

432  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"CONVENIENCIA DE UNA LEY QUE REGULE  
LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL"**



**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A**  
**GUSTAVO MORAN RAMIREZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F. TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**1996**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 16 de abril de 1996.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P r e s e n t e .

El pasante de esta Facultad MORAN RAMÍREZ GUSTAVO, ha elaborado la tesis denominada "CONVENTENCIA DE UNA LEY QUE REGULE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL", bajo la asesoría del Lic. Rafael I. Martínez Morales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



C. C. C. - Dr. Máximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - presente

**A MI MADRE MARIA DE LOS  
REMEDIOS RAMIREZ VAQUES**

**A la memoria de EVELYN ALDANA  
GUESSERO,**

**A la Facultad de Derecho de  
la Universidad Nacional  
Autónoma de México**

**A LA FAMILIA MORAN EN ESPECIAL A  
LUZ MARIA, JOSE MARIO Y A LOS QUE  
CONTRIBUYERON AL LOGRO DEL  
PRESENTE TRABAJO.**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION** ..... 8

**CAPITULO PRIMERO**

**MARCO CONCEPTUAL**

1. EL ESTADO Y SU ACTIVIDAD .....14

a) LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO, COMO  
PRESUPUESTO DE LOS CONTRATOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA .....15

b) OTROS ASPECTOS QUE SE DEBEN OBSERVAR EN  
LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA .....17

2. UBICACION DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES  
ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO .....19

a) BREVE CONSIDERACION ACERCA DE  
LOS CONTRATOS PRIVADOS .....21

b) DIVERSOS CONCEPTOS DE CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS .....25

3. EL INTERES PUBLICO EN LOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS .....31

a) NOCION DE INTERES PUBLICO .....32

b) CARACTER TELEOLOGICO DEL INTERES PUBLICO .....34

4. LA AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD .....36

a) LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA .....37

b ) DIVERSOS SISTEMAS DE RESTRICCIÓN A LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA .....	39
5. ELEMENTOS JURIDICO ADMINISTRATIVOS, EJECUCION Y TERMINACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ...	41
a) ELEMENTOS JURIDICOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	42
b) CONSENTIMIENTO .....	43
c) OBJETO .....	43
d) CAPACIDAD CIVIL Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA ...	44
e) FORMA .....	45
f) LICITUD .....	45
g) EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS....	45
h) TERMINACION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	48

**CAPITULO SEGUNDO**

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

1. EL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL .....	49
a) EVOLUCION JURIDICA DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL .....	51
2. ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS .....	55
3. LA LEY DE OBRAS PUBLICAS DE 1980 Y SU REGLAMENTO. CONCEPTO DE OBRA PUBLICA .....	62
a) ELEMENTOS JURIDICOS EN EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA .....	63

b) EJECUCION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA .....	69
c) TERMINACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA ....	72
4. LA LEY DE ADQUISICIONES , ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES DE 1985. REGLAMENTO DE LA MISMA LEY. CONCEPTO DE ADQUISICIONES .....	75
a) ELEMENTOS JURIDICOS DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES .....	76
b) EJECUCION Y TERMINACION DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES .....	80

**CAPITULO TERCERO**

**LA LEY DE ADQUISICIONES Y**

**OBRAS PUBLICAS**

1. CONTRATOS REGULADOS EN LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1993 .....	84
2. EL CONSENTIMIENTO .....	90
3. EL OBJETO .....	93
4. COMPETENCIA Y CAPACIDAD .....	95
5. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA O FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	98
6. EJECUCION DEL CONTRATO .....	118



7. TERMINACION DEL CONTRATO .....	124
8. CAUSAS QUE EXCLUYEN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO .....	127
9. JURISDICCION .....	128

**CAPITULO CUARTO**

**CONVENIENCIA DE LA LEY DE  
CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

1. ESTADO ACTUAL DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ENAJENACIONES DE TODO TIPO DE BIENES, PRESTACION DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA Y LA CONTRATACION DE OBRAS PUBLICAS .....	132
2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION .....	137
3. CONTENIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION .....	148
4. PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION .....	154
<b>CONCLUSIONES</b> .....	176
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	180

