de las partes por la falta de cumplimiento en los contratos o convenios celebrados entre un órgano de la administración pública y los particulares, solicita se de por concluída la relación que los une, por incumplimiento de las cargas a que se obligaron en un principio.

---

<sup>71</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 445.

<sup>72</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 304.

<sup>73</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 304.

<sup>74</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Idem.

<sup>75</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México 1998, p. 442.

"c) La prescripción, es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada en caso en particular dispongan las leyes respectivas. Siendo que la prescripción extingue el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos por el particular o por el gobernante, liberándose de las mismas, o los pierde por el transcurso del tiempo; debiéndose advertir que la prescripción también opera a favor de la administración pública, lo cual ocurre cuando los particulares no hacen valer la instancia de devolución de lo pagado indebidamente por concepto de créditos fiscales dentro del plazo estipulado en la legislación tributaria respectiva."<sup>76</sup>

Adicionalmente a lo anterior, Rafael De Pina Vara, conceptualiza a la prescripción como un "Medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley."<sup>77</sup>

Conforme a lo anterior, la prescripción es una forma de adquirir derechos, o liberarse de obligaciones por el sólo transcurso del tiempo, condición que se encuentra determinada en las disposiciones legales a que se aplique el caso en particular.

"d) La caducidad, es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o se preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una concesión,..."<sup>78</sup>

De acuerdo a Rafael De Pina Vara, la caducidad es la "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso."<sup>79</sup>

Por lo que, la caducidad, es una sanción que se produce por inactividad en un conflicto intersubjetivo de intereses, dando lugar a que el acto administrativo se extinga por el transcurso del tiempo.

---

<sup>76</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Op. Cit., p. 350.

<sup>77</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México 1998, p. 415.

<sup>78</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 350.

<sup>79</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México 1998, p. 138.

"e) El término y la condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; primero suspende los efectos de un acto jurídico, tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa legal en materia fiscal, dicha suspensión opera durante el tiempo que duren los medios de defensa en su tramitación y resolución, el segundo los elimina, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se extinguen por prescripción, lo que también puede ocurrir en materia fiscal. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista, o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una carretera o dicha autopista que es motivo de la concesión."<sup>80</sup>

Esto es, que el término es el punto final del periodo de tiempo en que el acto administrativo deba cumplirse o extinguirse en su caso, la condición serán los elementos que se deben tomar en cuenta para que siga vigente dicho acto, ya que sin ellos deja de tener sus efectos para lo cual nació a la vida jurídica.

"f) La renuncia de derechos, es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo, es notable en los rubros de licencias, permisos, o concesiones, y aun en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica, y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente."<sup>81</sup>

En este rubro, la renuncia es la manifestación de manera indubitable y expresa, de optar por ya no seguir gozando de los derechos a los cuales tiene acceso, atendiendo a su voluntad y necesidades, que en un momento dado, generalmente también lo libera de ciertas cargas al encontrarse gozando de él.

"g) las irregularidades e ineficacias del acto administrativo. Los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que lo rigen, cuando su estructura consta de todos los elementos de existencia como son el consentimiento y el objeto; y los

---

<sup>80</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Op. Cit., México 1998, p. 350.

<sup>81</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998. p. 351.



de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud, el objeto y la forma. En esas condiciones estaremos ante un acto administrativo eficaz, esto último lo podemos entender, como un atributo del acto administrativo válido, capaz de producir consecuencias de derecho de conformidad con su objeto, la manifestación de voluntad, la forma, la capacidad y su finalidad es consecuencia de todas las irregularidades de los actos administrativos se encargan de propiciar su ilegalidad, en ese sentido los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen, por ser expedido por autoridad incompetente, por violaciones a las normas del procedimiento que lo rigen, por desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, etc. Por falta de fundamentación y motivación.<sup>82</sup>

Así tenemos que la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, maneja que los actos administrativos individuales se extinguen por diversas situaciones siendo a saber:

*“ARTÍCULO 29. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:*

*I.-El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;*

*II.- La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;*

*III.- La realización de una condición resolutoria:*

*IV.- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;*

*V.- La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o*

*VI.- La conclusión de su vigencia.”*

Conforme a las irregularidades que pueda tener un acto administrativo, sólo podrá ser determinada por la propia autoridad o el superior jerárquico de la misma, por resolución de un tribunal o de una autoridad competente, ya que como es sabido un acto administrativo se presume de legal o válido hasta que no se demuestre lo contrario y en este caso cuando se recurre o se impugna el acto de molestia ocasionado al gobernado se presume que el acto administrativo adolece de validez, en función de lo que hemos señalado en líneas anteriores.

---

<sup>82</sup> Idem.

## 1.7.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Necesariamente, el acto administrativo producirá consecuencias dentro del ámbito del Derecho, ya que al ser la exteriorización de la voluntad del Estado, ésta será percibida por parte del sujeto pasivo, generando situaciones jurídicas determinadas.

El acto administrativo invariablemente producirá efectos, ya que con el se pretenden cumplir los fines del Estado, y dicho acto esta destinado a producir efectos, “aun aquellos que son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos”<sup>83</sup>, dichos efectos se dividen en directos e indirectos.

Así también, tenemos que un acto administrativo nace a la vida jurídica cuando se reúnen los elementos que lo conforman, aunque cabe la posibilidad que aunque no se haya hecho de esa manera, surtirán sus efectos jurídicos mientras tanto no sea declarado lo contrario por parte de una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones ya que: “...una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, se trata de una presunción *iuris tantum*.”<sup>84</sup>

Respecto al punto en cuestión, el artículo 8º de la Ley del Procedimiento Administrativo, señala al respecto lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8º.- Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.”*

Como podemos apreciar, todo acto administrativo surtirá sus efectos legales, siempre que no sea declarado inválido por parte de los órganos de control correspondientes a través de los procedimientos establecidos para tal efecto.

### 1.7.1.- EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

---

<sup>83</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 650.

<sup>84</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 274.

En lo concerniente a los efectos que puede producir el acto administrativo, tenemos que se pueden catalogar en directos o indirectos, siendo los primeros aquellos que crean, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos y obligaciones, es decir, producen obligaciones de dar, de hacer, declarar un derecho o no hacer; y los segundos se refieren a los producidos por la realización de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto que emanó.

Es en este caso que, el acto administrativo: “produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, tales como los relativos a la notificación mediante comunicación personal, o mediante publicación en algunas de las formas que las mismas leyes disponen.”<sup>85</sup>

### **1.7.2.- EFECTOS FRENTE A TERCEROS.**

Se refiere a las consecuencias que producirá el acto frente a quien pudiere afectar la emisión del mismo, y que no se refieran al sujeto pasivo, pudiendo en un momento dado, tener un interés en que se genere o no.

El acto administrativo surte de igual forma efectos que son oponibles a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y frente a los particulares, en el Derecho Administrativo se denominan como terceros:

a).- Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo.

b).- Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique un acto administrativo.

Aquel que pueda verse afectado en su esfera jurídica en forma indirecta, por la emisión del acto administrativo.

---

<sup>85</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 281.

c).- Al respecto, tenemos que el Dr. Castrejón García señala: “ el Acto Administrativo puede también surtir sus efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, otras entidades públicas y desde luego a los particulares”.<sup>86</sup>

Es decir, son aquellos que no intervienen en forma directa en la relación de sujetos del acto administrativo, pero pueden ser afectados o tener algún interés respecto de ese acto administrativo en particular.

### **1.8.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Como los actos administrativos pueden nacer y extinguirse de distintas maneras, también existe la particularidad que los mismos pueden nacer, a diferencia de las relaciones que se pueden suscitar entre particulares, porque la autoridad no realice manifestación alguna respecto de una situación jurídica concreta, es decir, se abstiene de señalar algo al respecto de esa situación, es así como se da la figura del silencio administrativo, el cual es propio del sujeto activo en la relación del acto administrativo, pudiéndose en un momento dado, declarar la existencia de un acto administrativo por la omisión de la autoridad, siempre y cuando se encuentre contemplada dicha figura en la norma aplicable y señale específicamente dicho efecto en su legislación respectiva.

Rafael De Pina Vara, refiere sobre el silencio lo siguiente: “Omisión consciente de una declaración de voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo, no obstante, en casos excepcionales, por disposición legal expresa, ser interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con hipótesis concretas.”<sup>87</sup>

Para Gabino Fraga, el silencio administrativo consiste en; "una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa."<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2000. p 345.

<sup>87</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 455.

<sup>88</sup> FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2003, p. 272.

También se entiende a el silencio administrativo como: "... consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos",<sup>89</sup> misma que surge con motivo de una petición a la autoridad, respecto de una situación concreta.

De lo anterior, se desprende que el silencio de la autoridad tiene origen en el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la Republica. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Una vez analizado el anterior párrafo en el cual nuestra Carta Magna refiere sobre "un breve término" para que toda autoridad de contestación a lo peticionado por los gobernados, si bien es cierto que no refiere a un término en específico también lo es que refiere que dicha contestación se haga en breve término, aunado a lo anterior, hay diferentes legislaciones, en diversas materias, que manejan sus propios plazos y términos. Existen criterios jurisprudenciales que señalan el lapso de cuatro meses, siendo supletorio éste término, independientemente de los plazos que maneje cada ley o reglamento, en los casos que no se contemple plazo para dar contestación a las peticiones presentadas ante las autoridades administrativas.

El silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos, estando de acuerdo como lo refiere el Doctor Castrejón García, el cual nos dice que pueden ser;

"1.- Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.

2.- Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

---

<sup>89</sup> CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000, p. 257.

3.- Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.<sup>90</sup>

Efectivamente, los efectos que pueden surgir con motivo de dicha abstención pueden ser la aceptación o resolución favorable respecto de una solicitud realizada con anterioridad, la confirmación de una resolución otorgada previamente por parte de un inferior, la negativa lisa y llana respecto de la misma o carecer de efecto jurídico alguno, dependiendo de la Ley en la que se encuentre contemplada dicha figura.

Es en función de los antecedentes antes descritos, que el silencio administrativo de las autoridades se refiere a la falta de su accionar respecto a las peticiones que son formuladas por los gobernados, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8º de nuestra máxima ley, esta debe ser de manera pronta, aunque las leyes y normas secundarias manejen otros términos.

---

<sup>90</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 257.

## **CAPÍTULO II. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1.- PROCESO**

Antes de comenzar a tratar lo que es el proceso y procedimiento administrativo, es importante señalar que se entiende primeramente por proceso, siendo que hay que considerar que la palabra proceso nosotros la enfocamos estrictamente al aspecto jurídico, ya que como es bien sabido, existen otras acepciones en diversas materias de lo que significa la palabra proceso, pero gramaticalmente, se asemeja bastante a la idea que se tiene sobre dicho concepto, ya que reúne las características de referirse a una serie de pasos que necesariamente producirán un resultado.

Desde el punto de vista gramatical, la expresión proceso alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad, por lo tanto podemos hablar de proceso químico, proceso industrial, proceso biológico, etc. Para que exista en proceso no solo deben ocurrir los acontecimientos o actos en el tiempo, es indispensable que mantengan entre sí unión y armonía, es decir, determinados vínculos que los hagan solidarios los unos de los otros, los cuales producirán un resultado.

De entrada y en una forma amplia desde el punto de vista legal, nos remite a un conjunto de pasos sistematizados, ordenados y concatenados, ya sea para lograr una finalidad o para ventilar un conflicto intersubjetivo de intereses, ante un órgano impartidor de justicia o una autoridad determinada, el cual realizará una valoración lógico-jurídica de tal controversia o de la cuestión planteada, para que en un momento dado, emita la resolución correspondiente, adecuando la norma jurídica al caso concreto.

Es así, que dentro de esa connotación encaminada a la resolución de conflictos, se considera también que: "El proceso es un instrumento del Derecho porque en él se hacen patentes las normas que interesan, en forma singularizada, a los individuos o a los entes que requieran de tutela eficaz,

válida y quizá inmutable, tutela que siendo jurídica por excelencia, se supone arreglada a justicia",<sup>91</sup> ya que de acuerdo a los antecedentes que precedieron a su utilización, existía una desigualdad desproporcionada, a través de una serie de pasos establecidos que las partes deben seguir para acceder al mismo, el cual se engloba dentro del catálogo de normas de carácter adjetivo.

La característica de que el proceso además de referirse a una serie de actos jurídicos serios y conexos, es un acontecer dinámico persiguiendo siempre una finalidad, es decir, es proyectivo.<sup>92</sup>

Así tenemos, que José Ovalle Favela, refiere al proceso; "como conjunto de actos que realizan las partes, el juzgador y demás sujetos que intervienen en el mismo, y en que tienen como finalidad lograr la composición del litigio por medio de sentencia".<sup>93</sup>

De acuerdo al Doctor Castrejón García, el proceso conceptualizado desde el punto de vista de su finalidad, es "un instrumento del Derecho porque en él se hacen patentes las normas que interesan, en forma singularizada, a los individuos o a los entes que requieran de tutela eficaz, válida y quizá inmutable, tutela que siendo jurídica por excelencia se supone arreglada a justicia, ya que ésta, como valor supremo ha sido anhelada desde siempre por los hombres, esos sujetos de Derecho, que hacen derecho y que ansían respecto para ese derecho".<sup>94</sup>

Abundando en el tema y confirmando lo anterior, el mismo autor refiere que; "De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que el proceso consiste fundamentalmente en un conjunto de actos regulados por diversas disposiciones legales (en la práctica jurídica les denominamos Códigos Adjetivos) mediante las cuales se pretende obtener un fin a través de la interpretación y aplicación de la ley sustantiva. Es por ello, que se considera al proceso como sinónimo de juicio, ya que mediante la consecución de los actos se obtiene la protección de los intereses legítimamente tutelados por la norma jurídica".<sup>95</sup>

Se indica que el proceso es la universalidad de una serie de actos realizados por las partes en contienda, para llegar a un punto en específico, siendo este la resolución o sentencia, que se pretende del acto base de la acción que dió origen a un litigio puesto a consideración y resolución por parte de un órgano competente para ello.

---

<sup>91</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 32.

<sup>92</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo, Op. Cit, p. 34.

<sup>93</sup> OVALLE Favela, José. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, cuarta edición, México 1998, p. 53.

<sup>94</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 32.

<sup>95</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 44.



Gordillo, por su parte señala que “la idea jurídica de proceso puede ser concebida, en sentido amplio, como consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado”, concepto en el cual se perfilan tanto la unidad de los actos que integran el proceso, como el carácter teológico de éste, es decir, su especial característica de estar encaminado al logro de un determinado fin.<sup>96</sup>

Fiorini, acota que el concepto que implica la palabra proceso adquiere una gran relevancia en cuanto se asimila a la idea de proceso judicial, mencionándola como patrimonio exclusivo de dicha disciplina jurídica, “con la dogmática significación del desarrollo de sucesivos actos intermedios, tendientes a la declaración última y definitiva de un acto procesal de importancia, que se denomina sentencia.”<sup>97</sup>

Respecto al concepto de proceso en vinculación a lo expresado en un principio, José Becerra Bautista considera que “la palabra proceso equivale a dinamismo, actividad, etc. De ahí que pueda hablarse de procesos biológicos, físicos, químicos, etc. Al referir este vocablo a lo judicial, proceso significa la actitud jurídica de las partes y del juez tendiente a la obtención de una resolución vinculativa.”<sup>98</sup>

El maestro Rafael de Pina, se refiere al proceso como: “ el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión de juez competente.”<sup>99</sup>

Cipriano Gómez Lara señala que, “entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del estado como soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.<sup>100</sup>

Carnelutti, manifiesta que la idea de proceso está restringida a la expresión del desenvolvimiento de una serie de actos que concurren al logro de una finalidad determinada mientras que el procedimiento no es más que la instrumentalización del proceso, mediante actos medios o definitivos.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> GORDILLO. PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Buenos Aires, 1964, p. 3 y ss.

<sup>97</sup> FIORINI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RECURSO JERÁRQUICO. Buenos Aires, 1971, p. 13.

<sup>98</sup> BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México 1977, p. 47 y 48.

<sup>99</sup> DE PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, México 1965, p. 237.

<sup>100</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, México 1990, p. 290.

<sup>101</sup> CARNELUTTI. SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Buenos Aires, 1944, p. 48 y ss.

Aunque las diversas acepciones de lo que se refiere a proceso, se enfocan al ámbito judicial por ser en esta área donde se le ha estudiado con más detenimiento, en el ámbito de las funciones del Estado se utilizan diferentes procesos. Es decir, cuando un órgano realiza una serie de actos con el objetivo de crear una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes etapas como la de discusión y votación, siendo estas etapas procedimientos que forman el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia que concluye con una sentencia, es un proceso, el cual está formado por diferentes procedimientos como el probatorio, incidentales, etc.

Señalando al respecto Francisco López Nieto<sup>102</sup> “...en efecto, toda actuación de la ley es proceso y por lo tanto, hemos de admitir que en el Estado moderno esa función es realizada no sólo por los tribunales de justicia, sino también por la Administración.”

El proceso es un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado por la necesidad de lograr la consecución de un fin específico, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carácter de elemento conclusivo o final del proceso. “En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada”.<sup>103</sup>

Es así que tenemos que el proceso, a referirse a un conjunto de actos concatenados y sistematizados, éstos poseen sus particularidades y forma de proyección y consecución, a través de ciertas reglas técnicas, las cuales se les conoce con el nombre de procedimientos.

En efecto, el procedimiento se encuentra integrado por una serie de formalidades y trámites que necesariamente evidencian la existencia de un proceso y este a su vez, denota que para su existencia, es necesario la consecución de una serie de procedimientos, aunque es importante acotar, que no todo procedimiento en sí constituye un proceso, ya que como se ha mencionado, éste último se considera desde un punto de vista más amplio para su aplicación, mientras que el procedimiento es un suministrante de los elementos del proceso.

---

<sup>102</sup> Citado por Acosta Romero. Op. Cit., p.285.

<sup>103</sup> GUASP, Jaime. DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial IEP. Madrid 1962, p. 11. T.I.

A este respecto, el Doctor Castrejón logra desentrañar tal diferencia al manifestar. “No es el caso precisar ahora, cuál es o puede ser ese fin específico del proceso; basta con retener esa razón de ser: logro de una finalidad dada.”<sup>104</sup>

Los términos “proceso”<sup>105</sup> y “procedimiento” frecuentemente se confunden, “la confusión ha llevado a identificar al proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones se realizan.”<sup>106</sup>

## **2.2.- PROCEDIMIENTO.**

Desde el punto de vista gramatical, la palabra procedimiento deriva del verbo latino procedo, “que a su vez se compone de los vocablos pro, que significa adelante, y cedo, que significa marchar, lo cual viene a significar, en aceptación etimológica, tanto como “marchar adelante”, dando la idea de un camino que debe seguirse para arribar a algún resultado dado”.<sup>107</sup>

Rafael de Pina, define al procedimiento como el conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos<sup>108</sup>, asimismo, José Castillo Larrañaga manifiesta que en el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas-técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónimo de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara, específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino E. Op. Cit., p. 49.

<sup>105</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.679.

<sup>106</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Op. Cit., p. 160.

<sup>107</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino E. Op. Cit., p. 47.

<sup>108</sup> DE PINA, Rafael. Op. Cit., p. 402.

<sup>109</sup> Citado por Castrejon García. Idem, p. 45.

Reiterando lo anterior, es común que los conceptos de proceso y procedimiento<sup>110</sup> se confundan y se utilicen como sinónimos, ya que no puede negarse que ambos tienen en común que consisten en una serie de actos coordinados que guardan entre sí una estrecha relación de concurrencia. Calamandrei había señalado que proceso y procedimiento, si bien se utilizan como expresiones sinónimas, tienen una significación técnica diferente, por cuanto procedimiento indica con más propiedad el aspecto exterior del fenómeno procesal.<sup>111</sup>

Por su parte, Fiorini señala, que proceso y procedimiento no son conceptos idénticos, puesto que si el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional, el procedimiento implica, en cambio, el desarrollo del proceso, es decir, las formas particulares de una trama, como manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial.<sup>112</sup>

González Pérez señala que, mientras proceso es un concepto esencialmente teleológico, el procedimiento es de índole formal. El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por la misma corre.<sup>113</sup>

Refiere Rafael De Pina Vara, que el procedimiento es: "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo."<sup>114</sup>

Narciso Sánchez Gómez, considera que; "El procedimiento constituye la serie de reglas que conducen hacia un acto final que llamamos proceso. Esto es, se trata de la realización de una serie concatenada de actos, con una finalidad preconcebida, para el logro consciente de un objetivo, que

---

<sup>110</sup> Fiorini señala que se ha terminado con el monopolio de los conceptos de proceso y procedimiento como propios del Poder Judicial y que lo correcto es aplicar esos conceptos generales a todas las funciones del Estado, es decir, Legislativa, Administrativa. Fiorini. Op. Cit., p. 20.

<sup>111</sup> CALAMANDREI. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Traducción de Santiago de Sentís Melendo. Buenos Aires. Vol. I, p. 318.

<sup>112</sup> FIORINI, Bartolomé. Op. Cit., p. 13 y 19.

<sup>113</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Madrid, 1955. T. I., p. 46 y ss.

<sup>114</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México 1998, p. 420.

puede ser la producción de un acto administrativo, es la manera de conducirse para hacer determinado acto los seres humanos o el propio Estado".<sup>115</sup>

Como se puede observar, se entiende por procedimiento a la forma de actuar, la forma como se debe desarrollar determinada situación, es decir, el modo de obrar, lo que se debe seguir en una situación determinada, traducida en una coordinación de actos relacionados entre sí, por lo tanto, el procedimiento suministra los elementos que integran el proceso o un acto, los cuales forman parte integral de él, teniendo en cuenta la finalidad que se pretende alcanzar con dicho seguimiento. En términos generales, se entiende por procedimiento a una serie de actos y condiciones establecidos en la norma jurídica para obtener o producir un fin en específico.