## I N T R O D U C C I O N

Aún cuando nuestro Estado realiza anualmente un gran gasto público en materia de adquisiciones y obras públicas , resulta contradictorio que no contemos con un ordenamiento legal que tenga como fin regular tales contratos desde la formación hasta la ejecución y terminación de los mismos; pero de cualquier forma nos referiremos en la presente tesis a las reglas generales que determinan las obras públicas, los arrendamientos , las enajenaciones , las adquisiciones y la prestación de servicios de cualquier naturaleza o clase de bienes , tal y como lo dispone el artículo 134 de nuestra Constitución Política.

De ésta forma encontramos en ésta misma materia abundante bibliografía que viene a confirmar la convicción de la posibilidad jurídica de los contratos administrativos. Tal aseveración está sustentada en criterios jurídicos , que por su misma textura resultan objetivos, libres de cualquier creencia cultural ajena al derecho administrativo . Por tanto sabemos que los contratos administrativos deben ser estudiados en una categoría separada, diferenciando a los mismos de los contratos civiles y mercantiles , ya que como se desprende del texto en general, el legislador ha creado un sistema normativo específico en materia de contratos del Estado.

Son conocidos ampliamente los criterios de diferenciación teórica , la cláusula exorbitante del derecho civil y el destino hacia el servicio público, como características principales.

En su evolución, la teoría de los contratos administrativos ha creado conceptos mas extensivos y que abarcan tanto los fines estatales como los fines colectivos.

Comenzamos ubicando la actividad contractual dentro de la enorme actividad estatal en general, separándolos de los actos jurídicos, de los actos administrativos, arribando incluso a la actividad financiera estatal, estableciendo que los contratos de la administración siempre tendrán formación y efectos bilaterales. Sin embargo, los detractores de tal teoría siempre van a aparecer con sutilezas teóricas, con las que determinan que la naturaleza jurídica de tales actuaciones administrativas es diversa a la contractual, pero omitiendo establecer entonces la naturaleza de esos mismos actos.

Como elementos comunes generales , que conforman principios administrativos, analizamos las leyes que han regulado a los contratos administrativos típicos en nuestro país . Las situaciones que en el derecho civil y mercantil no encontramos , en el derecho administrativo contractual van a

ser comunes, cómo el reglamento, los circulares, los oficios, los acuerdos, entre otros ordenamientos y disposiciones que serán obligatorias para el particular que decida contratar con la administración pública, de forma concreta nos estaremos refiriendo al régimen exorbitante del derecho civil.

El pacto comisorio entendido en el derecho civil como la facultad para alguno de los contratantes para resolver la relación contractual sin necesidad de declaración judicial, en materia administrativa será ejercicio cotidiano de facultades del Estado.

Elemento intrínseco o teleológico que va a aparecer como causa principal, será el interés público directo o indirectamente implicado; a lo anterior se van a sumar, la observancia de restricciones en el procedimiento de adjudicación contractual así como en la formación de la voluntad estatal. Cuando se escucha decir que en los contratos administrativos la voluntad debe estar libre de cualquier interferencia que la haga irregular, debemos entender que se trata de distinguir entre libertad contractual de la libertad para contratar, caracterizándose la primera por estar limitada

por normas de orden público y la segunda por la libertad absoluta para contratar con quién se desee y en la materia que se quiera, esto último dado por la teoría civilista que es perfecta para explicar el problema que más confusión ha generado.

Así estableceremos a los actos , contratos y hechos de la administración, para hablar de un régimen de elementos esenciales muy similar. Tratándose de contratos de la administración pública, las ineficacias serán la inexistencia, la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, con efectos parecidos a sus correlativos en materia civil; resultándonos materialmente imposible por razones de espacio profundizar, nos ocupamos de aspectos igualmente importantes como son, además de los ya expuestos, la ejecución, terminación y en parte a la jurisdicción administrativa, lo anterior en la medida de lo posible. Dentro de la ejecución la administración pública va a tener la obligación de velar por la correcta ejecución del contrato , es decir, de su cabal cumplimiento, haciendo valer en caso necesario los poderes de control, vigilancia, de dirección, de sanción y de rescisión

que deberán tener como principal inspiración la protección del interés público. La terminación estará sujeta a dos casos principalmente según se trate de extinción o cesación de los efectos contractuales , siendo necesario un acto administrativo que declare la caducidad, la revocación o el cumplimiento en tiempo y forma del contrato, y por supuesto se tendrán que distinguir los actos que derivan de los contratos administrativos, de los actos administrativos que tengan otros fines.

Es el artículo 134 constitucional, un precepto destinado a proteger el destino y honrado gasto de los recursos federales , es decir, un precepto que custodia dinero del gobierno federal; en nuestro país el criterio para determinar la aplicabilidad de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, estará orientado a la aplicación total o parcial de esos mismos recursos financieros federales, pero el mismo precepto es totalmente omiso en lo relativo a la ejecución, terminación y jurisdicción de los contratos señalados, resultando lamentable la ausencia del interés público.

Desde el inicio del presente trabajo consideramos necesario la creación de una ley que adecuara a la realidad que vivimos y a las necesidades requeridas, pues resulta contradictorio el resultado que las disposiciones legales vigentes han logrado alcanzar , pues estimamos que deben sujetarse los gastos públicos a la conveniencia de la colectividad, que se manifiesten en puntos claros y concretos hacia la misma sociedad; una ley que atienda a las necesidades colectivas, entendidas como interés público genuino, no únicamente a la conveniencia estatal. La propuesta, como hipótesis totalmente válida, deberá contener elementos y figuras jurídicas fundamentales de la legislación vigente, además de las expuestas.

De esta manera los principios del artículo 134 constitucional se harán valer con efectividad.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **MARCO CONCEPTUAL**

Dentro de nuestra legislación administrativa tenemos diversidad de disposiciones que regulan contratos administrativos. Serán por tanto los fines que pretende alcanzar el Estado, la razón última de su actividad que tiene diversas facetas y diferentes normas ; al encontrarnos inmersos en un sistema liberal, sería inútil negar la procedencia de la institución contractual por el Estado, y en el derecho administrativo más que negarlo, se han aprovechado las instituciones clásicas .

#### **1. EL ESTADO Y SU ACTIVIDAD**

Acosta Romero (1) define al Estado como "...la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico..., con órganos de gobierno y de administración, que persigue determinados fines mediante actividades concretas " .

De la anterior definición entresacamos dos aspectos que nos llevarán de alguna manera a la actividad contractual del Estado; la consecución de fines y los actos concretos.

---

**1.ACOSTA ROMERO, MIGUEL.TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO. PORRUA. 10a ED, MEXICO, 1992, P 60.**



El Estado al tener fines que cumplir va a desplegar su actividad, que está caracterizada por el uso del poder bajo normas de derecho. Esa actividad está conformada por una pluralidad de actos jurídicos administrativos, que bien pueden ser unilaterales en su formación y bilaterales en sus efectos o bien serán contratos administrativos cuando formación y efectos sean bilaterales (2) . Pero de la misma manera ambos casos son creadores de efectos jurídicos consistentes en crear, modificar, extinguir o transmitir derechos y obligaciones, sin soslayar a los (3) hechos de la administración.

De acuerdo a lo anterior, el contrato administrativo es una de las formas mediante las cuales el Estado genera obligaciones y ejercita poderes de mando, pues la voluntad particular concurre por si misma.

**a) LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO, COMO PRESUPUESTO DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

La afirmación de que sin presupuesto de egresos no es posible contratar por parte el Estado, se confirma ya que la aplicabilidad de los recursos

---

2. DROMI, JOSE ROBERTO. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO ASTREA  
BUENOS AIRES. 1983. PP 176 Y 187

3. **IBIDEM**

financieros está ampliamente regulada por nuestro derecho; así tenemos que la captación de recursos económicos, la administración y gasto público nos ubican dentro del Derecho Financiero del Estado (4).

Por lo anterior recurrimos al derecho presupuestario, entendido éste como (5) "el conjunto de normas que determinan la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos, así como la rendición de cuentas y responsabilidad por el manejo de recursos", siendo suficiente con la materia de egresos.