Ahora bien, se colige que el procedimiento se refiere a una serie de actuaciones o elementos previos para constituir un proceso, para llevar a cabo la creación o consumación de un acto determinado, mismo que se rige por una serie de reglas y pasos preestablecidos para su conformación, desarrollo y resultado.

Por todo lo anteriormente antes descrito, se asevera, que el proceso es un conjunto de procedimientos encaminados a un fin específico, ya sea la resolución de un conflicto intersubjetivo de intereses o lograr un fin determinado; por lo que el proceso es el género y el procedimiento la especie.

### **2.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Así como vimos en el capítulo anterior, el Estado al exteriorizar su voluntad en ejercicio de sus funciones, lo realiza mediante diversos actos administrativos, los cuales para su formación requieren la realización de diversos actos previos a su vez para su emisión, a través de sus diversos órganos, sirviendo de corolario en nuestro sistema político, el referente a las funciones de los distintos poderes que lo conforman, señalándose al efecto que: "La función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una ley; la función judicial con la actuación de los órganos de este poder, que producen, finalmente una sentencia; y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos."<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 360.

<sup>116</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Limusa, México 1990, p. 159.

En efecto, la función que interesa al tema en estudio es la administrativa, porque de ahí deriva la creación de los actos administrativos, mismos que para su conformación, requieren una serie de requisitos y características, en función de lo expresado con anterioridad.

Asimismo, derivado de la complejidad y estructura de la Administración Pública, ésta ha determinado entrar en un régimen de Derecho Público, mismo que a diferencia del Derecho Privado no existe un plano de igualdad con el particular en función de que el motor de la actuación de la administración, se basa en el beneficio de la colectividad inclusive, a costa del interés de unos cuantos, por lo que el procedimiento administrativo, a diferencia del judicial, otorga todas las ventajas a favor de la Administración Pública, ya que sería: "...de consecuencias fatales que prácticamente se producen si el Estado ha de subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguardia de los intereses privados, y no en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación...".<sup>117</sup>

Como se ha visto, la voluntad administrativa se expresa a través de actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico, de un cauce, un conducto para que sean percibidos por parte del sujeto pasivo, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin<sup>118</sup>. De este modo, se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado. Con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.<sup>119</sup> El procedimiento administrativo es procedimiento de ejecución de la ley, que responde a diversos propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando son afectados por el acto administrativo o por la sentencia. Por otro lado, el procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa.

Andrés Serra Rojas, señala que el procedimiento se refiere a las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, Cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 256.

<sup>118</sup> Exposición de motivos de la Ley de procedimiento administrativo español de 17 de julio de 1958.

<sup>119</sup> SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México 1985, p. 274.

<sup>120</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 285.

Para Acosta Romero, el procedimiento administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas<sup>121</sup>. Por otro lado, el profesor español José María Villar y Romero señala que en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.<sup>122</sup>

Gabino Fraga, lo refiere como un precedente para la creación del acto administrativo, donde concurren una serie de actos previos y requisitos legales mismos que se describen como procedimientos administrativos, señalándose a éstos últimos como: "... conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo..."<sup>123</sup>, mismo que debe ir acorde a lo establecido en la Ley, ya que de lo contrario, se cometerían arbitrariedades por parte de la Administración Pública.

Coinciden los autores en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados por la Administración, ya sea para realizar un acto administrativo o para lograr su ejecución, sin menoscabo de señalar que también pueden generarse para llevar a cabo el proceso administrativo.

Asimismo, el Doctor Castrejon García, señala que por procedimiento administrativo se entiende: "aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo."<sup>124</sup>

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, el concepto procedimiento ha sido confundido con el concepto de proceso, ya que comúnmente se utilizan como sinónimos en la terminología del Derecho, aunque desde un punto de vista teórico son conceptos diferentes.

---

<sup>121</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 679.

<sup>122</sup> Citados por Acosta Romero. Idem., p. 679

<sup>123</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 274.

<sup>124</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 190.

Conforme a Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo es: "de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final".<sup>125</sup>

Miguel Acosta Romero, contempla al procedimiento administrativo como "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto administrativo. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución del conflicto, sino la realización de un determinado acto".<sup>126</sup>

Así tenemos que el procedimiento administrativo ha sido conceptualizado de diversas maneras, esto es así que los diversos autores y tratadistas se refieren a él desde dos puntos de vista, una, como forma de solución de conflictos, situación de la cual, a diferencia del procedimiento, podemos referirnos a él en sentido estricto, como un juicio que se entabla ante un órgano impartidor de justicia y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entes de la Administración Pública dentro de los diferentes órdenes, lo cual se realizará dependiendo del caso en concreto puesto a estudio.

Para reforzar lo anteriormente manifestado, Narciso Sánchez Gómez, conceptualiza al proceso administrativo desde dicho punto de vista, refiriéndose a él como: "el proceso administrativo está constituido por la concatenación de una serie de actos procedimentales que comienzan con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya sea un tribunal administrativo o judicial, en donde la administración pública puede ser parte actora o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido, como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que están relacionados con las funciones del Estado, dicha controversia tiene una etapa probatoria después de la contestación de la demanda, una audiencia de ley, y la sentencia que declare el derecho a favor de la parte que le asista".<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, México 2003, pp. 224 y 225.

<sup>126</sup> ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2000, p. 573.

<sup>127</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 359.



Por lo tanto, el proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se comprueba la función administrativa<sup>128</sup>, señalando Eduardo Pallares que el "proceso administrativo, es aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado".<sup>129</sup>

Es por ello, que es importante determinar que ambas perspectivas son válidas, ya que el Estado actuará a través de la función administrativa, y lo hará a través de una serie de actos previos, que por su propia y especial naturaleza, se consideran actos administrativos.

Asimismo, también existen procedimientos administrativos que formarán parte de un proceso administrativo, pero ahora, con la connotación de resolver un juicio en el que se encuentre la administración y el gobernado o sujeto pasivo ante los órganos establecidos previamente.

Desde la perspectiva de Narciso Sánchez Gómez, el procedimiento administrativo se traduce en: "Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a consistir lo que se denomina como procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estiba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarnos en un Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos".<sup>130</sup>

A lo anterior, como lo refiere el autor en comento, la autoridad administrativa debe estar facultada y con la competencia suficiente para poder llevar a cabo dicho procedimiento, apeándose a las formalidades y normas que lo reglamentan.

Para el Doctor Castrejón García, el procedimiento administrativo es "todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sea internas o externas".<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Jesús González Pérez en su obra el Procedimiento Administrativo. Pubs. Abella, Madrid, 1964, T.I. p. 117. Ofrece una definición de proceso administrativo, como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de Derecho Administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso administrativa

<sup>129</sup> PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, México, 1956, p. 534.

<sup>130</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998, p. 356.

<sup>131</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, pp. 190 y 192.

Es por estas manifestaciones, que al procedimiento administrativo lo podemos conceptualizar como aquel conjunto de actos procesales establecidos por normas jurídicas en forma sistematizada, ordenada y concatenada, que tiene como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos del acto administrativo, ya sea para dirimir una controversia o para cumplir con las funciones que le son propias para exteriorizar su voluntad.

Siendo el procedimiento administrativo el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, su realización se da en una sucesión de momentos integrados por diferentes fases, siendo la iniciación, instrucción, decisión y eficacia.

La fase de la iniciación del procedimiento (o de apertura), puede presentarse de oficio o a petición de parte. La fase oficiosa es iniciada por la propia Administración, es decir, cuando el ente de la Administración realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque ella misma lo solicita. Generalmente esto se presenta en funciones administrativas de control y evaluación. El procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por instancia presentada por el particular, por ejemplo, la solicitud de una licencia o permiso.

En la fase de instrucción, la administración se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada certeza respecto del asunto de su conocimiento, realizando un razonamiento lógico-jurídico sobre ello. Es en esta fase donde los particulares que pudieren resultar afectados por dicho acto, deben ser oídos, es decir, aportar los elementos de convicción necesarios y formular lo que a su derecho convenga respecto a la defensa de sus intereses.

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que realiza la autoridad, aplicando ese razonamiento lógico jurídico respecto de la situación planteada y atendiendo a los elementos de convicción que se allegó, debiendo ser expresada necesariamente por escrito.

Por último, la fase de eficacia se manifiesta por el principio de publicidad, que se realiza a través de la notificación del acto producido, con riesgo de considerarse nulo, ya que impide la producción de los efectos jurídicos del acto.

Al respecto, es importante agregar lo que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual en su artículo 2º, fracción XXII, señala, que se entiende por Procedimiento Administrativo:

*"ARTÍCULO 2º Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

*...*

*XXII. Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general;"*

En efecto, tal y como lo contempla dicha Ley Adjetiva, el procedimiento administrativo se refiere a una serie de actos previos para que un acto administrativo pueda nacer dentro del ámbito del derecho, sin menoscabo que pueda considerarse como una parte de un conjunto de pasos a seguir para la solución de conflictos intersubjetivos de intereses.

### **2.3.1.- CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

El Doctor Castrejón García, refiere a este tema que: "Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjunto de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita su realización de sus fines".<sup>132</sup>

Siguiendo la idea del autor antes referido prosigue que: "El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, que como afirma Merk "... es un mero producto del procedimiento".<sup>133</sup>

El autor en cita refiere que "El Procedimiento Administrativo ésta constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p 193.

<sup>133</sup> Idem.

<sup>134</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo Op. Cit., p. 195.

De lo anterior, los caracteres del procedimiento administrativo deben de estar apegados a las normas y leyes de la materia, en razón de que, para que el acto administrativo tenga validez, debe encuadrarse al caso específico para su perfeccionamiento y pueda realizarse la finalidad deseada, definición que coincide con lo señalado por la Ley del Procedimiento Administrativo mencionada con anterioridad.

El Doctor Castrejón García, ahonda en el tema y manifiesta que: "La preparación del Acto Administrativo, siguiendo el camino por donde deben marchar los expedientes, proporciona al Poder Público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del Estado de derecho. Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son en muchos casos, medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del Acto Administrativo. El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal del acto administrativo que denomina casi la totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública. El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el Procedimiento Administrativo... De acuerdo con la doctrina administrativa el Procedimiento Administrativo está obligado a regular estos elementos: "la fijación del supuesto de hecho, la participación de una pluralidad de sujetos de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición formal de partes. ...".

El procedimiento no se limita a articular entre sí todas las finalidades e intervenciones diversas, asegura también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir una resolución final... En la tesis del autor en comentario refiere que: "El Procedimiento Administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento administrativo es una sólida garantía de los diversos intereses en el juego. La Administración Pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la Administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. Esta actividad determinada hacia un fin la denominamos Procedimiento Administrativo".<sup>135</sup>

Referente a lo antes mencionado, se desprende que la autoridad administrativa para poder llevar a cabo el acto administrativo propiamente dicho, debe de realizar un procedimiento en la materia para poder allegarse de los elementos necesarios, ya sean formales o materiales, y

---

<sup>135</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit., pp. 196 y 197.

garantizar a las partes relacionadas al acto administrativo de las formalidades que debe revestir el procedimiento administrativo y asegurar el interés general.

### **2.3.2.- FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Así tenemos que el procedimiento administrativo, posee diversas formas, tal y como lo maneja Miguel Acosta Romero<sup>136</sup> que nos señala que, existe procedimiento interno y externo, procedimiento previo y de ejecución, de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo. Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, como por ejemplo, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior que es la ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, verbigratia, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento.

De oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones, es decir, la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionadores.

A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto. El gobernado debe presentar una solicitud previa como en las quejas, los recursos y peticiones de las particulares.

---

<sup>136</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., pp.680-681.

Luis H. Delgadillo Gutiérrez, señala que existen además de los anteriores, el procedimiento de oposición, de ejecución, el procedimiento revisor y el procedimiento sancionador.<sup>137</sup>

El procedimiento de oposición se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la Administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el procedimiento de otorgamiento de concesiones, en el que los terceros pueden intervenir. El procedimiento administrativo de oposición, u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva. En este caso la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución<sup>138</sup>, derecho que por regla general, se encuentra en todas las legislaciones de carácter administrativo, incluyendo la legislación en materia de obra pública, tal y como veremos en su oportunidad.

El procedimiento de ejecución esta integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la obedece en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la “fase de eficacia”<sup>139</sup>, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución.

El procedimiento revisor se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que revisa y generalmente se presenta en la interposición de los recursos que se otorgan al afectado de dicha resolución. Por otro lado, el procedimiento sancionador se origina por el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia Administración. Cuando se aplica a los servidores públicos se denomina procedimiento disciplinario, siendo regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>137</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Op. Cit., pp.164-165

<sup>138</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 280.

<sup>139</sup> La fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido.

Adicionalmente a lo anterior, Gabino Fraga señala que dependiendo de la actuación de la Administración, ya sea de manera espontánea o a instancia de un particular, las normas o reglas del procedimiento deberán de ser diferentes según se trate, señalando: “ En el mismo caso y siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de los órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse.

Existe la discusión doctrinal si debe existir una ley adjetiva que englobe los procedimientos administrativos en todos sus aspectos, así como si el procedimiento administrativo debe seguir las líneas marcadas por el procedimiento judicial para que pueda ser trastocado por el particular, pero debida a la complejidad y matices que encierran los diversos procedimientos administrativos, no es posible que esto pueda llevarse a cabo, ya que el Estado, al encontrarse involucrado en las distintas ramas del Derecho, se encuentra sujeto a infinidad de procedimientos y formas de manifestarse, por lo que sería hasta cierto punto arriesgado realizar un catálogo de procedimientos al respecto.

Derivado de lo anterior, se podría considerar la posibilidad de integrar en un sólo cuerpo normativo todos los aspectos del procedimiento administrativo, pero debido a lo amplio y complejo de la materia administrativa, se reitera que es sumamente difícil que esto pueda llevarse a cabo, ya que el Estado se encuentra inmerso en todas y cada una de las actividades que conciernen al Derecho, y por lo tanto, su actuación debe estar regulada por una norma, de ahí el extenso catálogo de ordenamientos especiales en materia administrativa, dando como consecuencia que existan infinidad de procedimientos administrativos de diversas características, términos y situaciones a regular.

Es por ello, que no es posible la implementación de un procedimiento unitario, ya que si bien es cierto que la actuación del Estado debe estar regulada, no existe una situación jurídica única donde interviene, ya que éste tiene que actuar de diferente manera, dependiendo de la posición en que se encuentre.

En efecto, el Estado, al ser un ente que se encuentra sujeto a infinidad de procedimientos administrativos, generará diversos actos administrativos que necesariamente deben encontrarse sujetos a una norma establecida, adecuando dicha hipótesis a cada caso, en función de sus atribuciones, pero cada materia en la que esté involucrado tendrá su textura legal respectiva.

Es así, que la falta de un Código de Procedimiento Administrativo General, no nos permite formular un juicio sobre un tipo general de procedimiento administrativo, que comprenda a toda la función administrativa. Cada una de las leyes administrativas tiene su propio procedimiento especial, señalándose, en algunos casos, hasta la ausencia de dicho procedimiento que obliga en no pocas ocasiones a situaciones injustas.

Debido a estas circunstancias, es que no hay un procedimiento tipo, uniforme o general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, para realizar actos que puedan afectar los derechos privados. Por el contrario, nos encontramos con situaciones diversas: tales como la ausencia de un procedimiento administrativo, o una diversidad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas que constituyen verdaderas formalidades o son procedimientos inspirados en el procedimiento judicial, ya que en numerosos casos la Administración actúa con la colaboración de los mismos particulares interesados, que ejercen los derechos que les conceden las leyes administrativas. Éstas son pródigas en señalar procedimientos administrativos especiales, pudiendo decirse que a cada ley administrativa corresponde un procedimiento administrativo específico.

En cada cuestión señalada, se tiene que atender, a las peculiaridades de cada materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado, por lo que no es posible tal hipótesis de integración del procedimiento administrativo.

Asimismo, es importante aclarar que, dentro de nuestro marco de regulación para el Distrito Federal existe una Ley de Procedimiento Administrativo, que aunque regula los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, este cuerpo legal no abarca la totalidad de las materias y ramas en las que se encuentra involucrado el Estado como tal, es decir, no contempla la totalidad de las situaciones y supuestos en los que en ella interviene, ya que sólo se aplicará cuando afecten la esfera jurídica de los particulares, así como no por la totalidad de sus entes, ni sobre la totalidad de las leyes de corte administrativo; tal y como se mencionará más adelante, lo que nos habla de la limitación a la que se encuentra sujeto dicha ley procedimental, que viene a reforzar lo anteriormente manifestado.

Es por estas razones, que el procedimiento administrativo debe encontrarse en constante cambio, para atender las necesidades de la dinámica de las materias que regula, buscando una mayor perfección y celeridad en las diversas situaciones que se vayan presentando, todo ello, en aras



de mejorar el desempeño, en la materia que compete a cada caso, conceptos que si deben regir la actuación de la administración.

Ya que se habla de la actuación de la administración, tenemos, como ya se ha hecho mención, que la misma se llevará a cabo de la función administrativa, misma que como ha sido tratado y de conformidad con lo que señala el maestro Serra Rojas<sup>140</sup>, se materializa a través del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública, mismos que son los cauces concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

Recapitulando lo señalado al inicio del presente punto, tenemos que el procedimiento administrativo, se conforma en tres fases muy particulares: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, revistiendo las siguientes formas:

a) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa; el de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior; el de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto; el sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; el revisor, cuando la Administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos; así como los procedimientos especiales que requieren una mayor técnica y especialización como los que se señalan en la Ley de Propiedad Industrial.

Contrario a lo que se pudiera pensar, no en todas las situaciones existen discrepancias con los particulares o los demás entes por el actuar de la Administración, siendo suficiente revisar la Ley para comprobar las numerosas materias que tienen a su cargo dominadas por el interés general y sólo exigen procedimientos técnicos, tal y como se señala en el párrafo anterior.

b) Tenemos también la gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción, nos remite a una actuación espontánea de la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples y sencillas al cumplimiento de la ley y así asegurar el interés general, dando como resultado, que exista una amplia actuación de oficio, espontánea o de gestión en el cumplimiento de las leyes administrativas.

---

<sup>140</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., pp. 274-278.

La legislación administrativa abarca aspectos importantes de la actividad administrativa, como la determinación de la competencia del órgano que la realiza, exigencias de las leyes en materia de contratos, disposiciones presupuestales, formas de actuar y otros requisitos legales. Contra lo que se supone el derecho está vivamente interesado en todos los problemas internos y externos de la Administración Pública.

En los casos señalados, los particulares pueden dirigirse al gobierno emitiendo opiniones respecto del actuar de la administración, mostrándose en favor o en contra de la acción administrativa, pero no tienen el carácter de interesados directos. Pudiéndose dar el caso que la gestión administrativa de oficio pueda afectarse intereses particulares, como puede ser la construcción de infraestructura urbana con la realización de los actos previos que ésto requiera, como la realización de un procedimiento expropiatorio, o los problemas que pueden surgir en la celebración de sus contratos.

El procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella, es decir, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo. Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley. La Administración Pública dispone legalmente de procedimientos administrativos de carácter general que son principios procesales comunes a instituciones administrativas diversas.

### **2.3.3.- REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS.**

Dentro del procedimiento administrativo, tenemos que realizar un análisis sobre los elementos y características que lo componen, ya que dentro de este concepto existe un procedimiento de administración interno y gestión de la Administración, mismo que debe tener la particularidad de ser de oficio, en forma escrita, buscando la rapidez de procedimientos y técnicas en su aplicación en una forma flexible, sin dejar de lado que debe apegarse al principio de legalidad, además de buscar la celeridad en sus resoluciones.

El procedimiento administrativo, consiste en una serie de actos que tienen como objetivo lograr un fin determinado dentro del quehacer de la Administración, aunque también se refiere a: "... la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella"<sup>141</sup>; lo cual se toma desde la óptica de la preparación para la emisión del acto administrativo.

Por otro lado, si este procedimiento involucra a los particulares, debe revestir, de acuerdo con la finalidad que se persiga, ciertos requisitos adicionales como son: que sea por escrito, fundado, motivado, dando la oportunidad para que pueda manifestar lo que a su derecho conviniera, es decir se le de la garantía de audiencia en el marco de las facultades de quien realice el mismo, de acuerdo a preceptos previamente establecidos.

Aplicado a el análisis realizado y reiterando en lo señalado en los párrafos anteriores, aunque el procedimiento administrativo para el Distrito Federal, supuestamente se encuentra regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, tenemos que solamente contempla actos emitidos por la Administración Pública de índole descentralizada, por lo que dicho cuerpo normativo no alcanza a cubrir ciertas características que señalan diversas leyes y reglamentos que se dan en materia administrativa, sirviendo de ejemplo lo que señala la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su Reglamento, ya que al tratarse de un ley con un alto grado de especialización, sólomente se enuncia para dar teóricamente, los parámetros generales para entender de manera general, conceptos relacionados a la materia administrativa.

#### **2.3.4.- NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Para el Doctor Castrejón García, la naturaleza del Procedimiento Administrativo es: " un conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento"<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 255.

<sup>142</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit., p. 201.

Elevado a la categoría de una garantía constitucional y administrativa cuando lesiona un derecho, este problema ha ido adquiriendo importancia y seriedad en nuestras instituciones administrativas. No podemos dejar de aludir a la influencia del procedimiento jurisdiccional, que en algunas ocasiones inspira a la ley, pero, como señalaremos, tiene un campo de acción diferente y una conotación específica, propia de la acción administrativa.

El Procedimiento Administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del Procedimiento Administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos".<sup>143</sup>

Ahora bien, la naturaleza del Procedimiento Administrativo toma los principios básicos del proceso jurisdiccional basándose principalmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, dándose que el acto administrativo emanado de la autoridad cumpla con el principio de legalidad que enmarcan los artículos antes referidos, es decir, que estén debidamente fundados y motivados, que este en la esfera de su competencia y se otorgue la garantía de audiencia.