Ubicamos dentro del derecho presupuestario, en lo que a nuestra materia interesa, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, así como al Presupuesto anual de egresos y disposiciones complementarias.

En la misma disciplina del derecho financiero encontramos al derecho patrimonial que va a tener papel preponderante en nuestro estudio y va a ser (6) "el conjunto de normas relativas a la adquisición y

---

4. SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. t II, PORRUA 14a ED. MEXICO, 1992, pp 13 y ss

5. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. PORRUA. 15a ED. MEXICO, 1992, pp 6 y ss.

6. IBIDEM, p 15

enajenación de los bienes que constituyen el patrimonio fijo del Estado, integrado por bienes muebles e inmuebles". Dentro de ésta rama tenemos a la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como sus respectivos reglamentos.

b) OTROS ASPECTOS QUE SE DEBEN OBSERVAR EN

LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA PUBLICA

El principal aspecto a observar será lo establecido en los tratados internacionales y la correcta sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, en los términos de las respectivas leyes.

Apuntamos que nuestro estudio se restringe a los contratos establecidos por el artículo 134 constitucional, pero mencionamos algunas leyes que regulan otros contratos que celebra la administración pública, y son la ya citada Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Planeación.

Como podemos observar la administración pública se vale de la figura del contrato para desenvolverse en sus relaciones con los particulares, así como para lograr sus fines.

Encontramos que el régimen contractual del Estado está supeditado a multiplicidad de aspectos

jurídicos que es necesario aplicar y al que se sujetan los particulares que colaboran con la administración pública.

El contrato es una institución jurídica que ha pertenecido por antonomasia al derecho civil y es objeto de estudio dentro del derecho administrativo, aunque nuestro país no es de tradición contractual administrativa, no obstante que se realiza un importante volumen de estas operaciones por parte del Estado.

El contrato de la administración es (7) " un acto de declaración de voluntad... productor de efectos entre un órgano estatal... y un particular u otro ente estatal".

#### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS . CONCEPTO.

Interesante resulta la teoría de los contratos administrativos por dos aspectos principalmente : el régimen exorbitante y la afectación al interés público. Lo anterior constituye un sistema interaccionado de normas jurídicas e instituciones administrativas que se unen con el fin de regular dos voluntades, es decir, una relación que tiene su origen en el derecho mismo.

---

7. DRONZ, JOSE ROBERTO. Op cit p 368

Distintas y variadas son las opiniones al respecto dentro de la doctrina administrativa.

## 2. UBICACION DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES

### ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO

Parte de la problemática , desde el hecho sobre el que se fundamenta la relación jurídica entre el Estado y el particular contratante, es decir, la fuente de la norma jurídica generadora de obligaciones recíprocas individuales ; ello se debe a la división del derecho en público y privado, que dá como consecuencia la atribución respectiva del contrato según se trate de un interés colectivo o un interés particular, mismos que se encuentran tutelados por el orden jurídico (8). Nuestra intención es dar la correcta aplicación de las diferentes normas jurídicas , sin caer en los extremos ultrapositivistas que nos dejen sin opción alguna pero estando de acuerdo en lo relativo a la disminución de la exaltación del poder público , con el fin de dejar a salvo el acuerdo de voluntades.

---

8. La doctrina del interés en juego está expuesta en el derecho romano de forma primigenia; en el derecho administrativo encontramos a FRAGA y ALVAREZ GENDIN, entre otros.

También tenemos lo referente a la relación que surge cuando un contrato es celebrado al tenor de la prestación de un servicio público (9) y que ya resulta un teoría por demás superada, puesto que el Estado no requiere negociar o transigir la prestación de tales servicios y si los otorga a un particular bastará con un acto administrativo (10)

Llegamos a las relaciones que surgen entre dos personalidades jurídicas de diferente naturaleza pero que tienen intereses, ya que resulta imposible estimar que una persona puede ostentar diferentes personalidades; se materializan en relaciones de mando a obediencia, desde el lado jurídico se dice que existen relaciones de subordinación o de coordinación, facultades que derivan de la actividad administrativa, que por ley son materia de competencias y atribuciones de los órganos de la administración pública. La labor para ubicar las relaciones dadas a partir de un contrato administrativo, no van más allá de lo que la doctrina ha

---

9. Cfr DUGUIT, LEON. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO. Trad ADOLFO POSADA. MELIASTA. BUENOS AIRES. 1976, PP 167-171; KILSEN, HANS. TEORIA PURA DEL DERECHO. Trad ROBERTO J VERNENGO. UNAM. MEXICO. 1986.

10. En México LA CONCESIÓN no es un contrato, al menos técnicamente.

establecido al respecto; es una relación de subordinación afectada por un interés público y por ello no puede exceder de los límites que se señalen al respecto (11).

Nuestra legislación al ser un orden administrativo disperso en su mayor parte, no busca crear dificultades o inexactitudes, sino que busca integrar todas sus normas para que las soluciones sean jurídicamente fundadas (12).

a) BREVE CONSIDERACION ACERCA DE LOS CONTRATOS PRIVADOS

Es necesario caracterizar a los contratos civiles para distinguirlos de los administrativos. En atención a lo anterior establecemos que el contrato es un tipo de convenio que tiene como presupuesto un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, dejando al segundo la extinción o modificación. También hay quién afirma de la necesidad que hay en los contratos, de la libertad para transigir las cláusulas del acuerdo de voluntades, y manifiestan asimismo que es diferente la situación en la

---

11. RADBRUCH, GUSTAV. INTRODUCCION A LA FILOSOFIA DEL DERECHO. FCE. MEXICO. 1993. pp 90 y ss.

12. DE FINA, RAFAEL y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. PORRUA. 19a ED. MEXICO. 1990. PP 33 Y 34.

que existen disposiciones de derecho público, en la que el Estado es parte contratante (13).

El contrato es una institución jurídica fundamental que pertenece al derecho común, el cual ha sido materia de elaboración, prosecución y perfeccionamiento doctrinario dentro de la esfera privatista y cuya especialización lo hace aparecer como parte del derecho civil. En el derecho privado el contrato es una de las fuentes de las obligaciones, al lado de la polictación, la gestio negotiorum, el enriquecimiento sin causa y la responsabilidad civil. El contrato es un relación jurídica que une a dos o más personas, una como deudor y la otra como acreedor de las prestaciones. Asimismo ha sido objeto de un profusa producción doctrinaria y resulta innecesario volverlo a repetir.

Pero los contratos civiles si se pueden clasificar como los contratos administrativos :

I. Unilaterales cuando las obligaciones son a cargo de una sola de las partes; bilaterales si las obligaciones son recíprocas para las partes .

II. Onerosos cuando los provechos y gravámenes son recíprocos; gratuitos cuando el provecho es para una sola de las partes.

---

13. SANCHEZ MEDAL, RAMON. DE LOS CONTRATOS CIVILES . FORRUA . 12a ED.



III. Conmutativos cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato de tal suerte que los beneficios o pérdidas se conocen inmediatamente; aleatorios cuando la prestación debida depende de una condición que haga imposible conocer las ganancias o las pérdidas para las partes hasta que la condición se realice.

IV. Consensuales cuando la eficacia del acto es plena desde el instante en que las partes han expresado su voluntad; reales cuando la eficacia del contrato está sujeta a la entrega real de la cosa objeto del contrato.

V. Principales cuando su eficacia no depende de ningún otro contrato; accesorios cuando están sujetos a un contrato principal al que garantizan en su cumplimiento.

VI. Simple cuando el contrato tiene sus propias figuras e instituciones ; complejos o mixtos cuando participan de la integración de dos o más figuras e instituciones de los contratos.

VII. Regulados o típicos cuando están regulados por la ley; innominados o atípicos cuando su regulación está ordenada por usos y costumbres.

VIII. Instantáneos cuando las obligaciones se cumplen en un solo momento ; sucesivos cuando las obligaciones se cumplen de forma diferida y en un período determinado o indeterminado convenido por las partes; de tracto doble o fraccionado cuando la obligación debe cumplirse en épocas o períodos diversos (14).