Siguiendo con el mismo autor en comentario señala que: "Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: la ley, que es el acto que corresponde a la función legislativa; la decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa y la sentencia, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional.

No señalar procedimiento en materia legislativa y judicial, es destruir los principios del Estado de derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios, tal y como sucede en la materia administrativa.

El procedimiento en los mismos términos, tiende al aseguramiento a los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

El procedimiento administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y

---

<sup>143</sup> Idem.

reviste caracteres muy complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública".<sup>144</sup>

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, la naturaleza del Procedimiento Administrativo se establece en la siguiente afirmación: independientemente del Procedimiento Administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la ley o reglamento no establezca un procedimiento específico, el Procedimiento Administrativo que se deberá aplicar será aquel contenido en la ley general.

Habiendo una diversidad de procedimientos administrativos estén o no reglamentados tendrán que regirse como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 16, los cuales estipulan la garantía de audiencia y que el acto administrativo esté debidamente fundado y motivado.

De lo anteriormente manifestado, podemos estar en posibilidad de señalar que el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables, lo anterior, en el marco de actuación de la normatividad establecida.

### **2.3.5.- REQUISITOS FORMALES.**

Dentro de las particularidades del Procedimiento Administrativo, tenemos que, es aquel conjunto de actos y formalidades jurídicamente regulados, que se utilizan para integrar al mismo, encaminados al beneficio de sus finalidades propias.

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, el procedimiento administrativo se integra de una serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares, teniendo como objetivo lograr un fin, el acto administrativo perfecto, siendo este el que satisface las formas procedimentales.

---

<sup>144</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit., pp. 201 y 202.

Para el Doctor Castrejón García, queda dicho que "el Procedimiento Administrativo cumple los requisitos que caracterizan a todo verdadero procedimiento, a saber: a) que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad; b) que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico, y; c) que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno suponga al anterior y el último suponga a todos los anteriores".<sup>145</sup>

En este orden de ideas, el procedimiento administrativo en su conjunto debe revestir la individualidad entre todos y cada uno de sus elementos o actos, debiendo estar vinculados entre sí, siguiendo una sistematización o secuencia para llegar a un acto administrativo que contenga la esencia de los actos que le anteceden.

Ahora bien, el Procedimiento Administrativo como lo maneja el Doctor Castrejón García, tiene las siguientes características:

“A) Se origina indistintamente por un Acto Administrativo;

B) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;

C) Sea cual fuere el procedimiento Administrativo aplicable al caso en concreto éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;

D) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;

E) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir a la resolución que se dicte.

Para la sistematización del Procedimiento Administrativo, se consideró que de acuerdo a los caracteres generales de éste, la única forma de poder sistematizar es el de reunir y codificar normas jurídicas que contengan las formalidades esenciales del procedimiento ya que es indudable que habrá una diversidad de procedimientos como Actos Administrativos existan, y éstos a su vez son tan cambiantes como las necesidades de una población".<sup>146</sup>

Asimismo, respecto de los elementos que debe revestir un procedimiento administrativo,

---

<sup>145</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op Cit., pp. 197 y 198.

<sup>146</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit., pp. 199 y 200.

existen opiniones al respecto, tales como la expresada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, llevado a cabo en Varsovia en 1936, que integra como sus bases fundamentales las siguientes; "... primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afectan a un particular; sexto, condiciones en las cuales la desición debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias; la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la desición administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja."<sup>147</sup>

También, en relación directa con lo señalado por el Doctor Gabino Castrejón, en forma coincidente, todo procedimiento administrativo debe contener como principios fundamentales los siguientes:

1.- Debe otorgarse la oportunidad a las partes, que tienen de manifestar en su defensa, a efecto de que no se les deje en estado de indefensión.

2.- Qué elementos se tienen para tomar una determinación ya sean aportados por la Administración o por el sujeto pasivo para acreditar lo manifestado.

3.- Los plazos que deben mediar para que se lleven a cabo las actuaciones.

4.- Los actos previos por los cuales, la Administración basa sus actuaciones.

5.- El razonamiento lógico-jurídico por el cual la Administración basará su determinación, es decir, las circunstancias que concurren al caso concreto, para emitir el acto que pudiera afectar intereses particulares.

6.- Requisitos y reglas por las cuales debe ser enterado el particular.

---

<sup>147</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 257.

7.- El aseguramiento que en caso de no cumplirse con los elementos señalados puede provocar la nulidad del acto o procedimiento, inclusive con el fincamiento de responsabilidades a quien no respete estos principios.

8.- Que todos los principios anteriormente señalados, deben encontrarse contemplados en una norma jurídica en ejercicio de una facultad establecida previamente.

Estos requisitos nos hacen remitirnos en forma obligada, a lo que nos señala nuestra Carta Magna, misma que señala en lo conducente lo siguiente:

*“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ...”.*

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*

De lo anterior, se puede apuntar que, el procedimiento administrativo tendrá origen ya sea a petición de parte o de oficio, para allegarse de la información necesaria en una serie de actuaciones que contengan las formalidades previstas y exigidas por la ley para llegar a la finalidad del procedimiento, siendo esta la resolución, misma, que de conformidad con los principios fundamentales a que hicimos mención, debe revestir, máxime que todo el procedimiento generado, debe de obedecer a los dichos principios de la ley fundamental .

### **2.3.6.- REQUISITOS MATERIALES.**

De lo anteriormente expuesto, se observa que los requisitos que exige el procedimiento administrativo, se traducen en una serie de prerrogativas para los particulares, siendo en esencia los siguientes:



El derecho a la competencia; es decir, que el ente que inicie un procedimiento administrativo, se encuentre facultado por algún dispositivo legal para realizar tal procedimiento.

El derecho a la forma; se refiere a la manera por medio de la cual dicho procedimiento se va a llevar a cabo y ser percibido por los sentidos.

El derecho al motivo; que se traduce en las causas tanto internas como externas por medio de las cuales se realiza tal procedimiento.

El derecho a la legalidad (fundamentación); se refiere a la serie de normas o dispositivos legales que regulan la actuación de dicho procedimiento, así como se considera la parte medular del procedimiento.

Efectivamente, estos principios que deben ser observados con toda diligencia, surgen de lo que señala el Artículo 16 constitucional.

Cuando un acto administrativo afecte la esfera jurídica del particular, éste debe ser enterado del mismo, en congruencia a lo que señalado anteriormente, ya que de no ser así, se estaría negando su oportunidad de manifestarse al respecto, dando como consecuencia, que existan normas para realizarlo.

El maestro Antonio Carrillo Flores,<sup>148</sup> señala dentro de las características del procedimiento administrativo que podríamos llamar tradicional, anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización han sido las siguientes: primera, una mayor rapidez; se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen de una gran expedición; segunda, una menor formalidad, ésta es una nota general en todas partes; tercera, y aquí entramos ya en la enumeración de las deficiencias, un sigilo del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo tradicional ha sido por costumbre secreto; luego, cuarto, lo que en la doctrina llama una falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo y después en las legislaciones que ligen el procedimiento oral, una identidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento administrativo se ha caracterizado por su desvinculación, por su

---

<sup>148</sup> CARILLO FLORES, Antonio. LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN. Editorial Porrúa, México 1973, pp. 91-92.

desarticulación, muchas agencias intervienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; quinto, una falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la administración misma; sexto, una incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento (largo silencio de la administración, decisiones no bien motivadas) y por último, séptimo: falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas. Los autores anglosajones ligados con su tradición jurídica procesal atacan también al procedimiento administrativo de arbitrariedad, en cuanto que la administración a veces no respeta los precedentes, sino que está pronta a dictar disposiciones caprichosas.

Es decir, el procedimiento administrativo nace con la declaración unilateral de la voluntad del Estado (acto administrativo), el cual conlleva el seguimiento de una serie de pasos previos para lograr un determinado fin o resolución, mismos que se encuentran regulados por un orden jurídico previamente establecido, en el que se señale la forma en que se pueda combatir o impugnarse en dado caso que dicho acto afecte la esfera jurídica del sujeto pasivo, con arreglo a lo señalado como requisitos constitucionales mínimos.

En efecto, el procedimiento administrativo, como el acto administrativo, debe observar estrictamente lo que marca nuestra Carta Magna, ya que de ello depende que dicho procedimiento se considere legalmente válido, en observancia estricta a lo que señalan las garantías de audiencia y de debido proceso legal, mismos que deben confluir de manera armónica entre sí, ya que como también se afirma: “Dichos principios como fácilmente se comprende, no son excluyentes unos de otros, sino que, por el contrario, deben aunarse en una aplicación conjunta y armónica, cuyo resultado será la existencia de un Procedimiento Administrativo activo, simple, eficaz y al mismo tiempo respetuoso de los derechos e intereses de los administrados”.<sup>149</sup>

De lo anteriormente expuesto, se indica que en primer término, deben llevarse a cabo actos previos para que el mismo pueda ser conocido por el sujeto pasivo y este pueda tener la posibilidad de oponerse en dado caso de que éste pueda afectar sus derechos, mediante la interposición de medios de defensa reforzados con los elementos de convicción que estime pertinentes, dentro de la oportunidad que se le de para ello, para que una vez que la autoridad competente realice un razonamiento lógico jurídico a la situación planteada, pueda manifestarse al respecto a través de una

---

<sup>149</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 234.

resolución; aunque cabe hacer la aclaración que este tipo de requisitos se exigen cuando el acto pueda afectar la esfera jurídica de la persona a quien vaya a ir dirigido.

## **2.4.- PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Generalmente, al referirnos al concepto de parte, se piensa que es uno de los elementos constitutivos de un procedimiento para resolver un conflicto intersubjetivo de intereses, pero aunque la doctrina ha trabajado diversas definiciones del concepto de parte, en materia administrativa, tenemos que este concepto tiene una doble connotación, la primera se refiere a los elementos constitutivos del acto administrativo y otra, como un elemento dentro de una relación de controversia.

Pueden existir partes en un procedimiento administrativo sin la necesidad de que exista un litigio, ya que éste puede realizarse solamente en el desarrollo de un procedimiento administrativo encaminado al cumplimiento de las funciones administrativas, cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades colectivas que forman parte de los fines propios del Estado, tal y como quedó señalado con anterioridad.

Dentro de las partes del procedimiento administrativo, se encuentra quien genera los diversos actos previos y constitutivos del acto administrativo como lo es la administración, por un lado, y en segundo término puede existir a quien va encaminados los pasos previos a la emisión del acto, refiriéndose en específico al sujeto pasivo, aunque es importante recalcar, que existen actuaciones que no tienen trascendencia externa hacia el administrado y que sólo se refieren a meros trámites internos de la Administración.

Es así, que tenemos que dentro de las partes del procedimiento administrativo, se encuentra inmersa la teoría de los sujetos dentro del procedimiento administrativo, señalándose al efecto que: “De acuerdo a las teorías y tendencias que se han analizado, el sujeto administrativo para efectos del procedimiento, debe ser considerado como aquel ente que participa precisamente en el mismo.

Por una parte, se encuentra el Estado que en ejercicio de la función pública está representado por aquellas personas que conforme a la ley emiten un Acto Administrativo o son susceptibles a instancia de parte de emitirlo; por otra parte se encuentra el sujeto pasivo de la relación jurídica administrativa, que como ya lo señalamos puede ser un particular (persona física o moral) o alguna

otra autoridad que es receptiva de dicho acto.”<sup>150</sup>

Cabe la posibilidad que el sujeto pasivo opte por la interposición de un recurso contemplado en la Ley respecto del acto emitido, pero este se va a dar en los procedimientos administrativos que contemplen recursos, del cual podríamos pensar que existe una controversia entre él y la declaración unilateral emitida, pero esto se refiere simplemente a una impugnación, la cual se materializa en una actividad de revisión o control por parte de la autoridad, siendo que ésta no pierde el carácter de superior frente al inconforme, por lo que no existe litigio, sino simplemente una solicitud de revisión a través de un razonamiento lógico-jurídico respecto de un caso concreto.

Es en este sentido que se señala que: “En los procedimientos recursivos o de impugnación, es el administrado el que adopta el rol de sujeto que pretende la actuación de la ley, en un sentido dado, que es el involucrado en su impugnación, entendiendo que su pretensión es más adecuada que la articulada por la Administración Pública, la cual, a su vez, puede mantener la vigencia de su pretensión ya manifestada en el procedimiento constitutivo previo.”<sup>151</sup>

## **2.5.- ACTOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Como se mencionó anteriormente, tenemos que los actos que se suscitan en el procedimiento administrativo pueden ser de dos formas, primeramente como un elemento de un proceso administrativo que culminará con la emisión de un acto administrativo por parte del Estado a través de sus diversos entes, o como una fase integrante de un proceso administrativo, en una forma de solución de conflictos.

En efecto, dentro del procedimiento administrativo existen actos que han sido conceptualizados de diversas maneras, esto es así debido a que la doctrina ha trabajado bastante sobre este aspecto desde estos dos puntos de vista y que ha sido mencionado a lo largo del presente capítulo, una, como forma de solución de conflictos y otro, referente a los pasos que debe seguir la función administrativa del Estado.

Lo anterior se expresa en virtud de que dichas formas de conceptualización se declaran

---

<sup>150</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op. Cit., p. 308.

<sup>151</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Op Cit., p. 206.

formalmente válidas, ya que el Estado al expresar su voluntad o hacer algún pronunciamiento, lo hará a través de la función administrativa por medio de una serie de actos previos, que por su propia y especial naturaleza, se consideran actos administrativos.

Es en este sentido, que en lo que respecta a la materia administrativa se realizan diferentes actos consistiendo en prever, planear, dirigir y controlar que en su conjunto forman un proceso contemplado por la materia administrativa, llamado proceso administrativo, el cual consta de diferentes etapas llamadas procedimientos, traducidas en etapas como fases de preparación, decisión, etc, para que en un momento dado, nazca un acto administrativo.

En este orden de ideas, existen de igual manera procedimientos administrativos que formarán parte de un proceso administrativo, pero ahora, con la connotación de resolver un conflicto intersubjetivo de intereses o un recurso administrativo en el que se encuentren frente a frente la administración, por un lado, y el gobernado o sujeto pasivo por el otro, ante los órganos de control o jurisdiccionales, según sea el caso y la norma a aplicar.

## **CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

### **3.1.- LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL.**

El Estado, para cumplir con sus fines, lleva a cabo múltiples acciones para dar cumplimiento a sus objetivos, ya que como ha sido analizado, el motor principal de los mismos, es precisamente el interés general.

A este respecto, el Dr. Castrejón García lo resume de la siguiente manera: "La Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas, sociales en general, que tienden al bienestar general como la construcción de una carretera, una escuela, un sistema de riego, ciertas actividades patrimoniales, y otras análogas."<sup>152</sup>

Visto desde el punto de vista más amplio, tenemos que existen ordenamientos jurídicos que se encargan de regular la actividad del Estado, desde su organización, creación y funcionamiento, siendo éste último el más amplio y complejo, ya que en la gran mayoría de la actividad de la sociedad, se encuentra íntimamente ligada su regulación.

Es como tenemos que dentro de las funciones del Estado, se encuentra, como ha sido citado en el presente trabajo, la de satisfacer las necesidades colectivas de esa sociedad, traducidas en el concepto de Bien Común pero, todas esas actividades deben ir reguladas por un orden jurídico que de certeza y legitimidad a la actuación del Estado frente a los particulares u otro ente público.

Dentro de esas actividades reguladas por un cuerpo normativo, tenemos que como encargado de la Administración Pública, el Estado realiza obras que son necesarias para mejorar las condiciones del medio donde se establecen sus individuos, por lo que al tratarse de esta naturaleza e importancia su realización, existe la exigencia de establecer los procedimientos y reglas para poder llevarlo a cabo.

---

<sup>152</sup> Idem.

Bajo esta tesis, tenemos que como se ha señalado que las obras públicas: "figuran entre los testimonios más antiguos de la actividad administrativa del Estado, habida cuenta que su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, cuales son de planear y ordenar su construcción, así como dirigirla y administrarla, y, en su caso, contratar dicha construcción".<sup>153</sup>

Es por ello, que antes de pasar al estudio de la legislación aplicable en materia de obra pública, es importante señalar que esta función a cargo del estado se encuentra contemplada por nuestra ley suprema, misma que nos señala de manera muy general la forma en que deberá asignar la ejecución de una obra pública, misma que se hará en estricta observancia de los criterios que rigen a la administración pública, mismos que son eficiencia, eficacia y honradez.

A este respecto, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos establece:

*"Artículo 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 cualquier naturaleza y **la contratación de obra** que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de **licitaciones públicas** mediante **convocatoria pública** para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y 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."*

---

<sup>153</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2003, p. 217.

En efecto, como se puede apreciar, el artículo 134 del Pacto Federal, habla de las formas en las cuales, una obra pública deberá adjudicarse, es decir, a quien deberá elegirse, así como las situaciones en las cuales deberán implementarse los procedimientos para la contratación de dicha obra pública.

Esto es así, en virtud de que el principio constitucional de eficiencia, eficacia y honradez que rige la aplicación de los recursos económicos, hace que los sistemas para llevar a cabo dichos procedimientos se hagan de manera limpia y eficaz, a fin de que no se haga sospechoso el proceder de los funcionarios públicos que intervienen y deciden en la contratación.

Asimismo, el artículo de referencia habla de que dicho procedimiento para contratación se llevará a cabo, a efecto de obtener las mejores condiciones para la Administración, aunque cabe la posibilidad de que en caso de ser necesario, se establecerán procedimientos para lograr dichas condiciones.

Es por ello, que a efecto de salvaguardar los intereses del Estado, éste ha creado un régimen especial para la mejor aplicación de los recursos y ejecución de una obra pública, creándose al efecto disposiciones de carácter general y local encaminadas a regular dicha materia en específico.

Es así, que en nuestro sistema de Gobierno, los recursos destinados a realizar dichas obras, son destinados tanto al orden Federal, como al orden local, siendo el ámbito local, el que ocupa el presente capítulo, aunque en ambos casos, existen leyes para reglamentar y regular las obras públicas que realicen los diversos entes competentes que integran la Administración Pública mexicana, expidiéndose al efecto la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (expedida desde el 30 de noviembre de 1999, y vigente a partir del 4 de marzo de 2000 a través de su publicación en el Diario oficial de la Federación), de competencia Federal, y la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, en el ámbito local (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998).

Estos ordenamientos, tienen como objetivo regular el gasto, planeación, programación, presupuestación, conservación, etc., de las obras públicas dentro de sus respectivos ámbitos.



La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, contiene una serie de preceptos legales los cuales abarcan de manera general, todas las situaciones que son necesarias para que una obra pública cumpla con los criterios señalados en la Carta Fundamental, así como el desglose de principios básicos para una mayor comprensión en su aplicación, la forma en como se debe ejecutar una obra pública, misma que abarca desde la autorización de los recursos para sufragarla, hasta la entrega de la misma a la Dependencia encargada de su operación, mejor conocida como área operativa, incluyendo los medios de control y de defensa correspondientes.

Asimismo, como hemos visto con anterioridad, dicho cuerpo normativo se encuentra sujeta a un régimen de Derecho Público, se considera de orden público e interés general, es decir, por la naturaleza intrínseca de la materia que rige, debe ser observada por los entes integrantes de la Administración Pública del Distrito Federal, léanse dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que lo conforman, así como los particulares que se encuentren sujetos a su aplicación, misma que posee el carácter de irrenunciable y de observancia obligatoria.

También tenemos que el objeto de que dicha legislación sea declarada como de orden público, es para que la administración pueda actuar, cuando ello sea necesario y en beneficio general, con la suficiente flexibilidad, tomando en cuenta que la mayoría de las obras públicas se realizan mediante contrato, el que, bajo circunstancias normales, se regularía por la legislación común.

Es de orden público también, porque preserva el interés social, en atención a que las obras públicas deben proyectarse con la finalidad fundamental de contribuir a la consecución de los objetivos del Estado, en el sentido de proveer a la población de mínimos de bienestar para satisfacer las crecientes demandas de bienes y servicios para un mejor desarrollo.

Pero, como muchas legislaciones en materia administrativa, se apoya en el principio de la supletoriedad, el cual ha sido tocado por diversos autores, ya que la misma no alcanza a cubrir todas las situaciones que se pudieran presentar en su aplicación, dentro de los que se manifiesta que: “Por lo que hace a las leyes supletorias, parece que por su mismo carácter forman la antítesis de las leyes imperativas; pero hay que tener en cuenta que lo que pasa es que la ley supletoria está sujeta a una condición determinada para su aplicación”<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, cuadragésima tercera edición, México 2003, p. 45.

Respecto a la hipótesis de trato, el artículo 8º de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, nos establece:

*“Artículo 8º.- En lo no previsto por esta Ley, será aplicable el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público”.*

En efecto, la condición para que opere el principio de supletoriedad, es que no debe de encontrarse regulado por la Ley señalada, ya que al ser un auxiliar en su interpretación, debe de guiarse en primer plano por la legislación primaria, aunque cabe señalar que la mayoría de las hipótesis que se suscitan dentro de la aplicación de la materia de obra pública, se encuentran contempladas en la legislación correspondiente.

Es donde tenemos la discrepancia de interpretación con lo que pudiera señalar la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ya que sólo será aplicable en lo que concierne al recurso de inconformidad, mismo que será materia de análisis posterior, lo que denota que los conceptos que señala dicha la normatividad procesal administrativa, sólo aplican para conceptos teóricos solamente.

Adicionalmente, el legislador al crear dicho cuerpo normativo, ha buscado que el manejo de los recursos públicos, se encuentre perfectamente regulado, ya que como es bien sabido, la ejecución de una obra pública genera un gasto importante, y por lo tanto, debe ser controlado de manera estricta.

La Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal, se encarga de regular los actos materia de obra pública que realice la Administración Pública del Distrito Federal a través de sus diversos entes, pero para poder entender con mayor amplitud este concepto, es importante señalar que se entiende por obra pública.