En las clasificaciones enunciadas se basa la clasificación de los contratos administrativos. En los contratos privados operan verdaderas creaciones técnicas, como son : el contrato abierto o de adhesión; el contrato dictado o acto de soberanía estatal en materia de derecho privado; contrato por cuenta de quién corresponda o en beneficio de tercero; contrato por persona a nombrar o cuando una de las partes se reserva la facultad de designar a la persona quién deba adquirir las obligaciones ; el contrato en favor de persona distinta de las partes (15).

---

14. RAMORA Y VALENCIA, MIGUEL ANGEL . CONTRATOS CIVILES .PORRUA.4a ED. MEXICO.1992,pp 51 a 64

15. DE PINA, RAFAEL.ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO. PORRUA.3a ED. MEXICO. 1973.PP 309 a 317.

b) DIVERSOS CONCEPTOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

La discusión acerca de los contratos administrativos, se tiene que centrar actualmente en la separación de los actos anteriores y posteriores al mismo, es decir establecer la naturaleza de aquéllos actos administrativos denominados actos complejos (16). Encontramos escuelas que niegan la posibilidad jurídica de los contratos administrativos, entre ellas a las europeas en su mayor parte, no obstante que en algunas de ellas se cuenta con leyes específicas al respecto (17). En Alemania mencionamos a Fleiner, Jellinek, Giese, Von Tureg y Otto Mayer, en la que solamente se admiten los actos administrativos unilaterales o la semejanza con instituciones administrativas diversas. En Italia tenemos a Caneco, Ranalletti, Zanobini, Trentin, Ludovico Barassi, D'Allesio, Cino Vitta, Adolfo Cuneo y Santi Romano, entre otros. Tal escuela estima imposible la variación en los contratos, como acontece en los denominados contratos.

---

16. DRONZI, JOSE ROBERTO. Op cit. pp 167-168; FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. PORRUA. 30a ED. MEXICO. 1991, p 374, núm 308.

17. ALVAREZ GARDIN, GABINO. TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, t II, BOSCH, BARCELONA, 1958, pp 132 A 185.

administrativos, y aún cuando existe acuerdo de voluntades, la del Estado subsiste sobre la del particular lo que altera de entrada la relación jurídica ; además es necesario un decreto que así lo establezca, aunado a los elementos de poder estatal, el interés público y el procedimiento administrativo, antesala todos del acto administrativo (18). Por su parte Fernández de Velasco, argumenta que tales actos no son contratos en razón de que la administración puede modificar unilateralmente el contrato, por la imposibilidad de ceder los derechos y por tener efectos hacia terceros, siendo en todo caso actos administrativos unilaterales con efectos bilaterales (19).

La teoría clásica de los contratos administrativos está representada por la escuela francesa y su principal expositor es Gastón Jéze, seguido por Georges Vedel y André de Laubadérs. Los criterios jurisdiccionales emitidos por el Consejo de Estado francés establecieron los alcances de los contratos administrati-

- 
18. ALVAREZ GONZALEZ, SABINO. LOS CONTRATOS PUBLICOS. REUS. MADRID. 1934. pp 28 y 29; ESCOLA, NECTOR JORGE. TRATADO INTEGRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DE PALMA BUENOS AIRES, 1977, vol I, pp 38 y 39.
19. BERCAITS, MIGUEL ANGEL. TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DE PALMA. BUENOS AIRES. 1980, pp 155-180

vos de los que solamente señalamos uno: asunto pronunciado por el comisario gubernamental León Blum el 21 de julio de 1912 " Arrêt Société des granits de Mille.- Cuando se trata de contrato, es preciso determinar, no con que objeto se ha celebrado..., sino lo que es ese mismo contrato en su misma naturaleza... No basta que el suministro que es el objeto del contrato deba utilizarse de inmediato para un servicio público; es preciso que este contrato, por si mismo y por su propia naturaleza, sea de aquéllos que solo puede celebrar una persona pública, que sea, por su forma y contexto, un contrato administrativo (20) ". De lo anterior se desprende que existen dos principios esenciales en los contratos administrativos, el fin de interés público y el régimen exorbitante del derecho civil, que son alternativos y no conjuntivos, excluyendo a los contratos de carácter comercial o industrial que se regulan por las respectivas leyes.