A este respecto, el inciso A del artículo 3º de la citada ley, indica qué se considera obra pública, dentro del cual, nos señala de manera puntual, que adicionalmente al concepto de obra propiamente dicho, existen servicios relacionados con la obra pública y proyectos integrales, precepto legal que a continuación se transcribe:

*“Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley, se considera obra Pública:*

**A.** *La obra, dentro de la cual podrán estar:*

**I.** *La excavación, construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;*

**II.** *Los trabajos de localización, exploración geotécnica, y perforación para estudio y aprovechamiento del subsuelo;*

**III.** *El despalme, desmonte y mejoramiento de suelos;*

**IV.** *El mantenimiento, conservación, rehabilitación, reacondicionamiento, operación, reparación y limpieza de bienes no considerados en la Ley aplicable en la materia relativa a Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Distrito Federal, equipos e instalaciones cuyo objetivo sea la impartición de un servicio público a cargo de cualquier dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad;*

**V.** *El suministro de materiales, mobiliario y equipos que se vayan a incorporar a obras nuevas, a las de rehabilitación o aquéllas que se construyan para su mejoramiento, cuya adquisición quede exceptuada de lo establecido por la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.;*

**VI.** *Los trabajos de infraestructura agropecuaria;*

**VII.** *Los trabajos destinados a la preservación, mantenimiento y restauración del medio ambiente, y*

**VIII.** *Todos aquellos de naturaleza análoga a las fracciones anteriores.”*

Dentro de este mismo artículo, tenemos que dentro del concepto de obra pública, existe la descripción de las actividades que pueden ser consideradas como obra pública:

**“B.** *Servicios relacionados con la obra pública, dentro de los cuales podrán estar:*

**I.** *Estudios previos.- Investigaciones generales y de experimentación, estudios de tenencia de la tierra o de uso del suelo, topográficos, hidráulicos, hidrológicos, geohidrológicos, de mecánica de suelos, sismológicos, batimétricos, aerofotométricos, de impacto ambiental, de impacto social y de impacto urbano, del medio ambiente, ecológicos, sociológicos,*

demográficos, urbanísticos, arquitectónicos, otros del ámbito de la ingeniería y anteproyectos diversos;

**II. Estudios técnicos.-** Trabajos de investigación específica, interpretación y emisión de resultados, de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, geología, geodesia, geotécnica, geofísica, geotermia, meteorología; así como los pertenecientes a la rama de gestión, incluyendo los económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico-económica, ecológica o social, de afectación para indemnizaciones; de evaluación, adaptación, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones, catálogos de conceptos, precios unitarios, presupuestos de referencia, así como estudios de mercado; peritajes y avalúos;

**III. Proyectos.-** Planeación y diseños de ingeniería civil, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería; la planeación, y diseños urbanos, arquitectónicos, de restauración, gráficos, industriales y artísticos, y de cualquier otra especialidad de la arquitectura y del diseño;

**IV. Supervisión de obras.-** Revisión de planos, especificaciones y procedimientos de construcción; coordinación y dirección de obras, cuantificación o revisión de volumetría, preparación y elaboración de documentos para las licitaciones; verificación de programas propuestos por los contratistas, control de calidad de las obras incluyendo laboratorios de análisis y control de calidad, mecánica de suelos, resistencia de materiales, radiografías industriales, cuantificación de volúmenes ejecutados, revisión, conciliación y aprobación de números generadores y verificación del cumplimiento respecto a programas; verificación del cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen, así como del contrato de que se trate; recepción, liquidación y finiquito de la obra, integración de grupos técnico-administrativos, capacitación, actualización continua, acorde con las disposiciones de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad;

**V. Coordinación de supervisión.-** Actividades consistentes en el establecimiento de criterios, procedimientos y normas de operación con el fin de lograr la concurrencia armónica de todos los elementos que participan en la ejecución de proyectos, obras y otros trabajos objeto de los contratos; dichas actividades se basan en la concertación interdisciplinaria para organizar y conjuntar información sistemática de las diversas obras cuya supervisión se coordina. Tal información, proporcionada por las respectivas residencias de supervisión de obra, se verificará mediante visitas periódicas a obras y a otros sitios de trabajo, asistencia a juntas de coordinación y avances de obras y de actividades, corroborando que las supervisiones cumplan con sus funciones. Con objeto de poder evaluar e interpretar esta información se elaborarán

*informes del estado que guardan las obras que se coordinan, que incluirán el desempeño de las supervisiones, para permitir a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, la oportuna toma de decisiones y lograr que las obras se ejecuten conforme los proyectos, especificaciones, programas y presupuestos;*

**VI. Gerencia de obra.-** *Trabajos con un enfoque integrador que propicien con eficacia y eficiencia alcanzar los objetivos y propósitos que para un proyecto tiene la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, y que colateralmente incluyan los correspondientes a las Fracciones IV y VII de este Artículo, asimismo ejecutará las acciones pertinentes para la realización oportuna de proyectos específicos;*

**VII. Supervisión de estudios y proyectos.-** *Verificación del cumplimiento de programas propuestos por los contratistas, control de calidad de ejecución de los trabajos, verificación de cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen, del contrato específico, su recepción, liquidación y finiquito;*

**VIII. Administración de obras.-** *Los trabajos relativos a la administración de obras, incluyendo los de registro, seguimiento y control, coordinación y dirección de obras, tales como gerencia de proyectos o de construcción, trabajos de coordinación, de organización, de mercadotecnia, los de administración de empresas u organismos, los estudios de producción, de distribución y transporte, de informática, sistemas y comunicaciones, los de desarrollo y administración de recursos humanos, los de inspección y de certificación;*

**IX. Consultorías.-** *Los dictámenes, tercerías, opiniones profesionales y auditorías que podrán ser requeridas en cualquier etapa de la obra pública; los servicios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología, entre otros, y*

**X. Todos los servicios que se vinculen con las acciones y el objeto de esta Ley.”**

Efectivamente, para que una obra pública pueda ejecutarse, es necesario que existan estudios previos, técnicos, el desarrollo de un proyecto y planeación, sin menoscabo de que se puedan implementar medios de supervisión, coordinación, control, administración y consultoría, para que la obra a realizarse se lleve a cabo de manera puntual y correcta.

Al respecto, es importante indicar que estos servicios relacionados con la obra pública van desde investigaciones y consideraciones previas, planteamiento teórico de la obra y procedimiento de construcción a utilizarse, cálculos y descripción física, hasta servicios de revisión y fiscalización sobre dicha obra que se encuentren vinculadas y sean necesarias de acuerdo con dicha ley.

La actividad de obra pública puede llevarse a cabo con la integración de estudios previos, investigaciones de campo, con la de ejecución de la misma, hasta su terminación total, lo que nos lleva al concepto de proyecto integral, mismo que también se encuentra contemplada por dicho cuerpo normativo, es decir, parte desde la elaboración del proyecto de la obra a construir, hasta su entrega, que de conformidad a lo señalado por el mismo artículo 3º de dicho ordenamiento, establece:

*“C. Proyecto integral: Las acciones que comprenden el desarrollo de un trabajo, incluyendo investigaciones previas, estudios, diseño, elaboración del proyecto, la construcción hasta su terminación total, capacitación, pruebas e inicio de operación del bien construido, incluyendo, cuando se requiera, transferencia de tecnología.”*

Como podemos apreciar, el concepto de obra pública abarca desde su concepción teórica hasta su ejecución y puesta en operación, la cual debe sujetarse a los medios de control y vigilancia que se requieran para ello, por lo que por la naturaleza misma de dicha actividad estatal, es necesario que exista una descripción al respecto, siendo trascendental además, que para poder planearse y programarse una obra pública, debe tomarse en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Generales de Desarrollo, Programas Urbanos y opiniones por parte de los Órganos de Participación Ciudadana, contar con los recursos suficientes para solventar las erogaciones para llevarse a cabo, de acuerdo con un programa de ejecución, estudios previos, entre otros, lo que denota que al hablar de una obra pública, nos encontramos con un concepto que además de amplio, es bastante importante para la actuación del Estado.

Asimismo, tenemos que doctrinalmente existen opiniones acerca de lo que es una obra pública, siendo que se refieren a ella como: “una cosa hecha o producida por el estado o a su nombre, con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general.”<sup>155</sup>

En este orden de ideas, tenemos también para la ejecución de que dichas obras, éstas deben contar con una autorización de recursos para poder sufragarse, siendo necesaria la existencia de una partida presupuestaria por parte de la Administración Pública, así como con los estudios previos, y proyectos definidos, ya que como se manifiesta: “para que pueda existir la oferta, es necesario que las obras estén incluidas en el programa autorizado... ajustándose a los programas anuales de elaboración de la propia entidad o dependencia ; que se cuente con los estudios, proyectos normas y

---

<sup>155</sup> SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, décima edición, México 1981, p.514.

especificaciones de construcción; el presupuesto y los programas de ejecución y suministro”<sup>156</sup>; refiriéndose también a proyecto, como el conjunto de documentos que contienen todas las características constructivas y programáticas, tales como plazos, reglas técnicas, especificaciones, volumetría, cantidades de trabajo, catálogo de conceptos, etc.

Por otro lado, existen diversas acepciones de los términos empleados para los diversos procedimientos para la contratación de una obra pública, en este sentido tenemos que existen autores que señalan a dichos procedimientos como “concursos”, como Roberto Dromi, que nos señala que “es el procedimiento de selección del contratista en el que prima la mayor capacidad técnica, científica, económico-financiera, cultural o artística entre los presentantes o intervinientes, dirigiéndose el llamado a una cantidad indeterminada de posibles oferentes”<sup>157</sup>, asimismo, en el que no necesariamente se basa en el aspecto económico, ya que el mismo autor refiere “El concurso puede dirimirse sobre la base de los antecedentes o por una prueba de oposición, el concurso no se efectúa por las ventajas de la oferta económica, o por el precio, sino que el criterio de selección recae en factores no económicos”<sup>158</sup>.

A mayor abundamiento, tal y como lo señala el autor en comentario, dichos criterios se encuentran encaminados para obtener las mejores condiciones para la Administración Pública es ya que como refiere se trata de “un medio de selección de la persona mas idónea para ejecutar una prestación pública; de ahí que se tenga en cuenta preferentemente las condiciones personales del candidato”.<sup>159</sup>

Pero ese llamamiento se encuentra regulado por una serie de requisitos y parámetros que regula la Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal.

Al hablar de procedimientos para la contratación de obra pública, tenemos que frecuentemente se habla de las personas que intervienen en dicho procedimiento de selección, siendo que quienes se encuentran en condiciones de encargarse de ejecutar una obra pública a fin de elegir, como ya lo hemos mencionado, la propuesta que ofrezca las mayores ventajas para el Estado.

---

<sup>156</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 122.

<sup>157</sup> DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, 9ª edición actualizada, Buenos Aires 2001, p. 378.

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Idem.

Asimismo, a quienes se encuentran en condiciones de encargarse de dicha obra pública se les conceptualiza como concursantes, siendo, a saber, todas aquellas personas físicas o morales interesadas que por su actividad productiva, se encuentran dedicadas a la construcción o prestación de servicios relacionados con la obra pública, las cuales intervienen en dicho procedimiento, desde la adquisición del pliego de requisitos para participar (bases), hasta la consecución de los actos posteriores que culminan con la designación de la empresa que se encargará de la ejecución de dicha obra (fallo), sin menoscabo del proceso de ejecución y entrega de dicha obra, aunque existen otras formas de designación, pero todas desembocan en la adjudicación de la obra a dichas personas.

Es así como tenemos que generalmente, la obra pública se adjudicará a través de licitaciones públicas, refiriéndose al término adjudicación, como la designación que realice la Administración Pública, a un contratista para que lleve a cabo una obra pública, siendo la más usual por ser la señalada por la ley aplicable, la de la licitación pública.

Conviene hacer un análisis de lo que significa la palabra *licitación*, y su significado, siendo que deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa “venta en subasta”, y de acuerdo con el segundo, se refiere a la acción de licitar, verbo transitivo que significa “ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda”.

En este sentido también se señala “El llamado concurso público, tal como ocurre con el llamado a licitación, no es una oferta de contrato por parte del Estado, sino un "pedido de ofertas", formulado el mismo, sus bases operan como una autolimitación de la administración en cuanto a la discrecionalidad en el procedimiento de selección”<sup>160</sup>, refiriéndonos también al mismo como el llamamiento a quienes estén en condiciones de encargarse de ejecutar una obra pública, a fin de elegir la propuesta que ofrezca las mayores ventajas, señalándose al respecto, “La finalidad de la licitación pública, mediante convocatoria en los mismos términos, es la de seleccionar al contratista -atendiendo al procedimiento de la misma, regulado por la legislación-, garantizando de este modo para el Estado, las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad”<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 136.



En una acepción más detallada, tenemos que la licitación se ha definido como “el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminado a seleccionar al cocontratante de la administración pública de un contrato administrativo”<sup>162</sup>, o siendo más específicos como: “un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante de un contrato administrativo que mejor asegure – a la administración- la obtención de todos los beneficios que permiten la justicia y la equidad, bajo los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, competencia y transparencia”<sup>163</sup>.

Por su parte, Dromi lo conceptualiza como: “el procedimiento administrativo por el cual la administración invita a una cantidad indeterminada de posibles interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en los pliegos de bases y condiciones, formulen en propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa o conveniente (de conformidad con los factores económicos).”<sup>164</sup>

Como su nombre lo indica, de conformidad con la ley local reguladora de obra pública, se trata de un llamamiento a todas aquellas personas físicas y morales en aptitud de ejecutar una obra pública, el cual debe ser dado a conocer a todo aquel interesado, a través de los medios que el Estado posee para tal efecto, mismo que puede ser nacional, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana o internacionales, cuando puedan participar tanto personas nacionales como extranjeras, con la salvedad de que esta última sólo podrá realizarse siempre y cuando de las investigaciones que se realicen por parte de la convocante, no se cuente con la capacidad para su ejecución a cargo de los contratistas nacionales, o sea conveniente en términos de calidad o precio, o se trate de recursos obtenidos con créditos externos y sea obligatoria dicha circunstancia.

Esta situación se contempla, debido a que se busca otorgar una mayor protección a los contratistas nacionales, ya que en caso contrario limitaría considerablemente el desarrollo de la industria nacional y comprometería gravemente la imparcialidad y transparencia de dichos procedimientos.

---

<sup>162</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2003, p. 169. Le llama cocontratante a la persona física o moral que haya sido elegida para llevar a cabo la ejecución de un contrato de obra pública.

<sup>163</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. Op Cit., p. 173.

<sup>164</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, 9ª edición actualizada, Buenos Aires 2001, p. 377.

Por lo anterior, se infiere que podemos considerarla a esta figura como un procedimiento administrativo por el cual un ente de la Administración Pública elige a una persona física o jurídica, para la ejecución de una obra pública, misma que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

Refiriéndonos a la figura jurídica de trato, podemos indicar que presenta las siguientes características:

1.- Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por normas administrativas específicas.

2.- Este procedimiento tiene como finalidad la de elegir a la persona física o moral idónea con la que la Administración pública pueda celebrar el contrato respectivo.

3.- La selección se hace sobre quien haya ofrecido las mejores condiciones para la Administración Pública.

Conforme a este último punto, algunos autores señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que consideran que la elección del concursante se basa exclusivamente en la simple determinación de la persona que ha ofrecido el precio más bajo, siendo esto inexacto, toda vez que, si bien la licitación tiene como finalidad el seleccionar al participante que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la Administración, el precio más bajo dista mucho de representar las condiciones más convenientes, lo cual se hace al momento de realizar la evaluación correspondiente, misma que veremos más adelante.

Respecto de la naturaleza jurídica de la licitación, Alcides Greca, ubica a la licitación como un acto administrativo, siendo un acto administrativo unilateral, cuyas consecuencias jurídicas repercuten en un acto administrativo bilateral que será un contrato de obra pública: "la licitación... es un acto condición previo, integrante de un acto administrativo complejo, que se resuelve siempre en un contrato administrativo, siendo su finalidad establecer un riguroso control en la disposición de los bienes del Estado, un trato igual para los particulares y una eficaz defensa de los intereses colectivos".<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> SARAIVA, Guillermo A. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, en Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, núm. 2, año VIII, mayo- junio, 1944,

Dentro de la naturaleza de la licitación pública, tenemos que ésta se rige por una serie de principios fundamentales, los cuales son los que motivan la actuación de la Administración para adoptar dicho procedimiento, mismos que entre otros, son los siguientes:

a) Concurrencia.- La posibilidad que cualquier contratista interesado en participar en dicho procedimiento, tenga posibilidad de hacerlo, con el objetivo de elegir de entre un mayor número de ofertantes, la que ofrezca las mayores ventajas;

b) Igualdad.- Que todos los participantes en dicho procedimiento, se encuentren en un mismo plano, a efecto de que se les de el trato más justo para evitar discriminaciones o favoritismos a determinado ofertante en perjuicio de los otros participantes, constituyéndose como de los más importantes principios, ya que se asienta la moralidad administrativa que debe regir a este procedimiento;

c) Publicidad.- La situación de que todo el procedimiento sea transparente y pueda ser percibido por la totalidad de los participantes en todas y cada una de sus etapas, implicando el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial de todo procedimiento; y

d) Oposición o contradicción.- Refiriéndose a la factibilidad de contraponer las propuestas y se utilicen los argumentos necesarios para controvertirse en caso de impugnación de las ofertas y defensas de las mismas.

Adicionalmente, Fernández Ruiz <sup>166</sup> señala dos principios más que deben regir a la licitación pública, siendo los siguientes:

e) Competencia.- Supone la concurrencia de aspirantes en pugna, es decir, de contendientes a convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo, lo cual implica una ausencia de acuerdos entre ellos para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para que quienquiera que gane obtenga una utilidad desmesurada. Con acuerdo entre aspirantes no hay competencia.

---

Argentina, pp. 363-388.

<sup>166</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge, Op Cit., p. 173.

f) Transparencia.- La licitación debe desarrollarse bajo un procedimiento transparente que permita conocer a todos los interesados, no sólo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra, sino las causas, razones y motivos de las resoluciones recaídas en el, en todas y cada una de sus etapas, merced a una clara, suficiente y eficiente información.

La licitación pública, como todo procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos que se desarrollan dentro de distintas etapas o fases que deben ser cumplidas para llegar a la decisión final.

Es así que dentro del procedimiento para contratación de obra pública de licitación pública nacional, se integra por una serie de fases, las cuales son a saber; autorización presupuestaria, convocatoria, venta de bases, visita al sitio de obra, junta de aclaraciones, acto de apertura técnica, acto de apertura económica y acto de fallo.

\*Autorización presupuestaria.- La celebración de contratos por parte de la Administración Pública, representan compromisos que afectan el gasto público. Por ello, para realizar tal compromiso es necesario que exista una cantidad asignada por parte del órgano competente para ello, es decir, es necesario que exista una partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se le aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado.

Por otro lado, existen algunos casos en los que es necesario contar con autorización previa a la contratación, otorgadas por los órganos de control presupuestal competentes, como es el caso de que el compromiso rebase las asignaciones presupuestales aprobadas para el ejercicio en el que se celebren los compromisos respectivos, o en el caso de que tales compromisos se tengan que afrontar con créditos internos o externos.

\*Convocatoria.- Como hemos visto, el llamamiento que realiza la Administración Pública para dar a conocer la solicitud de los trabajos a realizar y la oferta a todos aquellos que pudieren interesarse en la ejecución de una obra pública determinada, se le conoce como convocatoria, misma que podrá referirse a una o más actividades, que por disposición de la ley local correspondiente, deberá publicarse en la publicación oficial del lugar donde se convoque, en este caso en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, siendo un llamamiento que deberá de cumplir con ciertos requisitos mínimos; señalándose: nombre de la convocante, requisitos para obtener las bases, datos básicos para la presentación de propuestas, señalamiento de que se trata de una licitación nacional o

internacional, descripción de la obra a construir, fechas de inicio y terminación, así como los criterios generales para adjudicarse.

En este sentido, Fernández Ruiz apunta: “la convocatoria es el anuncio o citación con que se llama a posibles interesados en participar en la licitación para la adjudicación de un determinado contrato a celebrarse con la administración pública”<sup>167</sup>, agregando que: “en caso de licitación pública, el llamamiento habrá de ser público, general, impersonal e indeterminado”<sup>168</sup>

\*Venta de bases.- Se refiere a la forma en que va a obtenerse el pliego de condiciones y requisitos que exige la convocante para que pueda participar válidamente en dicho procedimiento, la cual señala la ley, que en caso de que importe un costo, sólo será para recuperar las erogaciones que se hayan realizado para la publicación de la convocatoria.

Es sumo importante, señalar que las bases, aunque nos hayamos referido a dicho concepto anteriormente, contienen en forma detallada las especificaciones técnicas y legales que deben observarse para la integración de las ofertas a proponerse por parte de los interesados en que se les adjudique la obra pública, es decir, puntualiza y describe en forma particular y especial lo señalado en la convocatoria realizada por la convocante, misma que por disposición de la ley, de conformidad con su artículo 29 debe integrar como mínimo, lo siguiente:

-Deben presentarse en moneda nacional.

-Señalar el nombre de la convocante.

-Garantías a constituirse.

-Indicación de lugar, fecha y hora de junta de aclaraciones.

-Señalamiento que el incumplimiento de alguno de los requisitos solicitados que afecten las condiciones del concurso, será causal de descalificación y en caso de no afectar las mismas, deberá sujetarse a las disposiciones legales aplicables.

---

<sup>167</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op. Cit., p. 178.

<sup>168</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op Cit., p. 179.

-Idiomas en las que se podrá presentar la propuesta además del español.

-La indicación de que ninguno de los requisitos contemplados en las bases, podrán ser negociados.

-La documentación que se requiera para presentar la propuesta, a través de formatos preestablecidos, ya sea para obras, servicios relacionados o proyecto integral.

-El origen de los fondos para realizar la obra pública e indicación de montos en caso de que abarque más de un ejercicio presupuestal.

-Descripción pormenorizada en cuanto a experiencia y capacidad tanto técnica como financiera, ya sea para obras, servicios relacionados o proyecto integral.

-Forma y términos de pago.

-Datos sobre garantías de seriedad de propuesta y forma de entrega y amortización de los anticipos que se otorguen, así como procedimiento para los ajustes de costos en caso de ser aplicable.

-Lugar, fecha y hora para la realización de la visita al sitio de los trabajos en caso de ser procedente.

-Descripción general de la obra que se licita, señalándose si se autoriza, qué partes pueden subcontratarse o en las que se acepte asociación ya sea para construcción o para financiamiento.

-Fechas programadas de inicio y terminación de los trabajos.

-Modelo de contrato.

-Condiciones de pago o de precio, según sea el caso.

Como podemos apreciar, la obtención de bases puede o no estar gravada, así como dicha entrega no puede limitarse a determinadas personas, todo ello con el objeto de lograr mayor equidad desde el principio del procedimiento, aunque cabe aclarar que la adquisición de las bases no garantiza la adjudicación del contrato respectivo.

Sobre las bases de la licitación pública se ha señalado que se encuentra compuesto por “las condiciones que regularán el proceso de selección, contendrá la autoridad administrativa que convoca; el objeto a contratar; el monto estimado; el sistema de cotización; la forma de pago de la oferta; el plazo de mantenimiento de la oferta; el modo y la forma de presentar la oferta, así como el lugar, el día y la hora para este efecto y para realizar la visita al lugar de las obras”<sup>169</sup>, mismas que como indica Fernández, “sirven para que la administración pública determine su objeto”.<sup>170</sup>

Refiriéndose al término de oferta, tenemos también que se señala como “la manifestación activa de la voluntad expresada por el cumplimiento de ciertos requisitos, con la finalidad de ser elegida por la Administración”.<sup>171</sup>

Es característica de las licitaciones que cuenten con una descripción detallada de la contraprestación requerida por la Administración, que va a constituir el objeto de la contratación. Esta descripción figura en el documento elaborado por el órgano administrativo correspondiente, denominado bases de licitación. Este documento, constituye un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por el ente convocante, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes.

Por ello, éste documento incluye condiciones de carácter jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en lo que concierne al procedimiento de selección; y por otro lado, cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contrato que pudiese celebrarse.

En consecuencia, tenemos también que su preparación constituye una etapa muy importante dentro de este procedimiento para la contratación de obra pública, pues en ellas la Administración determina qué es lo que quiere contratar, la forma y condiciones en que lo hará, las obligaciones y responsabilidades de las partes contratantes.

---

<sup>169</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 140.

<sup>170</sup> RUIZ Fernández, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2003, p. 175.

<sup>171</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 144.

Las bases de licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto a que la Administración Pública no puede modificar su contenido y características después de haber efectuado el llamado a licitación, solamente pudiendo hacerlo dentro de ciertos límites y sin variar el proyecto de manera sustancial, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez que se haya iniciado la etapa de apertura de ofertas, esto es, una vez que haya tenido verificativo la junta de aclaraciones, de la cual daremos cuenta más adelante.

Una vez adquiridas las bases respectivas, se entrega una constancia de inscripción al concurso, el cual da derecho a la contratista a participar en la licitación en la que se encuentra interesada.

Es importante acotar, que la convocante debe otorgar todos los datos necesarios para que los concursantes puedan revisar con detenimiento la misma, para estar en posibilidad real de integrar sus propuestas de concurso, ya que como Fernández menciona: “El convocante de la licitación está obligado a entregar a los posibles interesados la información mínima necesaria para que puedan formular sus propuestas. Dicha información se contiene principalmente en las bases de licitación”.<sup>172</sup>

\*Visita al sitio de obra.- Una vez que los concursantes hayan adquirido las bases respectivas, de conformidad con las mismas y la convocatoria respectiva, el día y hora fijada para tal efecto, los participantes deben acudir a la zona en la cual van a realizarse los trabajos, lo anterior para conocer la ubicación física del proyecto y lograr una mejor integración de las ofertas a proponerse, así como detectar las posibles dudas que pudieren presentarse, ya que “permitirán los interesados conocer y estudiar el proyecto y preparar las proposiciones si se quiere participar en la contratación”<sup>173</sup>; dichas inquietudes podrán expresarse en la junta de aclaraciones respectiva, expidiéndose una constancia de visita que servirá para acreditar el conocimiento del lugar de los trabajos, misma que deberá servir para la integración de la propuesta.

\*Junta de aclaraciones.-Dicho acto se lleva a cabo para responder las posibles inconsistencias o dudas por parte de los concursantes sobre la obra a ejecutarse que pudieron surgir al revisar las bases, sobre el proyecto o el lugar donde fue en la visita al sitio de los trabajos, mismas que deben ser aclaradas o contestadas por escrito; así como para realizar posibles ajustes al proyecto de obra sin alterar su objeto y naturaleza, ya que en caso contrario, deberá cancelarse la licitación respectiva;

---

<sup>172</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op. Cit., p. 181.

<sup>173</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 143.



así como se pueden llevar a cabo en una o varias juntas, dependiendo la complejidad y lo laborioso de las preguntas y respuestas respectivas.

En dado caso, de que se realice más de una junta de aclaraciones y por este hecho se afecten las fechas para el acto de apertura técnica, previa notificación a todos los participantes, se procederá a realizar el ajuste respectivo dentro de dicho procedimiento.

Así también, es importante señalar que tanto en la visita al sitio de la obra como en la junta de aclaraciones se obtienen los elementos que servirán para poder conformar en forma la oferta realizada por parte de los interesados, misma que se integra de propuesta técnica y propuesta económica, las cuales serán abiertas en dos actos distintos.

En lo que se refiere a este punto, la fracción VIII del artículo 2º del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, contempla lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2º.-...*

*VIII. Junta de aclaraciones: reunión o serie de reuniones que tienen como fin la explicación por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, a los concursantes representados con personal calificado en la materia, sobre las dudas surgidas de la lectura de las bases del concurso y del contenido de la convocatoria que pudieran ser motivadas por omisiones, falta de correspondencia entre términos vertidos o claridad en la descripción, una vez estudiado el trabajo a ejecutar y conocido en su caso el lugar donde se efectuará éste.*

*Será responsabilidad de cada concursante, solicitar aclaración sobre cualquier duda que tenga, o sobre aquellos asuntos referentes a la indefinición de aspectos, duplicidad de conceptos o contraposiciones que en las bases surjan, sobre especificaciones, procedimientos constructivos y cualquier otro tema relacionado con las bases, para que le sean aclarados. En caso de que el concursante no solicite aclaración alguna, de presentarse alguna indefinición durante el proceso de operación del contrato, la Administración Pública tendrá la facultad de optar por el aspecto, concepto, alcance, especificación o procedimiento constructivo que estime pertinente, sin derecho a pago adicional al contratista por este motivo;”*

\*Acto de apertura técnica.- En este sentido, existe una primera etapa, en la cual los participantes en una licitación pública, realizan una integración de documentos de carácter técnico en el sobre respectivo, de acuerdo a las bases de licitación de dicho concurso, y las cuales son presentadas en el acto señalado para tal efecto junto con la propuesta económica en sobre cerrado, de manera que se constate que no ha sido violada (Artículo 39 fracción I de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal).

Dicho acto se lleva a cabo una vez que haya tenido verificativo la junta de aclaraciones y se hayan resuelto todas las dudas planteadas a cargo de los participantes en la licitación respectiva que hayan cumplido con los dos actos anteriores, recibándose la misma para su revisión detallada por parte de la convocante, quedando bajo su resguardo tanto la propuesta técnica como la económica, ésta última para ser abierta en el acto de apertura económica, evento del cual, también se levanta el acta respectiva.

Es decir, de conformidad con lo señalado en las bases respectivas, se presenta en sobres cerrados tanto la propuesta técnica como la económica, siendo la primera, la que contiene toda la información legal, financiera, de experiencia, y capacidad técnica para que la convocante verifique la seriedad, legal establecimiento, solvencia financiera y capacidad necesarias para hacer frente a los trabajos solicitados por concurso. Siendo que en dicho acto sólo se abrirá la primera y la rubricará un funcionario competente de la convocante junto con un participante distinto al de la oferente, lo anterior, para evitar ventaja a alguno de los participantes de la licitación respectiva, rechazando de inmediato las que hubieren omitido algún documento o requisito solicitado por la autoridad, firmándose las carátulas de los sobres que contengan la propuesta económica respectiva, para el acto de apertura económica, tal y como se establece en el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Dicho de otra manera, la apertura constituye un acto formal en la que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios del órgano de control interno del ente convocante, ante la presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos o privados que hayan sido invitados a dicho acto jurídico.

Este sobre deberá contener de conformidad con el artículo 33 de la ley como mínimo, lo siguiente:

a) Debe encontrarse firmada en su totalidad por el representante de la contratista, así como deberá encontrarse foliada.

La firma constituye un requisito formal de todo acto jurídico, ya que a través de ella es como se exterioriza la voluntad de su autor, la ausencia de ella dará lugar al rechazo de la oferta, en virtud de que sin tal requisito constituye un documento anónimo sin valor legal alguno.

b) Constancia de registro de concursante ante la Secretaría de Obras y Servicios.

c) Manifestación por escrito de haber asistido a la junta de aclaraciones respectiva y estar enterado de las modificaciones que pudieron haber surgido en dicho acto.

d) Manifestación de conocer el sitio de los trabajos en caso de obra pública; el objeto del servicio, los términos establecidos y en su caso, el sitio de realización si se trata de servicios relacionados con la obra pública; y en caso de proyecto integral, el sitio donde se realizarán los trabajos y el programa de necesidades para llevarlo a cabo.

e) Datos básicos sobre maquinaria, materiales y mano de obra en caso de obra pública; de relación de personal de acuerdo con cada puesto y perfil profesional en caso de servicios relacionados con la obra pública; y de las dos anteriores pero de forma separada en caso de proyecto integral.

f) Programas calendarizados sin montos de la ejecución de los trabajos, utilización de maquinaria y equipo así como de personal para llevarlo a cabo en caso de obra pública; de la participación del personal así como la utilización de materiales para realizar los servicios relacionados con la obra pública; y la ejecución de los trabajos, secuencia de los estudios, proyecto, utilización de maquinaria y participación del personal en caso de proyecto integral.

g) En caso de ser aplicable, manifestación escrita de las partes que se subcontratará o se asociará con otra empresa, así como el porcentaje en el que se realizará con la debida corresponsabilidad solidaria.

h) Currículum vitae de los trabajos realizados por la concursante, destacando aquellos que sean similares con el objeto de la licitación en la que se participa.

i) Curricula vitarum del personal que intervendrá en los trabajos, destacando aquellas actividades que sean similares con el objeto de la licitación.

j) Relación de contratos de obra pública que tenga celebrados con la Administración Pública o con particulares señalando el grado de avance de cada uno.

k) Descripción de la planeación estratégica de la forma en que el concursante va a realizar los trabajos, donde se incluyan los procedimientos constructivos.

l) Otros datos que se consideren necesarios por parte de la convocante, así como un informe donde se señalen las aportaciones y cualidades realizadas por parte de la contratista oferente.

Asimismo, se reciben las propuestas de carácter económico que aprobaron la etapa de calificación bajo las circunstancias establecidas en el párrafo anterior (Artículo 39 fracciones I y II de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal), procediéndose a devolverse los documentos señalados a los participantes, una vez transcurridos quince días posteriores a la fecha en que se emita el fallo respectivo.

La admisión de ofertas constituye un acto de la administración Pública convocante, que reviste la forma jurídica de un acto administrativo, cuyo objeto es admitir a los licitadores a la fase de evaluación de las proposiciones, y cuyo efecto es investir al proponente aceptado a una determinada situación jurídica de la que nacen derechos y obligaciones que el régimen jurídico establece.

Entre los derechos y obligaciones recíprocos de la convocante y los participantes, que como efectos jurídicos de la oferta pueden surgir, tenemos los siguientes:

- a) Admitida la oferta nace para el licitador el derecho, y recíprocamente el deber del órgano licitante, de tomar en cuenta dicha oferta, a efecto de seleccionar la más conveniente para el Estado, por lo que su inconveniencia deberá estar debidamente fundada y motivada.
- b) Para los participantes admitidos surge el deber de mantener o sostener sus ofertas, de manera inalterada, hasta la fecha en que se dé a conocer el fallo respectivo.

El desistimiento o retiro de la oferta, antes del vencimiento del plazo, acarrea para el oferente la obligación de indemnizar los daños y perjuicios, que de acuerdo con nuestro sistema jurídico positivo se traduce en la pérdida de la garantía de seriedad otorgada.

- c) La aceptación de la oferta origina el derecho del oferente para reclamar su cumplimiento en caso de ser adjudicada.

Posteriormente, en el lapso que media entre el acto de apertura técnica y el acto de apertura económica, se realiza una evaluación exhaustiva sobre la propuesta de índole técnica, misma que culmina con la emisión de un dictamen técnico, en el cual se establecen los criterios de selección y en caso de ser procedente, se especifican los motivos por los cuales las propuestas que no reunieron los requisitos establecidos en las bases y en la Ley se consideran rechazadas, dicho dictamen es leído en voz alta durante el acto de apertura económica, entregándose una copia del mismo, a los participantes de la licitación, previa firma de acuse de recibo de dicho documento.

Para poder participar, es importante señalar que todas las personas morales que se interesen en participar en una licitación pública nacional, deben contar con un registro expedido por parte de una autoridad encargada de ello, en el Distrito Federal técnicamente se le conoce como registro de concursante, mismo que se tramita ante la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, el cual se encuentra reglamentado por el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, lo anterior para llevar un control y seguimiento de las contratistas que se encuentran en aptitud de ejecutar una obra pública en el Distrito Federal, aunque existen diferentes registros que pueden ser tramitados tanto en el orden Federal como en otras entidades federativas o municipios.

Dicho registro contiene una serie de elementos esenciales que resumen las características de las empresas contratistas, que a saber indican el nombre de la empresa, capital contable, número de registro, número de instrumento notarial donde se consigne su constitución, objeto social y manifestación de señalar si desean participar en procedimientos de contratación de obra pública de invitación restringida.

Este documento es muy importante, ya que en caso de carecer de registro, se considera que la empresa no se encuentra reconocida por parte de la autoridad encargada de corroborar los datos aportados en su propuesta técnica, dando como resultado de la descalificación de la misma, aunque

como excepción a la regla, debidamente acreditándose dicha circunstancia, la contratista debe manifestar que dicho registro se encuentra en actualización o en proceso de elaboración.

\*Acto de apertura económica.- Una vez concluida la revisión de los documentos técnicos por parte de la convocante en el procedimiento respectivo y haber dado a conocer a los participantes las propuestas técnicas que no resultaron aceptadas en el proceso de análisis respectivo a través de un diagnóstico realizado por la convocante llamado dictamen técnico, se realiza un segundo acto de apertura, ahora de la propuesta que quedó cerrada y en resguardo de la convocante, misma que se integra de una serie de análisis económicos de los conceptos y cantidades de trabajo solicitadas, culminando con la oferta ofrecida por parte de la contratista interesada en caso de ser favorecida con la asignación respectiva, es decir, es la cantidad que propone la concursante por la ejecución de los trabajos en caso de ser favorecida con el fallo respectivo, situación que debe quedar plasmada en el acta respectiva, leyéndose en voz alta el importe total de las que cubran los requisitos exigidos, señalándose además, día y hora para que tenga verificativo el acto de fallo del concurso de que se trate.

Dicha propuesta, en obediencia a lo señalado por el artículo 33 de la Ley de Obras Públicas, debe contener como mínimo con los siguientes documentos:

a) Debe encontrarse firmada en su totalidad por el representante de la contratista, así como deberá encontrarse foliada.

b) Debe integrarse una garantía de seriedad de la propuesta y carta compromiso de la propuesta completa, es decir, documento que asegure que la oferta realizada por parte del concursante será sostenida por la concursante en caso de asignársele la obra pública.

c) Catálogo de conceptos o actividades por partidas, siendo que se trata de las cantidades de trabajo licitadas sin modificación alguna y en los formatos expedidos en las bases de licitación, y separadas en caso de proyectos integrales.

d) Análisis de precios a través de un razonamiento lógico-técnico, considerando el tipo de trabajos licitados, siendo el desglose de las cantidades aplicadas a cada concepto y/o actividad, según sea el caso, aplicando la ganancia en cada uno de ellos.

e) Carta de conocimiento de haber tomado en cuenta los requerimientos de las bases y la aceptación del modelo del contrato.

Cabe señalar que dicha propuesta debe ser solvente, es decir, reflejar que la cantidad ofertada, debe ser acorde con la realidad de los costos que originaría la ejecución de la obra, ya que de lo contrario la propuesta se declarará desechada.

Es en el acto de apertura económica, donde se da una primera razón sobre si fueron o no aceptadas las propuestas de los participantes de esa licitación (Artículo 39 fracción III de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal).

En este sentido, es menester aclarar que la admisión de la propuesta económica por haber cumplido con los requisitos de las bases, no implicará su aceptación definitiva, la cual deberá otorgarse una vez que la convocante lleve a cabo la revisión detallada de las propuestas admitidas, de conformidad con lo dispuesto por la parte final del artículo 33 de la Ley de Obras.

Por último, como se mencionó anteriormente, se hará constar que propuestas técnicas fueron aceptadas para recibirse las propuestas técnicas de aquellas, importes totales y cuales fueron rechazadas, indicándose las causas que motivaron dicha situación, procediéndose a rubricar en la forma en que se hizo en la apertura técnica, los documentos donde se encuentren integrados los importes y el catálogo de concurso, fijándose día y hora para la celebración del acto de fallo correspondiente.

Antes de la celebración del acto de fallo, deberán evaluarse las propuestas económicas recibidas, sus importes totales, las que se sujetarán a revisión y evaluación, para decidir de entre éstas las que reúnan las condiciones técnicas, económicas, financieras y administrativas fijadas en el concurso, que garanticen el cumplimiento del contratista, y de entre las mismas, elegir a la ganadora.

\*Acto de fallo.- Después del acto de apertura económica, se realiza una revisión exhaustiva respecto de las propuestas de índole económico que se sirvieron formular los participantes, lo cual culmina con la emisión de un dictamen económico sobre dichas ofertas, donde se establecen los criterios de selección y según el caso, se especifican los motivos por los cuales sus ofertas económicas no reúnen las mejores condiciones para la Administración Pública, o en su caso se adjudica el contrato respectivo a aquella participante que haya cumplido satisfactoriamente con los

requisitos del concurso, siempre y cuando se presente la propuesta solvente más baja y reúna las mejores condiciones para la administración pública, el cual se realiza en diversa junta pública para ser leído en voz alta en el acto de emisión de fallo de la licitación de que se trata, documento del cual se entrega una copia del mismo a los participantes, así como, se plasma en el Acta que se levantó al efecto, dándose la información por la cual las propuestas que no fueron seleccionadas. (Artículo 39 fracción V de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal).

Es decir, la convocante realiza un razonamiento económico respecto de la factibilidad de las propuestas que hayan cumplido los requisitos de los actos anteriores, siendo el punto medular dentro de dicho procedimiento, ya que de esta forma se elegirá a la empresa que va a llevar a cabo los trabajos motivo de la licitación convocada, tal y como se establece en los artículos 40, 41, 42 y 43 de la ley aplicable, pudiéndose señalar a la adjudicación como “el acto por el cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento pre-contractual”.<sup>174</sup>

A este respecto, se ha señalado que “La dependencia o entidad convocante verificará que las proposiciones admitidas cumplen todos los requisitos solicitados, y con base en el análisis comparativo de éstas y en su propio presupuesto de obra, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para que se emita el fallo correspondiente en una junta pública”.<sup>175</sup>

Dicho lo anterior, se ha indicado que el fallo en sí, “se trata de un acto administrativo por el cual la administración pública, previo análisis y evaluación de las plicas admitidas, resuelve cuál o cuales son las más convenientes y, en consecuencia, ubica a su autor o a sus autores como su cocontratante o sus contratantes; o, en su caso, declara desierto el concurso”.<sup>176</sup>

La adjudicación constituye un acto de la Administración que contiene la decisión unilateral del ente convocante, que determina cuál es la propuesta y oferta más ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada constituyendo los siguientes efectos:

- a) Libera de cualquier obligación a los licitadores cuyas ofertas hayan sido desestimadas, y les genera el derecho a retirar sus documentos y garantías.

---

<sup>174</sup> DROMI, Roberto. EL PROCESO DE LICITACIÓN, Editorial Abeledo perrot, Buenos Aires 1979, p. 389.

<sup>175</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 148.

<sup>176</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op. Cit., p. 185, el autor se refiere a plicas, a los sobres que contienen tanto la propuesta técnica como la económica en el procedimiento de licitación pública.



- b) Notificada la adjudicación al beneficiario, queda concertada la contratación, con independencia de su formalización en el instrumento respectivo; por ello, nace el derecho del adjudicatario de ser indemnizado en caso de que la convocante se negara a realizar el contrato respectivo.
- c) Constituye un punto de partida conforme al cual comienza a generarse los derechos y obligaciones de las partes contratantes.
- d) Crea un derecho subjetivo al adjudicatario.
- e) Establece un deber jurídico correlativo del licitante, de contratar con el adjudicatario.
- f) Obliga a la Administración Pública a mantener inalterables las bases de licitación.
- g) Da lugar a la obligación del adjudicatario de integrar la garantía de cumplimiento de contrato.

Por otro lado, si bien la adjudicación constituye una adecuación unilateral de voluntad, expresada en uso de facultades discrecionales, la misma se halla limitada por dos condiciones, la primera, que se emita en estricta observancia a lo que señalan las bases y la legislación aplicable en materia de obra pública y en segundo lugar, que recaiga en la oferta que reúna las mejores condiciones para el Estado.

Dicha designación debe hacerse del conocimiento general a través de la publicación que se realice en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de conformidad con lo indicado en el artículo 34 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, donde además se indicará en lugar donde se podrán consultar las razones de asignación y rechazo.

Es importante indicar, que en caso de que ninguna propuesta es presentada, las que se presentaron fueron descalificadas durante el procedimiento, o existe una disparidad importante entre un presupuesto previo (presupuesto base) con el importe de la propuesta, la convocante deberá declarar desierto el concurso y proceder a volver a realizar una nueva licitación, tal y como señala la normatividad.

Es así, que dentro de las formas para elegir a la propuesta ganadora, la Administración Pública tiene que observar una serie de características, señalándose en este aspecto que: “las características del procedimiento para elegir al contratista son: complejidad, reglamentación, imparcialidad, solemnidad, publicidad, responsabilidad, contradictoriedad, regularidad y objetividad”<sup>177</sup>.

Lo anterior resulta complejo, porque prevé una serie de etapas a cumplir, teniendo que agotar una serie de bases, reglas y requisitos. La reglamentación se funda en la regulación de las etapas y de los requisitos que se habrán de seguir dentro del procedimiento legislativo. La imparcialidad, relacionada con la publicidad y la solemnidad, recae en la decisión de la adjudicación, debiéndose publicar la convocatoria en los términos expresados anteriormente, procurando una adecuada participación e igualdad en la apertura para las propuestas.

La solemnidad radica en el seguimiento y cumplimiento de los requisitos y trámites exigidos por la legislación, ya que su incumplimiento genera la imposibilidad de participar en el concurso. La seriedad del procedimiento y de las propuestas está asegurada por una serie de garantías exigidas, que otorgan los participantes, conformando la característica de responsabilidad.

Pudiéndose referir al principio de contradictoriedad, tenemos que es aquella característica que constituye una defensa a favor de los proponentes, por las irregularidades que surjan en el procedimiento de licitación. (situación de la que nos ocuparemos a detalle, y que es objeto del presente trabajo) La regularidad, propia de ciertas legislaciones, se expresa en una regulación normativa-objetiva, obligatoria, abstracta y permanente de índole legal, cuya modificación parcial, respecto de un contrato específico, requiere una autorización por parte de un área competente. Por último, la objetividad rige tanto en la capacidad o legitimación de los participantes en cuanto a su registro y antecedentes, como a los requisitos generales, forma y contenido de las propuestas.

A mayor abundamiento, tenemos la existencia de criterios jurisprudenciales que definen de manera clara y específica a dicho procedimiento, los cuales establecen en lo conducente, lo siguiente:

---

<sup>177</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 136.

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, esta precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servir para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de el, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, de oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración Pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan

el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas.

3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública.

4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deben tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.

5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procede a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se darán a conocer la fecha en que se conocer el fallo respectivo.

6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cual de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la Administración Pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deber realizar un dictamen

técnico en donde deber considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cual de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario proceder a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de este, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indica en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deber revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deben verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues serlo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esta, viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no solo ya de Derecho Administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; Por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1283/94. EMACO, S.A. de C.V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Por todo lo anteriormente señalado, podemos manifestar que las licitaciones públicas se llevarán a cabo por regla general, a través de un llamamiento publicado en los medios oficiales, a dicho llamamiento se le conoce como convocatoria, la cual tiene como objetivo que libremente se presenten proposiciones por todo interesado en suscribir un contrato de obra pública con la Administración Pública.

Asimismo, esas proposiciones deben cumplir con requisitos de orden legal, técnicos, económicos, financieros y administrativos que exige la convocante, a través de sobres cerrados que serán abiertos conforme va avanzando dicho procedimiento en actos solemnes y públicos, siendo éstos, las distintas fases de la licitación pública, todo ello, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad y precio.

Así también, tenemos excepciones que contempla la ley cuando no sea posible llevar a cabo la contratación de obra pública a través de una licitación pública, las cuales podrán, bajo su responsabilidad llevarlo a cabo por el procedimiento de invitación restringida, que comprenderá la invitación restringida a cuando menos tres participantes y la adjudicación directa, ya que se ha manifestado que: "puede darse la contratación sin la licitación, cuando ésta no resulte idónea para asegurar las condiciones mencionadas, operando excepcionalmente tal situación."<sup>178</sup>

### **3.2.- INVITACIÓN RESTRINGIDA.**

Primeramente, tenemos que la Ley de Obras Públicas señala dentro de su título cuarto, que los entes que se encuentren facultados para contratar obra pública y que forman parte del Gobierno del Distrito Federal podrán, bajo su responsabilidad, hacerlo mediante el procedimiento de invitación restringida, misma que comprende la invitación restringida a cuando menos tres participantes propiamente dicha y la adjudicación directa, lo cual se realiza cuando la licitación pública no sea idónea para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad, oportunidad, financiamiento, precio y demás circunstancias pertinentes.

La invitación restringida es un llamamiento o designación que realiza el Estado a personas determinadas, mismas que se encuentren en facultad de llevar a cabo una obra pública, cuando por medios normales, es decir, a través de una licitación pública, no es posible asegurar las mejores condiciones para el Estado, misma que se utiliza bajo ciertas restricciones.

---

<sup>178</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 137.

Así también, nos podemos referir a este tipo de contratación como un sistema restringido de selección del ejecutante de un contrato de obra pública ante la Administración Pública, consistente en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas ante ella, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.

Esta modalidad de contratación de obra pública, se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados.

La diferencia sustancial que existe entre la licitación pública con este procedimiento de invitación restringida para contratar obra pública, radica principalmente en que para la primera, se realiza la publicación de una convocatoria, en observancia al principio de publicidad, así como ir dirigida al universo de posibles contratistas, mientras que la invitación restringida, tal y como su nombre lo indica, se restringen en un número determinado de oferentes, lo cuales son escogidos en forma discrecional por parte de la administración pública, la cual se utiliza como excepción y bajo ciertos requisitos que descarten la utilización de la primera, pero sin menoscabo que se utilicen los pasos que rigen al procedimiento licitatorio.

Tal situación constituye una diferencia con la licitación pública, en cuanto en ésta el procedimiento es abierto, ya que el llamado se hace a personas determinadas, y puede concurrir a él todo interesado que satisfaga los requisitos legales. En cambio en la privada sólo pueden concurrir las personas que expresamente hayan sido invitadas.

Sin embargo, aun cuando en la licitación privada el llamado no se hace públicamente, esa facultad que tiene la administración pública a través de sus diversos entes para invitar a personas determinadas para participar en dicha licitación, no es absoluta. Es decir, esa libertad se encuentra limitada por los requisitos que se deben cumplir de manera que no sea caprichosa, que no implique una invitación discriminada a cualquier persona, sino que, por el contrario, la invitación debe recaer en personas que reconocidamente sean consideradas como las más capaces para cumplir con la obra a construir o los servicios relacionados a prestar.

Es así, que para utilizar esta opción de contratación es necesario que se realice un dictamen que servirá como fundamento para acreditar, de entre los criterios antes señalados, aquellos en que

se funda su utilización, según las circunstancias que concurran en cada caso, mismo que debe contener, cuando menos, valor del contrato, nacionalidad del contratista, una descripción general de la obra y en forma explícita, las razones sociales, técnicas, legales, económicas, financieras, así como administrativas que den lugar al ejercicio de esta opción, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, principios que persigue la actuación administrativa.

Es importante señalar, que la ley sólo autoriza la utilización de tal medio de contratación, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que autorizados por parte del Estado, ni permite que la misma sea fraccionada para eludir dichos montos.

Dentro de las reglas generales para aplicar los procedimientos para contratación de obra pública a través de la invitación restringida, tenemos que se convocará a la persona o personas con capacidad de respuesta inmediata y con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios, y con experiencia en la obra pública por desarrollar, mismo que de conformidad con lo señalado por el artículo 63 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal se hará, siempre y cuando:

- a) El contrato, sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, es decir, con trabajos que no puedan ser realizados por otra;
- b) Peligre la integridad física de personas o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona del Distrito Federal o área afectada, por la posibilidad de ocurrencia o como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes por una contratación normal;
- c) Una vez adjudicado el contrato a través de una licitación normal, se hubiere rescindido un contrato por causas imputables a un contratista. En este caso, el Estado podrá adjudicar el contrato al concursante que haya presentado la propuesta legal, técnica, económica, financiera y administrativamente aceptable en un procedimiento de licitación previo, siempre que la diferencia respecto al rescindido no sea mayor del diez por ciento en obra y en dos por ciento del indicador correspondiente en el caso de servicios, o en su defecto volver a licitar;



- d) Se realicen dos licitaciones públicas, sin que en ambos casos se hubieran recibido propuestas legal, técnica, económica, financiera y administrativamente aceptables, o sus precios no estuviesen conforme a los del mercado;
- e) Se trate de obra pública, que de ejecutarse bajo un procedimiento de licitación pública pudiera afectar el interés público, o comprometer información de naturaleza confidencial para la Administración Pública del Distrito Federal o para la Nación;
- f) Se trate de obra pública, cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, y que la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;
- g) Se trate de obras o servicios de mantenimiento, conservación, restauración, demolición o reparación de bienes inmuebles, incluyendo los de infraestructura urbana en los que no sea posible precisar previamente su alcance, establecer los conceptos, catálogos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes, o elaborar el programa de ejecución;
- h) Se trate de bienes o servicios con tecnología avanzada fehacientemente comprobados en su uso, por su eficacia y eficiencia, en donde sólo se encuentre en el mercado un número limitado de ofertantes;
- i) No existan en el mercado de trabajo de obra pública más de tres ofertantes;
- j) Existan razones técnicas justificadas para un suministro de bienes de marca determinada;
- k) Se trate de estudios, servicios o proyectos similares a otros que habiendo sido ejecutados sean aprovechables parcialmente y, por tanto, la asignación de los trabajos complementarios resulte conveniente económicamente a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad;
- l) Se trate de proyectos urbanos, arquitectónicos, estructurales o artísticos en los que no se puedan establecer los parámetros para evaluar las propuestas en el proceso de adjudicación, como aquéllos en que no es factible establecer la relación costo de proyecto contra costo de ejecución de la obra proyectada, entre otros;

- m) Se trate de servicios relacionados con la obra pública, cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales;
- n) Se trate de investigaciones, consultorías, proyectos u otro tipo de apoyos técnicos que por su elevado nivel de especialidad y grado de complejidad, el proceso de licitación pública, que a juicio del Estado no sea idóneo para garantizar las mejores condiciones.

En efecto, tenemos que sólo se podrá optar por este tipo de procedimiento para contratación, cuando se dé alguna de las hipótesis señaladas anteriormente, esto con el ánimo de que se otorgue la posibilidad a la Administración Pública de optar por esta forma de procedimiento, para asegurar el cumplimiento de los cometidos de la misma, así como lograr un mayor control respecto de esta modalidad para contratar.

Es decir, en dado caso que las condiciones para la contratación de obra pública no puedan llevarse a cabo por medio de licitación pública, existe la posibilidad que la Administración Pública podrá llevarlo a cabo a través de una invitación abierta a cuando menos tres participantes, mismos que deben de contar con la capacidad tanto técnica como económica, para hacer frente a las exigencias de la obra a construir, dicha designación se realizará después de haber llevado a cabo un sondeo de mercado en el que se señalen las condiciones y montos que deben considerarse para llevar a cabo su ejecución.

Abundando en lo anterior, tenemos que dentro del procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres participantes, los entes facultados para contratar obra pública invitará preferentemente a cuando menos tres concursantes según corresponda, salvo que ello a su juicio no resulte conveniente, en cuyo caso se recurrirá al procedimiento de adjudicación directa. En esta circunstancia, también se convocará a la persona o personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata y con los recursos técnicos, financieros, humanos y demás que sean necesarios.

Es en este sentido, Fernández se refiera a esta forma de contratación como privada o cerrada, ya que considera que: “viene a ser un procedimiento administrativo de excepción, sujeta a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una invitación directa de la administración pública, a su cocontratante en un contrato administrativo, por

considerarlo como el que mejor le asegura la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.”<sup>179</sup>

Aunque también hace una crítica respecto de dicha forma de contratar obra pública, al manifestar que:”...resulta evidente que en la licitación cerrada sufren mengua considerable los principios de igualdad y concurrencia, dada la exclusión arbitraria de un número indeterminado de potenciales interesados que no reciben invitación a participar en la misma, por lo que de esta suerte resultan discriminados”<sup>180</sup>.

El ente que pretenda utilizar esta opción de contratación, deberá enviar invitaciones a cada uno de los posibles participantes, mismos que deberán llevarlo a cabo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal, que indica que una vez recibida la invitación por parte del ente interesado en contratar, los interesados que acepten participar, lo manifestarán por escrito;

En relación directa con este punto, el último párrafo del artículo 28 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, señala que tanto en los requisitos para participar en este procedimiento, como aquellos requerimientos de pago por la adquisición de las bases, serán específicamente determinados en cada caso por la convocante.

Previamente a la respuesta de aceptación o rechazo a la invitación, la solicitante deberá llevar acabo una reunión donde explicará sobre el trabajo de que se trata o en su defecto enviar por escrito la información correspondiente de dicho trabajo para que los invitados se enteren ampliamente del mismo y determinen si participan o no en el concurso.

En este sentido, el artículo 30 último párrafo del señalado Reglamento, adiciona que deberá verificarse que los interesados cuentan con la especialidad requerida para el concurso, de conformidad con el registro de concursantes de obras públicas. Los interesados que acepten participar lo manifestarán por escrito y quedarán obligados a presentar propuesta, otorgando garantía de presentación, que deberá ser recibida por la convocante.

---

<sup>179</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op. Cit., p. 202.

<sup>180</sup> RUIZ Fernández, Jorge. Op. Cit., p. 203.

A efecto de garantizar su participación en dicho procedimiento, se solicitará un cheque cruzado como garantía de obligación de presentación de propuesta, junto con su carta compromiso del concurso;

Refiriéndose a este apartado, el artículo 32 del Reglamento de la Ley de la materia, señala que para asegurar que un invitado a concursar presente su propuesta, deberá expedir cheque cruzado con cargo a su cuenta, expedido por institución bancaria nacional, por un monto equivalente a tres veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, cheque que será devuelto al concursante una vez que presente su proposición, excepción hecha de aquéllos que habiendo aceptado participar no lo hagan, a quienes se les hará efectiva la garantía exhibida.

En el acto de apertura de propuestas, la apertura de los sobres se hará en presencia de los correspondientes concursantes, e invariablemente se invitará a un representante del órgano de control interno del ente contratante;

Para poder seguir con el procedimiento y estar en posibilidad de hacer la evaluación económica de las propuestas que en su caso se presenten, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas con los requisitos completos;

Deberán observarse estrictamente las disposiciones de la licitación pública en lo que concierne a los aspectos generales y las bases de dicho procedimiento, excepto lo referente a convocatoria, y así como en lo que trata de la presentación, apertura y evaluación de propuestas de obras públicas, siguiéndose las modificaciones que al respecto los órganos facultados por parte de la Administración Pública aprueben;

Los plazos para la presentación de propuestas se fijarán para cada caso atendiendo el monto, características, especialidad, condiciones y complejidad de los trabajos.

Por otro lado, como ya se apuntó, a la invitación restringida le son aplicables los mismos principios y normas que aplican al procedimiento de la licitación pública; por ende, lo expuesto en el apartado anterior con relación a este tipo de licitación será también pertinente a la invitación restringida en todo lo que no se oponga a las diferencias específicas entre ambas licitaciones.

Así por ejemplo, el principio de concurrencia es aplicado en forma limitada, toda vez que sólo se presentan en cuanto a límite de personas llamadas a concursar, por ello el llamado debe existir, ya que no sería admisible que sólo se invitara a un único ofertante; y además tal llamado debe ser razonablemente respecto a sus características, a fin de lograr la elección de la oferta más conveniente.

El principio de igualdad, por el contrario, tiene plena aplicación, ya que los participantes en una invitación a cuando menos tres participantes deben encontrarse en igualdad de condiciones, sin que ninguno de ellos pueda tener alguna ventaja, bien sea frente a la Administración Pública o frente a los demás invitados a participar.

El principio de publicidad también debe aplicarse plenamente, ya que si bien en la licitación privada no existe un llamado público a los invitados para participar (convocatoria), también lo es que este procedimiento debe estar cubierto por una debida publicidad para ser conocido por todos ellos para hacerlo transparente y correcto, sólo siendo privada en cuanto al número de participantes solamente.

Por último, el principio de oposición o contradicción tiene plena aplicación en cuanto que debe otorgarse a los participantes la posibilidad de ser parte en las controversias que se susciten en tal procedimiento, tanto para impugnar las propuestas de los demás, como para defender la propia de los intereses de los otros concursantes.

### **3.3.- ADJUDICACIÓN DIRECTA.**

También conocida por la teoría, como contratación directa, esta forma de contratación de obra pública es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.

Para algunos autores esta forma de contratación corresponde al sistema libre de selección del contratista; en cambio, para otros tratadistas constituye un sistema restrictivo, que no debe confundirse con aquel, ya que la adjudicación directa sólo es aplicable en aquellos casos

especialmente previstos en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, con lo cual adquiere el carácter de excepcional.

Respecto a esta otra modalidad que forma parte del procedimiento de invitación restringida, se ha señalado que: “En los casos de adjudicación directa de estos contratos, se deberá elaborar un dictamen en el que se manifiesten las causas que motivaron la adjudicación, así como el importe del contrato respaldado en un presupuesto de los costos previamente analizados”.<sup>181</sup>

La adjudicación directa de un contrato de obra pública, es la designación que hace el Estado a una contratista determinada, misma que se realiza sin seguir los procedimientos de contratación establecidos en la ley, en función de que existen causas suficientes y bastantes para llevar a cabo dicha adjudicación, pudiendo ser “la que sin mayor preámbulo se designa al cocontratista”.<sup>182</sup>

Asimismo, en concordancia con lo anterior, se ha señalado respecto a esta figura, que se trata de: “la designación del cocontratante por parte de la administración pública sin mediar una licitación pública o privada de la que se deduzca de manera directa el cocontratante específico”.<sup>183</sup>

Es importante acotar, que dicha adjudicación, sólo procederá, como ya ha sido analizado, bajo los siguientes supuestos:

- a) Cuando sólo pueda celebrarse con una determinada persona dicho contrato por tratarse de derechos exclusivos a su favor;
- b) Peligre la integridad física de personas;
- c) Se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;
- d) Por casos fortuitos o de fuerza mayor;
- e) Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes por una contratación normal;

---

<sup>181</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. Op Cit., p. 153.

<sup>182</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2003, p. 168.

<sup>183</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. Op. Cit., p. 209.

- f) Se trate de obra pública, que de ejecutarse bajo un procedimiento de licitación pública pudiera afectar el interés público, o comprometer información de naturaleza confidencial para la Administración Pública del Distrito Federal o para la Nación;
- g) Se trate de obra pública, cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados;
- h) Se trate de obras o servicios de mantenimiento, conservación, restauración, demolición o reparación de bienes inmuebles, incluyendo los de infraestructura urbana en los que no sea posible precisar previamente sus alcances y cantidades de trabajo;
- i) Se trate de bienes o servicios con tecnología avanzada fehacientemente comprobados en su uso por su eficacia y eficiencia, en donde sólo se encuentre en el mercado ofertante único;
- j) Existan razones técnicas justificadas para un suministro de bienes de marca determinada;
- k) Se trate de estudios, servicios o proyectos similares a otros que habiendo sido ejecutados sean aprovechables parcialmente y, por tanto, la asignación de los trabajos complementarios que resulten convenientes económicamente;
- l) Se trate de proyectos urbanos, arquitectónicos, estructurales o artísticos en los que no se puedan establecer los parámetros para evaluar las propuestas en el proceso de adjudicación, como aquéllos en que no es factible establecer la relación costo de proyecto contra costo de ejecución de la obra proyectada, entre otros;
- m) Se trate de servicios relacionados con la obra pública, cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales;
- n) Se trate de investigaciones, consultorías, proyectos u otro tipo de apoyos técnicos que por su elevado nivel de especialidad y grado de complejidad, no sea idóneo para garantizar las mejores condiciones para la Administración Pública;

- o) Se hayan realizado dos licitaciones para la misma obra, mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres proponentes, sin que en ambas se hubieren recibido proposiciones aceptables y;
- p) Si se trata de obras de emergencia.

Respecto a este último punto, según lo establecido por el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, la adjudicación deberá sujetarse a lo siguiente:

- a) Se elegirá a la empresa que presta la capacidad técnica, legal, financiera, y administrativa de disponibilidad inmediata en cuanto a requerimiento de los insumos necesarios y pueda proceder enseguida a la ejecución de los trabajos según la emergencia de que se trate;
- b) Los trabajos se asignarán mediante un contrato que contenga el alcance, tiempo de ejecución y limitantes económicas referentes, en el cual se establecerán las condicionantes mínimas respecto a forma de pago de los trabajos a desarrollar, referencia de tabulador de precios unitarios por aplicar, ajustes a los costos, por cantidades de obra y demás generalidades correspondientes al trabajo de emergencia de que se trate;
- c) Se establecerá invariablemente en forma paralela a la ejecución de los trabajos un supervisor que pueda ser externo o interno de la Administración Pública, el que cumpliendo con las Normas de Supervisión de Obras del Gobierno del Distrito Federal, llevarán el registro cuidadoso de los recursos invertidos por parte del contratista en el proceso de ejecución de los trabajos de emergencia, información que servirá para la integración, en su caso, de precios extraordinarios a los considerados en la orden de trabajo, y
- d) Una vez concluidos los trabajos, se deberán determinar los conceptos de trabajo, cantidades de obra desarrolladas y precios unitarios correspondientes, así como los importes por cada concepto según su cantidad de obra ejecutada y el monto total, para proceder a formular el convenio modificadorio o especial para pago ajustado a la realidad de cantidades de obras y precios.

Por todo lo antes señalado, tenemos que la adjudicación directa se dará solamente si ocurren estas hipótesis, por lo que no es factible que se realice por algún otro motivo, ya que ésta se debe



utilizar sólo como último recurso, lo que evita que se abuse de este medio de contratación, ya que en caso contrario atentaría contra los principios fundamentales de la administración.

Sin menoscabo de lo anteriormente manifestado, es importante aclarar que aunque dentro del procedimiento para la contratación de obra pública a través de la modalidad de invitación restringida, existe la invitación a cuando menos tres participantes y la adjudicación directa, sería importante hacer una diferenciación más clara y específica respecto a estas dos figuras en la Ley y las formas en las cuales operaría cada una, ya que al manejarse como una forma unitaria diferente a la licitación pública, no son pocas las ocasiones que ambas figuras se confundan, siendo que son conceptos totalmente diferentes, tal y como se señaló anteriormente.

En efecto, tal y como ha sido trabajado por la teoría: "...la licitación cerrada o privada se diferencia de la adjudicación directa, por lo menos en teoría, por la concurrencia de oferentes y la competencia que debe darse entre ellos, presente en el primero de estos mecanismos y ausente en el segundo; de ahí que la licitación cerrada se sitúe, en nuestro derecho, en un punto intermedio entre la licitación pública y la adjudicación o contratación directa."<sup>184</sup>

### **3.4.- ACLARACIONES DE LOS ACTOS.**

El título Séptimo de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, señala los medios de defensa que gozan los particulares interesados, en caso de que se consideren afectados por cualquier acto o procedimiento derivado de su aplicación, mismos que contemplan el de las aclaraciones de los actos y el de recurso de inconformidad.

Dicho de otra manera, dentro de las características particulares de estos medios de defensa, tenemos que así como la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal señala los distintos procedimientos para la contratación de obra pública a través de sus entes, puede darse el caso que existan actos que afecten directamente a los concursantes y contratistas, los cuales cuentan con dichos medios de defensa para salvaguardar sus intereses.

Es como veremos más adelante, que las aclaraciones de los actos serán promovidas ante el órgano de control interno de la misma autoridad, por lo que éste será resuelto por dicho órgano, sin necesidad de remitirlo para el conocimiento del superior jerárquico, contrario a lo que sucede en el recurso de inconformidad.

---

<sup>184</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. Op. Cit., p.215.

Respecto a la naturaleza del medio de defensa de aclaraciones de los actos, se ha manifestado que surge en función de que el procedimiento "puede estar viciado por diversos defectos y motivos en perjuicio de los licitadores o de quienes aspiraron a convertirse en tales, por lo que unos y otros podrán inconformarse mediante la interposición de recurso administrativo, genéricamente explicable como medio de defensa de los particulares contra actos, omisiones o resoluciones de la administración, encaminado a corregir, sin intervención de órganos del poder público distintos a la administración, los que resulten indebidos."<sup>185</sup>

Tal y como su nombre lo indica, las aclaraciones de los actos se promoverán cuando se considere que los mismos pueden afectar la esfera jurídica de los particulares participantes en un procedimiento de contratación de obra pública o en actos que deriven de su aplicación.

Bajo estos razonamientos, estamos en posibilidad de manifestar, que aunque la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, señala dos medios de defensa a favor de los particulares que intervienen en la aplicación de dicho ordenamiento, también lo es que el medio de defensa de las aclaraciones de los actos se interpondrá ante el órgano de control interno del ente de la administración responsable y el segundo, es decir, el recurso de inconformidad, se promoverá ante el órgano de control interno general (Contraloría General del Distrito Federal), a través del procedimiento contemplado en diversa legislación, tal y como se refiere más adelante.

En efecto, la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, sólo refiere que el medio de aclaraciones de los actos podrá interponerse en contra de cualquier acto derivado de su aplicación, por lo que queremos entender que procederá también en contra de cualquier acto que se presuma irregular suscitado en los procedimientos para contratación de obra pública, así como, de los que deriven de su ejecución, mientras que el recurso de inconformidad podrá interponerse en contra de las resoluciones que se dicten exclusivamente en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y que afecten de manera directa a alguno de sus participantes o concursantes, por lo que el segundo toma el matiz de recurso administrativo.

---

<sup>185</sup> FERNÁNDEZ , Ruiz Jorge. Op. Cit., p. 198.

### 3.5.- RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Tal y como se señala en el punto anterior, la legislación aplicable en materia de obra pública, señala un segundo medio de defensa que pueden utilizar los particulares interesados que se consideren afectados por resoluciones dictadas en los procedimientos para la contratación de obra pública, que infrinjan las disposiciones contempladas en dicha Ley, por lo que, para poder determinar con exactitud a este medio de defensa, es necesario determinar que se entiende por recurso.

Primeramente tenemos que recurrir, es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión "recurso", derivada del latín "recursus", la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.<sup>186</sup>

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, recurrir en sentido general, es acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

Genéricamente, el concepto de recurso se refiere a un medio por el cual los particulares pueden atacar una resolución emitida por una autoridad, con el objeto de modificar, revocar o confirmar la misma.

En ese mismo orden de ideas el Doctor Castrejón García, insiste en que el recurso es: "un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos".<sup>187</sup>

Por lo tanto, el recurso es el medio que la ley concede a las partes que intervinieron en un proceso previo, para obtener que una resolución o sentencia que consideran injusta, sea modificada o que quede sin efectos. Es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad administrativa, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.

---

<sup>186</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO TRIBUTARIO. Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002., p.510

<sup>187</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003, p. 405.

Dicho de otra manera, es un derecho que el particular tiene cuando se ve afectado o vulnerado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, que él considera no fue apegada a derecho, con la finalidad de retrotraer el sentido del acto administrativo, al momento en que fueron violados sus derechos.

Una vez analizado, qué se entiende por recurso, en materia administrativa existe también dicha figura, la cual podrá interponerse en contra de todas aquellas resoluciones de autoridad que afecten los intereses de los particulares.

Para Rafael De Pina Vara, define al recurso administrativo como: "Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les cause algún agravio."<sup>188</sup>

Para Galindo Camacho: "El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad".<sup>189</sup>

El recurso administrativo según Sánchez Gómez es: "...un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida.

En otras palabras, el recurso administrativo al concebirse como derecho subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un remedio o una protección que el legislador le ha dado para que exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos".<sup>190</sup>

Señala el Doctor Castrejón García que: "El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la administración".<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 433.

<sup>189</sup> GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1998, p. 280.

<sup>190</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2002, p. 408.

<sup>191</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda

Al respecto, para el mismo autor abunda y define que: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del Procedimiento Administrativo, su resolución es administrativa".<sup>192</sup>

Siguiendo la idea anterior, es de señalar que el recurso administrativo viene a ser tanto un mecanismo de autocontrol de la Administración Pública, a fin de reorientar su actuación dentro de los cauces de la legalidad, o bien, como un medio de defensa del particular frente a la Administración Pública.

Ahora bien, una vez definido qué se entiende por recurso administrativo, tenemos que de acuerdo a lo establecido por el artículo 80 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, existe la facultad de interponer el recurso administrativo de inconformidad, mismo, que como ya ha sido mencionado, procederá en contra de resoluciones que se dicten en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida a cuando menos tres participantes en términos de lo señalado por la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Pero es importante aclarar, que dicho recurso deberá presentarse ante el Órgano de Control del Superior Jerárquico, en este caso, ante la Contraloría General del Distrito Federal, dentro del término de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del acto o resolución que se vaya a recurrir.

A este respecto, el artículo 80 de la Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal, textualmente señala:

***“Artículo 80.-** Los interesados afectados por cualquier acto o resolución emitido por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida a cuando menos tres contratistas que contravengan las disposiciones que rigen la materia, podrán interponer el recurso de inconformidad en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.*

---

edición, México 2003, p. 413.  
<sup>192</sup> CASTREJÓN García, Op Cit., p. 408.

*En estos casos, el recurso de inconformidad deberá presentarse ante la Contraloría General, dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto o resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo.”*

En efecto, dicho recurso deberá sujetarse a las disposiciones que señala la legislación adjetiva administrativa local, misma que señala la forma en que debe interponerse, pasos procedimentales que lo conforman, así como los efectos que éste tenga respecto de la resolución recurrida.

## **CAPÍTULO IV. LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ACLARACIONES ESTABLECIDO EN LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.**

### **4.1.- REQUISITOS FORMALES.**

Una vez definidos los medios legales que existen en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, es de destacar, que para que pueda ser procedente la suspensión de los actos derivados de la aplicación de la Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal, es necesario que concurren una serie de requisitos, ya que como todo acto administrativo debe reunir formas establecidas en la norma que lo rige, tal es el caso del Título Séptimo de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, que como ya fue señalado anteriormente, se refiere a los medios de defensa que gozan los particulares ante actos administrativos derivados de la aplicación de la ley en la materia.

Es entonces cuando tenemos que los procedimientos y actos derivados de este cuerpo normativo, poseen, como todo procedimiento administrativo, una serie de trámites y pasos que deben ser observados para que éstos se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los participantes en los procedimientos para la contratación de obra pública, así como por la regulación de los actos administrativos aplicados a la luz de la Ley de Obras respectiva.

En este orden de ideas, como todo procedimiento administrativo, éste debe revestir la individualidad de todos y cada uno de sus elementos o actos que lo conforman, debiendo estar vinculados entre sí, siguiendo una sistematización o secuencia para llegar a un acto administrativo que contenga la esencia de los actos que le anteceden.

Es como tenemos que aunque la suspensión se encuentra considerada dentro del procedimiento de aclaraciones de los actos en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, este procedimiento administrativo se encuentra supeditado a que sólo puede ser solicitado por aquellas personas que se encuentren bajo los procedimientos de contratación o ejecución de una obra pública, ya que como se trata en el presente trabajo, dicha solicitud tiene que hacerse por escrito, dentro del cumplimiento de una serie de requisitos y características establecidas, pudiéndose dentro de dicho procedimiento, solicitarse la suspensión, la cual se sujeta a las reglas que más adelante se señalan.

Es así que estos medios de defensa se encuentran contemplados en dicha disposición legal, por la necesidad de otorgar la oportunidad a las personas que se encuentran sujetas a la aplicación de la misma, a efecto de que no se les deje en estado de indefensión en una situación determinada que afecte su esfera jurídica.

Aunado a lo anterior, se deben señalar qué elementos se tienen para tomar una determinación ya sean aportados por la Administración o por los particulares para acreditar lo manifestado dentro de los plazos que maneja la misma.

Lo anterior tiene lugar, para que la Administración siga las reglas señaladas en dicho cuerpo normativo, a fin de que el acto se encuentre perfectamente legitimado, lo anterior para garantizar el cumplimiento de los requisitos que la Ley le impone, bajo la consigna de que en caso de no ser así, se pueda provocar la nulidad del acto o procedimiento, inclusive con el fincamiento de responsabilidades a quien no respete estos elementos.

#### **4.2.- REQUISITOS MATERIALES.**

Dentro de los requisitos que exige la legislación en materia de obra pública para que pueda operar la suspensión, tenemos que ésta se traduce en la inclusión de elementos básicos para su otorgamiento, misma que como todo acto administrativo debe ser otorgado a través de una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, de una manera específica y establecida, fundada y motivada, lo anterior en estricto apego a lo señalado en norma jurídica expresa y sujeta a los principios fundamentales señalados en la Ley Suprema, es decir, deben observar de manera estricta lo que señalan la garantías de audiencia y de debido proceso legal.

Siendo un medio que gozan los particulares para defenderse de los actos que emanan de la Administración, la suspensión en materia de obra pública debe encontrarse perfectamente regulada, así como otorgarse la posibilidad de poder aportar los elementos de convicción que estime pertinentes dentro de la oportunidad que se le dé para ello, para que una vez que la autoridad competente realice un razonamiento lógico jurídico, emita la resolución correspondiente; aunque cabe hacer la aclaración que este tipo de requisitos se exigen cuando el acto pueda afectar la esfera jurídica de quien vaya a ir dirigido el acto.



### 4.3.- CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.

Sin dejar de tomar en cuenta lo señalado en el capítulo respectivo sobre los recursos, tenemos que éstos surgen con motivo de la necesidad de atacar un acto determinado, el cual generalmente es una resolución, pero también cabe señalar que existen actos previos que se generan para emitir la misma, y que influyen de manera directa en la esfera jurídica de quien va dirigido, ya sea de la autoridad o de las partes que intervienen en la resolución de una controversia en su caso, concepto que nos remite al concepto de impugnación, mismo que para efectos del presente capítulo, puede señalarse, como lo indica el maestro De Pina al señalar que es: “Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, disposición testimonial, informe de peritos, etc., con el objeto de obtener su revocación o invalidación.”<sup>193</sup>

La palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción y efecto del verbo *impugnare*, el cual significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra. En efecto, en el derecho la expresión impugnación tiene un sentido muy amplio: se utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes, como por ejemplo la impugnación de documentos ofrecidos por la contraria en un conflicto intersubjetivo de intereses en trámite.

“En el derecho procesal, sin embargo, se suele emplear la palabra impugnación para denominar la refutación de la validez o legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional. Sólo estos actos, y no los de las partes ni los de los terceros, son objeto de impugnación procesal en sentido estricto”.<sup>194</sup>

El acto contra el que existe inconformidad y además, le causa perjuicio al promovente, principio este último que, no solamente rige la materia de los recursos, sino que deriva de los principios propios de los diversos procesos de solución de controversias que se llevan a cabo.

De lo anterior podemos decir que los medios de impugnación son los procedimientos por los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la ilegalidad de los actos o omisiones de un órgano determinado, ya sea autoridad o una encargada de impartir justicia, solicitando una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.

---

<sup>193</sup> DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 315.

<sup>194</sup> OVALLE Favela, José, TEORIA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Harla, cuarta edición, México 1998, p. 327.

#### 4.4.- SUSPENSIÓN.

La palabra suspensión de origen latino “suspensio, suspensionis”, es la acción o efecto de suspender. Por su parte el verbo suspender del latín “suspendere”, en una de sus acepciones significa: “Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.”<sup>195</sup>

Gramaticalmente hablando, la suspensión indica una conducta por la que se paraliza temporalmente una acción o un procedimiento, equivale a frenar, paralizar, detener o evitar la producción de algún hecho, su continuación o la permanencia de una determinada situación.

Debido a que existe escasez de información respecto a la suspensión en materia de obra pública, y más aún en lo que se refiere a las aclaraciones de los actos que se deriven de la aplicación de dicha legislación, procederemos a adentrarnos a los conceptos que se refieran a la suspensión en el juicio de amparo, misma que aunque no sea tan puntual y precisa respecto a esta temática de trato, puede aportar ideas y criterios respecto de esta figura jurídica.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa<sup>196</sup> nos da una definición de suspensión relacionada a la materia del juicio de amparo, siendo la siguiente: “la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.”

Por otro lado, Carlos Arellano García señala que “la suspensión en el amparo es la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.”<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid 1970., p. 1231.

<sup>196</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 2001, p. 711.

<sup>197</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 2001, p. 886 y 887.

Del mismo modo, señala como elementos constitutivos de la suspensión:

a) Se trata de una institución jurídica dado que hay una pluralidad de relaciones jurídicas entre la parte que solicita la suspensión, el órgano que la decreta, la autoridad responsable que ha de acatarla, el tercero perjudicado que puede oponerse o que por lo menos tiene garantizados sus derechos.

b) La suspensión está prevista legalmente pero, en todos los casos, aun cuando opera de oficio, requiere de una determinación de la autoridad competente que la decrete.

c) La autoridad competente que decreta la suspensión ordena que se detenga la realización del acto reclamado.

d) Tal detención de la realización del acto reclamado es temporal, es transitoria, no es definitiva. Sólo la sentencia de amparo puede producir una paralización definitiva. La suspensión siempre es temporal, tiene límites de duración, no puede ir más allá del momento en que causa ejecutoria la sentencia definitiva de amparo.

e) La suspensión se produce “en el juicio de amparo”. Esto quiere decir, durante la tramitación del juicio de amparo, nunca antes de que se inicie el juicio de garantías y nunca cuando ya haya sentencia definitiva ejecutoriada.

f) Decimos “hasta que legalmente se pueda continuar” porque la realización del acto reclamado podrá continuarse, si se trata de suspensión provisional, una vez que se haya resuelto negar la llamada “suspensión definitiva”. Por ello, no aludimos en la definición a que la suspensión opere hasta que haya sentencia, máxime que, aun habiendo sentencia definitiva la suspensión permanece mientras se tramita el correspondiente recurso instaurado contra la sentencia definitiva.

g) Cuando ya hay sentencia ejecutoriada concluye la misión de la suspensión del acto reclamado. Si el amparo se concede, el acto reclamado habrá quedado paralizado definitivamente, no por efecto de la suspensión sino por efecto de la sentencia concesoria del amparo. Si el amparo se niega, la autoridad responsable recuperará su potestad para llevar a efecto el acto reclamado.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., p. 887.

En el juicio de amparo, la suspensión es la determinación por la que se ordena detener la realización del acto reclamado, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada.

Es decir, de los conceptos que se mencionaron anteriormente, podemos indicar que es una determinación de un órgano competente, que paraliza o cesa temporalmente de manera limitada un acto de carácter positivo, sin que afecte las gestiones anteriores a su creación, hasta que se pueda proseguir o no ejecutarse legalmente.

En vista de lo anterior, podríamos definir la suspensión en el medio de defensa de aclaraciones de los actos, como la institución jurídica por virtud de la cual el órgano de control interno del ente sujeto a la aplicación de los actos de la aplicación de la Ley de Obras respectiva, ordena la paralización temporal para lo futuro del inicio, desarrollo o ejecución del acto que se considere irregular, hasta que por medio de la resolución correspondiente, se resuelva sobre la legalidad o ilegalidad del acto materia de aclaración.

#### **4.5.- NATURALEZA DE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA.**

Siguiendo bajo la línea de los criterios vertidos sobre la suspensión en el juicio de garantías, el maestro Burgoa<sup>199</sup> señala que, la suspensión no es una “providencia constitutiva” sino mantenedora o conservadora de una situación ya existente. En otras palabras, la suspensión no crea derechos o intereses jurídicos sustantivos a favor del quejoso, sino que los preserva únicamente en cuanto que no se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias.

Por lo tanto, en el procedimiento para la contratación de obra pública, se otorgará la suspensión cuando no se ocasionen perjuicios al interés general, sin que se defina qué debe entenderse por perjuicios al interés general, lo cual ni tratándose de la suspensión en el juicio de amparo se ha definido, pues el artículo 124 de la Ley de Amparo es enunciativo y no limitativo de lo que debe entenderse como perjuicio al interés social o contravención a las disposiciones de orden público. Ni conforme a la interpretación del artículo 124 de la Ley de Amparo, se ha considerado que corresponde a las autoridades o a los terceros perjudicados aportar los elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse en que casos se causaría perjuicios al interés general<sup>200</sup> o implicaría una contravención a las disposiciones del orden público.

---

<sup>199</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 712.

<sup>200</sup> La Ley de Amparo en el artículo 124 establece que se causa perjuicio al interés general cuando de concederse la suspensión se continúe con la comisión de delitos o de sus efectos.

En esta tesitura, respecto de la facultad de otorgar o no la suspensión de los actos derivados de la aplicación de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, al interponerse el escrito de aclaración de los actos, el órgano de Control Interno al analizar su otorgamiento, está haciendo uso de una facultad discrecional, misma que debe encontrarse expresamente señalada en una ley, señalándose a este último como: “el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o en fin qué contenido va a dar su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional...”<sup>201</sup>, pero cabe aclarar que existe una condición subjetiva para que sea concedida la suspensión, siendo que no afecte el interés público o se contraponga a disposiciones de orden público, pero en este caso, es necesario delimitar los motivos, razones y circunstancias por las cuales es procedente o no el otorgamiento, al amparo de los ordenamientos correspondientes.

#### **4.6.- OBJETIVO DE LA SUSPENSIÓN.**

La suspensión de la ejecución del acto impugnado ante el Órgano de Control Interno, reviste una importancia trascendental, ya que mediante la suspensión de la ejecución se mantiene viva la materia de la aclaración, impidiendo que el acto de autoridad impugnado produzca sus efectos en perjuicio de la parte solicitante mientras se resuelve sobre las irregularidades cometidas.

El fin que se persigue con la figura de la suspensión de la ejecución de los actos motivo de aclaración, es el evitar al aclarante durante el tiempo que dure la tramitación del procedimiento respectivo, los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle con motivo de su ejecución, ya que pudieran ser actos de difícil reparación o de consumación irreparable tanto jurídica como materialmente, sin contar que puede atentarse contra el principio de transparencia que rige la actuación de la Administración Pública.

---

<sup>201</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 232.

#### **4.7.- TIPOS DE SUSPENSIÓN.**

La suspensión en el medio de defensa de aclaraciones de los actos contemplado en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, desde el punto de vista de su duración y del momento en que se decreta sólo la clasifica como tal, aunque es importante acotar que doctrinalmente, existen dos formas en que se ha contemplado dicha figura, misma que para mejor comprensión del concepto de trato, se clasifican en:

a) Suspensión provisional.

b) Suspensión definitiva.

Asimismo, desde el punto de vista de su procedencia se puede clasificar en: suspensión de oficio y suspensión a petición de parte.

#### **4.8.- SUSPENSIÓN PROVISIONAL.**

Tal y como su nombre lo indica, ésta se presenta cuando de manera precautoria, se decide sobre la cesación o paralización de los actos que se consideren irregulares, sin pasar al estudio de la procedencia de su otorgamiento en definitiva, es decir, es la interrupción de los actos que dieron origen a la solicitud de análisis, misma que debe reunir una serie de requisitos para su procedencia, dependiendo de la legislación que ésta señale, misma que en nuestro tema en estudio no indica como tal.

#### **4.9.- SUSPENSIÓN DEFINITIVA.**

Es la que se realiza una vez que analizó la procedencia sobre la solicitud de parálisis del acto, realizando un razonamiento lógico jurídico sobre las causas y circunstancias sobre su otorgamiento y negación, para el efecto de que el acto impugnado que se haya paralizado, pueda o no ser ejecutado de ningún modo por la autoridad, ya que está queda relevada del poder de imperio que les confiere la ley que normalmente rige sus actividades, hasta en tanto no se resuelva la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, es decir, deja las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto no se resuelva el fondo del asunto.

#### **4.10.- TRAMITACIÓN.**

En el medio de defensa de aclaraciones de los actos, el artículo 75 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal regula la tramitación y los requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, señalándose al efecto los siguientes requisitos:

- a) Se podrá solicitar única y exclusivamente en el escrito inicial de aclaración.
- b) Se realizará siempre y cuando garantice los daños y perjuicios que se pudieran generar con dicha suspensión.

Al momento de que se otorgue la garantía correspondiente, se tiene que tomar en cuenta el costo de oportunidad en el retraso del inicio de operaciones de los trabajos, es decir, las pérdidas que puedan generarse con motivo del estancamiento del inicio de la ejecución respectiva, la variación en los precios de mercado, entendiéndose como aumentos en las cantidades de los materiales o salarios con motivo de la inflación, el posible cambio en la contratación, las características de los trabajos a realizar y los daños y perjuicios que se pudieran producir con su otorgamiento.

Es importante destacar que la garantía que se hará efectiva en caso de no resultar procedente la aclaración.

Una vez que se hayan cumplido con los dos requisitos anteriores, el órgano interno de control correspondiente acordará conjuntamente con la admisión de la aclaración, el otorgamiento o la improcedencia de la suspensión.

Dentro de los supuestos que maneja la Ley para que no se conceda la suspensión, el artículo 77 del cuerpo normativo en comento señala de manera muy ambigua que la suspensión no procederá, cuando con ello se pueda causar perjuicio al interés público o se contravengan disposiciones de orden público.

Una vez admitido el recurso y otorgado o no la suspensión respectiva, el órgano interno de control correspondiente, de oficio o en atención a las solicitudes de aclaración que se le presenten, realizará las investigaciones necesarias y resolverá lo conducente, teniendo la facultad de requerir la

información necesaria para sus investigaciones, ya sea al ente convocante o ejecutante, y los terceros interesados que en su caso hayan intervenido.

En el caso de investigaciones iniciadas de oficio, el órgano interno de control podrá suspender los procedimientos, sólo cuando se advierta que existen o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley aplicable o de las que de ella deriven, y con la suspensión no se cause perjuicio al interés público y no se contravengan disposiciones de orden público; o bien, si de continuarse el procedimiento correspondiente, pudieran producirse daños o perjuicios al ente convocante o ejecutante de que se trate.

#### **4.11.- ALCANCES DEL TÉRMINO INTERÉS GENERAL.**

La Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades las cuales se encuentran motivadas por la satisfacción de intereses de los individuos que la conforman, ya sea para salvaguardar el orden, realizar funciones de Gobierno o mejorar las condiciones físicas y de infraestructura de las zonas donde se encuentran los centros de población o donde se encuentran asentados sus gobernados.

Inspiradas en el interés general, estas actividades no deben causar perjuicios excesivos a los particulares, porque no están revestidas de carácter imperativo, sino como cumplimiento de los fines del Estado. Los procedimientos administrativos, cuando existen, son sencillos, rápidos y eficaces, en algunos casos son meras rutinas administrativas. De todas maneras deben seguirse ciertos cauces, en numerosos casos establecidos por la propia legislación administrativa.

En este contexto, tenemos que se habla también de bien común e interés público, como conceptos pertenecientes al mismo género próximo, englobado el segundo dentro del primero, señalándose diversas características distintivas, como las señaladas por Canals Arenas, que se hacen consistir en:

“1.- El bien común se aleja ética y filosóficamente de lo concreto, encerrándolo en conceptos abstractos para captar mejor lo general; por su parte, el interés público va a lo concreto y singular para ganar en valoración y hacerlo realidad.



2.- El bien común se pronuncia como atributo formal de toda norma; el interés público se predica como un elemento de sus innumerables actos de administración de aplicación.

3.- El bien común abarca y se proyecta sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, mientras que el interés público se centra y agota en el Derecho Administrativo.

4.- El bien común maneja valores éticos y trascendentales, dando una dimensión de orden público a valores o intereses individuales; el interés público maneja módulos de utilidad, oportunidad o conveniencia en relación con el momento, lugar y circunstancias de hecho.

Así pues, concluimos que el interés público, dentro de la esfera de acción del Derecho Administrativo, es la concretización del bien común en las acciones de la administración.”<sup>202</sup>

Abordando el concepto de bien común, se denota la connotación dogmática del mismo, ya que habla del bienestar colectivo a través de figuras encaminadas para llevarse a cabo, lo anterior, en función de que: “es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de la legitimidad y consenso.”<sup>203</sup>

Bajo esta tesitura, dentro de las figuras que se crean para preservar ese bienestar colectivo, tenemos que precisamente la intervención del Estado se verá reflejada en el supuesto del interés público, ya que como también se asevera que éste se refiere a: “El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”<sup>204</sup>

En efecto, tenemos que mientras que el concepto de bien común es un concepto filosófico abstracto, que maneja valores éticos y trascendentales sobre valores individuales que contienen las normas que influyen en el orden jurídico, el interés público es el motor que impulsa la función administrativa, a través de la materialización de innumerables actos dentro del marco del Derecho Administrativo.

---

<sup>202</sup> CANALS, Arenas Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE LA OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1991, p. 17.

<sup>203</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo I, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1982, p. 23.

<sup>204</sup> Op. Cit., Tomo V, p. 20.

A este respecto, tenemos que nuestros Tribunales Federales se han manifestado en lo que se refiere a este concepto, sirviendo de corolario el siguiente criterio jurisprudencial.

*No. Registro: 227,491*

*Tesis aislada*

*Materia(s): Administrativa*

*Octava Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989*

*Tesis:*

*Página: 532*

*SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.*

*De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan la preocupaciones fundamentales de una sociedad.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 1033/89. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A. 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria Adriana Leticia Campuzano Gallegos.*

*Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia I.3o.A. J/16, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Enero de 1997, pág. 383.*

*No. Registro: 186,415*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Común*

*Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XVI, Julio de 2002*

*Tesis: 2a./J. 81/2002*

*Página: 357*

*SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.*

*Uno de los requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para el otorgamiento de la suspensión definitiva, es el relativo a que con tal otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha definido lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, en tanto que la apreciación de su existencia depende del caso concreto y toda vez que los juzgadores de amparo deben respetar el mandato constitucional relativo a la fundamentación y motivación de sus resoluciones como una formalidad esencial del procedimiento, tal como se desprende del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 de la Ley de Amparo y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la ley que regula el juicio de garantías, se concluye que dichos juzgadores, según sea el caso, al otorgar o negar la suspensión definitiva del acto reclamado deben exponer los motivos por los que consideren se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público.*

*Contradicción de tesis 33/2001-PL. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el actual Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 21 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.*

*Tesis de jurisprudencia 81/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.*

Definitivamente, el concepto de interés general o público al ser el deseo del Estado para poder llegar a cumplir el fin del bien común, necesariamente debe encontrarse perfectamente delimitado y apoyado en una hipótesis jurídica, más aún cuando esa pretensión pueda afectar la esfera jurídica de los particulares, ya que debe observar en forma estricta los conceptos constitucionales de fundamentación y motivación, ya que es necesario cite con precisión en el acto de autoridad las disposiciones legales que lo sustenten, e indique las razones, causas o circunstancias especiales al caso en concreto; debiendo existir una adecuación entre las normas aplicables y los motivos considerados.

Lo anterior, debido a que ese deseo de satisfacer las necesidades de la colectividad, éste ente puede transgredir la esfera jurídica de algunos particulares, o que el manejo del interés público sea utilizado por la autoridad de manera indiscriminada y arbitraria, lo que atentaría con el principio mismo del bien común.

#### **4.12.- SUBSTANCIACIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA.**

Como ha quedado señalado anteriormente, este medio de defensa tendrá lugar cuando cualquier concursante o contratista se considere afectado por actos que deriven de la aplicación de la ley de la materia, tenga la posibilidad de solicitar la aclaración por parte de la autoridad respecto a dicha afectación, misma que se encuentra sujeta a una serie de etapas y requisitos específicos.

##### **4.12.1.- REQUISITOS.**

Dicho medio se presentará ante el órgano interno de control del ente público responsable, es decir, a través de su Contraloría Interna, mediante la solicitud de aclaración respectiva, dentro de un

término de tres días hábiles siguientes a partir de que se le haga de su conocimiento el acto por el que se considera afectado del mismo.

Lo anterior, sin perjuicio de que previamente, se manifiesten a la convocante o contratante, las irregularidades que a su juicio se hayan cometido, a fin de que las mismas se corrijan en su caso.

Al escrito de aclaración podrá acompañarse, en su caso, la manifestación aludida en el párrafo precedente, la cual será valorada por el órgano interno de control correspondiente, durante el período de investigación.

En el escrito de aclaración se deberá manifestar bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten al solicitante relativos al acto o actos por los cuales solicita aclaración, y acompañar la documentación que sustente su petición. La manifestación de hechos falsos se sancionará de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Al momento que se presente el escrito de aclaración respectivo, se solicitará, si se considera conveniente, la solicitud de suspensión de los actos que se consideren afectados, en términos de lo señalado en el apartado respectivo.

#### **4.12.2.- ADMISIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA.**

Dicho escrito de aclaración, será valorado por el órgano interno de control correspondiente y en un plazo de quince días hábiles determinará su admisión o improcedencia.

En caso de ser admitido el escrito de aclaración, el órgano interno de control correspondiente, en el plazo de un día hábil siguiente a la admisión, lo comunicará al ente responsable y a los terceros perjudicados en su caso, a efecto de que en un término de tres días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga, lo anterior, para que sean escuchadas todas las partes involucradas en dicho asunto.

#### **4.12.3.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.**

Dentro de los supuestos que señala la Ley para que sea declarado improcedente, de conformidad con lo señalado por el artículo 74 de la legislación en materia de obra pública, figuran las siguientes:

- a) Contra los actos que no afecten los intereses del solicitante, es decir;

- b) Cuando se presente fuera del término y sin la forma y requisitos establecidos, y
- c) Contra actos consumados de modo irreparable.

#### **4.12.4.- RESOLUCIÓN.**

Para poder llegar a esta fase, el órgano competente debió haber realizado un razonamiento lógico jurídico para llevar a cabo tal declaración, siendo que éste debe sujetarse a los elementos aportados, a las características que concurrieron en su conformación, así como a la gravedad de la irregularidad o acto motivo de aclaración.

Asimismo, el órgano de control interno correspondiente, al hacer la valoración respectiva para realizar su determinación, debe observar de manera estricta los siguientes principios fundamentales:

\* principios de legalidad objetiva: además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración;

\* principios de oficialidad: independiente de que el procedimiento se inicia generalmente a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interés individual, también de interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración

\* principio de la verdad material: la autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles no sólo lo alegado por el particular por lo que, para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión correcta.

\* principio de informalidad: conforme a este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.

\* principio de debido proceso: consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra constitución, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, lo cual se traduce en:

- Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente,

- Que se otorgue al particular la oportunidad de manifestar lo quea su derecho convenga, lo cual debe ser analizado y valorado por la autoridad

- Que se le permita ofrecer y rendir elementos de convicción respecto de la pertinencia de la aclaración.

- Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones

- Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo

- Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas

- Que se funde y motive la resolución.

En observancia a lo que señala el artículo 79 de la Ley aplicable, la resolución que en su caso emita el órgano interno de control correspondiente, dicha resolución tendrá los siguientes efectos:

I. La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley;

II. La nulidad total del procedimiento, o

III. La declaración de improcedencia de la aclaración.

Lo anterior sin menoscabo de la responsabilidad que proceda respecto a los servidores públicos que hayan intervenido en su conformación.

#### **4.13.- INEFICACIA DE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA.**

Como es bien sabido, los intereses de la colectividad deben prevalecer sobre los particulares, pero debe tener mecanismos de legitimación, así como de fundamentación y motivación, respecto de la determinación de no otorgar la suspensión en el avance de los procedimientos para la contratación de la obra pública o su ejecución, ya que la autoridad al hacerlo, está velando por los intereses generales, pero no lo materializa en una situación concreta, a manera de individualizar las causas de

negativa u otorgamiento de una suspensión en el medio de defensa de aclaraciones de los actos derivados de la aplicación de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, ya que se basa en un término tan amplio y ambiguo como lo es el del interés público, el cual deja en total y absoluto estado de indefensión al que utiliza dicho medio legal.

Es comprensible dicho comportamiento, ya que como apunta Gabino Fraga: “Tratándose de normas cuyo cumplimiento corresponde a los órganos del Estado, el problema se complica por resultar inconcebible que el Estado se presione a sí mismo”<sup>205</sup>, más aún cuando se trata de la ejecución de una obra pública.

La obra pública, el servicio público puede ser objeto jurídico del contrato; la utilidad pública, la utilidad o el interés social, no pueden ser más que el fin.

La utilidad pública, la utilidad social, el interés social, se satisfacen por el servicio público, por la obra pública; y a su vez, el servicio público, la obra pública, son los medios de que la administración se vale para atender y satisfacer la utilidad pública, la utilidad social o en interés social.

Se trata de una confusión entre el fin próximo e inmediato (el servicio público, la obra pública), y el fin remoto o mediato (la utilidad pública, el interés público o social), tal y como quedó acreditado en la definición de interés público tratada anteriormente.

Así las cosas, al momento de hacer el razonamiento sobre la idoneidad del otorgamiento de la suspensión, el órgano de control interno debe hacer una valoración profunda de los elementos y situaciones presentadas para resolverla, realizando una debida fundamentación y motivación sobre las causas por las cuales es procedente o no dicha suspensión, ya que como se ha visto, dicha situación pone en clara desventaja al que utiliza dicho medio de defensa, ya que por la naturaleza jurídica de la obra pública, ésta reviste la particularidad de ser el resultado de la satisfacción de necesidades colectivas, lo que al ponerlo en la balanza con el interés particular, ésta necesariamente sucumbirá ante el beneficio de la colectividad.

---

<sup>205</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 46.



Es así, como tenemos que la procedencia de la solicitud que en su caso se haga de la suspensión de actos por la aplicación de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, se encuentra en conflicto con la naturaleza jurídica de la misma Ley de Obras indicada, ya que ésta fue creada para regular una actividad tan importante y trascendental para el Estado, como la de regular los aspectos concernientes a las obras públicas, las cuales se ejecutan en aras de la satisfacción de un interés general, es decir, lograr el bien común a través del ejercicio de la Administración.

Dada la naturaleza del conflicto que implica que para que sea procedente el otorgamiento de la suspensión en el medio de defensa de aclaraciones de los actos, es necesario que no se cause perjuicio al interés público, o se contravengan disposiciones de orden público, se abre la posibilidad de que al momento en que se haga la valoración jurídica de tal situación, el órgano de control interno niegue la suspensión solicitada por parte del particular afectado en dicho medio.

En este orden de ideas, al momento en que la autoridad se sirva emitir la negativa de suspensión señalada, éste particular carecerá de argumentos para poder combatir dicha negativa, en atención a los principios constitucionales del acto administrativo de fundamentación y motivación, pudiéndose dar el caso de que al proseguirse con los actos motivo de aclaración, al momento en que se deba resolver el asunto, ésta carezca de materia de aclaración propiamente dicha, lo que revela una franca desventaja en su contra.

Es decir, el otorgamiento de la suspensión, depende de que no se atente contra un concepto que es la materialización del fin fundamental del Estado, el cual es generador de la ley que regula dicha figura jurídica, sin contar que sólo basta que se enuncie un numeral cuya redacción encuentra implícita una motivación deficiente que pudiera pensarse se encuentra redactada de tal manera que no permite dicha suspensión.

Es por esto, que existe la imperiosa necesidad de que las autoridades administrativas, incrementen el cuidado y la eficiencia en el cumplimiento de las garantías constitucionales, de fundamentación y motivación, habida cuenta de que los particulares al promover en los medios de defensas legales correspondientes, la mayoría de las ocasiones se invalidan estos actos, por no satisfacer estas formalidades constitucionales.

## CONCLUSIONES.

**Primera.-** Se ha demostrado que no es bastante que las decisiones administrativas contengan los preceptos legales en que se apoyen, sino que realmente exista motivo para dictarlos y que exista un precepto de ley que los funde.

**Segunda.-** Asimismo, se desprende claramente que la extensión que debe tener la motivación es toda la que sea necesaria para que el afectado pueda impugnar la resolución definitiva, ya que sin conocer los motivos y fundamentos legales no puede defenderse de manera adecuada.

**Tercera.-** Asimismo, tenemos que derivado de los cometidos que tiene el estado, a través de la administración pública, se tiene la de ejecutar obras públicas, las cuales necesariamente tendrán repercusiones dentro de la sociedad.

**Cuarta.-** Existen medios de control que regulan la contratación, presupuestación, gasto y ejecución de esas obras públicas, mismos que contemplan una serie de reglas y requisitos que se deben seguir para realizar las mismas.

**Quinta.-** De dichos procedimientos para la contratación de obras públicas en el Distrito Federal, existen diversas situaciones que pueden vulnerar los derechos de las personas, ya sea físicas o morales que tiene los instrumentos legales para solicitar se verifiquen irregularidades en dichos procedimientos.

**Sexta.-** Que el medio de defensa de aclaración de los actos contempla una serie de supuestos normativos por los cuales los particulares que se consideren afectados por la aplicación de dicha Ley, puedan solicitar la suspensión de dichos procedimientos.

**Séptima.-** Que la suspensión solicitada a través del medio de defensa de aclaraciones de los actos, no se encuentra debidamente regulada, ya que establece como requisito indispensable para que opere dicha suspensión, que no cause perjuicio al interés público o se contravengan disposiciones de orden público.

**Octava.-** Que no existe una debida reglamentación respecto del otorgamiento de dicha suspensión, ya que la obra pública, por su propia y especial naturaleza se encuentra basado en la satisfacción de un interés general, traducido en un interés público, lo que limita el campo de acción del particular afectado, ya que se encuentra en plena desventaja frente a la autoridad que se encuentra aplicando dicho cuerpo normativo.

**Novena.-** Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por qué agotar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta es la interpretación más acorde con nuestra tradición. Definitivamente es esencial que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho, pero como ha sido analizado, por el carácter intrínseco de las obras públicas, al momento en que se otorga esa garantía al particular afectado, no es factible otorgarse la suspensión de una obra pública, ya que la autoridad se basará en un concepto tan amplio y complejo como lo es el interés público para negarla, dejando ineficaz ese medio de defensa implementado, por lo que es necesario que la autoridad enuncie qué entiende por interés público, para no dejar en estado de indefensión al particular afectado por los actos derivados de la aplicación de dicha Ley.

**Décima.-** Que debe de reformarse el artículo 77 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, ya que debe de considerarse que en caso de negarse la suspensión por la aplicación de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, deberá hacerlo enunciando las características y circunstancias por las cuales es negada la suspensión, así como fundando su determinación, señalándose al efecto, las causales por las cuales no opere dicho medio de defensa.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1988.
- 2.- ARCARONS SIMÓN, Ramón. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO. Editorial Síntesis, S.A. Vallehermoso 34. 28015. Madrid.
- 3.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa. México 2001.
- 4.- BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México 1977.
- 5.- BEJARANO Sánchez, Manuel, OBLIGACIONES CIVILES, Editorial Harla-México, México 1998.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa, México 2001, p. 711.
- 7.- CALAMANDREI. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Traducción de Santiago de Sentís Melendo. Buenos Aires. Vol. I.
- 8.- CANALS ARENAS, Jorge Ricardo. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Editorial Trillas. México, 1991.
- 9.- CARNELUTTI. SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Buenos Aires, 1944.
- 10.- CARILLO FLORES, Antonio. LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN. Editorial Porrúa, México 1973.
- 11.- CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2000.
- 12.- CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor, segunda edición, México 2003.

- 13.- CASTREJON GARCÍA, Gabino E. DERECHO TRIBUTARIO. Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002.
- 14.- DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- 15.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, México 2003.
- 16.- DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, 9ª edición actualizada, Buenos Aires 2001.
- 17.- DROMI, Roberto. EL PROCESO DE LICITACIÓN, Editorial Abeledo perrot, Buenos Aires 1979.
- 18.- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO CONTRATOS, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- 19.- FIORINI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RECURSO JERÁRQUICO. Buenos Aires, 1971.
- 20.- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- 21.- GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1998.
- 22.- GOMEZ LARA, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, México 1990.
- 23.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Madrid, 1955. T. I.
- 24.- GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo III, ediciones Macchi, primera reimpresión, Buenos Aires Argentina 1993.

25.- GUASP, Jaime. DERECHO PROCESAL CIVIL, IEP. Madrid 1962.

26.- MARTÍNEZ Morales, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Harla, tercera edición, México 1998

27.- OVALLE Favela, José. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, cuarta edición, México 1998.

28.- PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, México, 1956.

29.- SÁNCHEZ Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998.

30.- SARAIVA, Guillermo A. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, en Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, núm. 2, año VIII, mayo- junio, 1944, Argentina.

31.- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer curso, décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1997,

## **LEGISLACIÓN.**

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, primera edición, Editorial Sista, México, 2005.

2.- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, quinta edición , Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2006.

3.- LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL, cuarta edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

4.- REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL, quinta edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2006.

5.- JURISPRUDENCIA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, México 2005.

### **OTRAS FUENTES.**

1.- AGENDA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL D.F. 2006, cuarta edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2006.

2.- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 2003, Modelos y Respaldos Prácticos, Doctrina, Jurisprudencia y Legislación de la Materia, [www.carroEditorial.com](http://www.carroEditorial.com), México, 2003.

3.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo I, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1982.

4.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Madrid 1970.