---

20. JESS, GASTON. PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Trad JULIO SAMILLAN. DE PALMA. BUENOS AIRES. t III, 1949. 3a ED, pp 315 y ss; Cfr VEDEL, GEORGES. DERECHO ADMINISTRATIVO, Trad JUAN RINCON AGUILAR. MADRID, 1980, pp 188-192; DE LAUBADERE, ANDRÉ. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Trad JESUS VILLAMIZAR. TEMIS. BOGOTA. 11a ED, 1984, pp 185 y ss

Por su parte Alvarez Gendín, a la anterior teoría suma los caracteres de la subordinación o de mando obediencia y la sujeción a la posible operatividad de instituciones administrativas (21). Garrido Falla estima que el elemento indispensable es el interés público "directamente implicado" y la jurisdicción administrativa a que está sujeto el contrato (22).

Diez estima que la relación jurídica que surge de un contrato administrativo es de colaboración; lo que diferencia a los contratos administrativos de los civiles, es la gestión pública y la privada, agregando que los contratos de la administración son civiles y administrativos (23). Miguel S Marienhoff clasifica a los contratos administrativos en : de colaboración si la obligación asumida por el particular es personal y de atribución si otorga un derecho al particular; las cláusulas exorbitantes implícitas en el contrato administrativo de derecho privado y expresas en el

---

21. ALVAREZ GENDIN, SABINO. LOS CONTRATOS...op cit, pp 7 a 50

22. GARRIDO FALLA, FERNANDO. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, t II. TECNOS. MADRID, 1992, pp 23 y ss

23. DIEZ, MANUEL MARIA. DERECHO ADMINISTRATIVO. t II, BILIOGRAFICA ARGENTINA. BUENOS AIRES. 1965. pp 339-340.

contrato de derecho público son manifestaciones externas del poder estatal para cumplir sus fines (24). Al igual que Escola, acepta el origen teleológico de tales instrumentos legales en el interés público, el cual comienza a tener un papel preponderante dentro de dicha teoría (25). Bercaitz asegura que la relación de subordinación gravita sobre las cosas, bienes o derechos que son materia del contrato, y no sobre las personas, pues el interés público es el que se afecta o beneficia; tal relación contractual solamente es posible dentro de los cuadros del derecho administrativo. Dromi considera que son contratos de la administración aquéllos que tengan por objeto la realización de los fines estatales, mencionando como requisito indispensable la participación de un órgano estatal y la concurrencia de un particular contratante (26).

---

24. MARIENROFF, MIGUEL S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, t III-A, ABLEDO FERROT, BUENOS AIRES, 1970, pp 313-326

25. ESCOLA, HECTOR JORGE. Op cit; pp 123 y ss.

26. BERCAITZ, MIGUEL ANGEL. Op cit; pp 243-248.

A decir de los autores mexicanos en el derecho administrativo, no se ha elaborado una ley al respecto ni en la ciencia jurídica se ha estudiado lo suficiente, pero tienen una tendencia de la teoría clásica francesa de los contratos administrativos (27).

De lo anterior podemos resaltar los aspectos que caracterizan a los contratos administrativos :

**EL INTERES PUBLICO**

**EL REGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL**

**LA RELACION DE SUBORDINACION**

**LA GESTION PUBLICA**

**LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA**

**LA ATRIBUCION O COLABORACION HACIA EL PARTICULAR**

**LAS CLAUSULAS IMPLICITAS Y EXPLICITAS**

**LA REALIZACION DE LOS FINES ESTATALES**

**LA AFECTACION DE COSAS, BIENES O DERECHOS**

**LA INTERVENCION POR UNA DE LAS PARTES, DEL ESTADO**

---

27 . Vid ACOSTA ROMERO , MIGUEL. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PORRUA. MEXICO. 1989, pp 468-473; FRAGA, GABINO. Op cit, pp 400 y ss ; MARTINEZ MORALES , RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. HARLA. MEXICO. 1991. pp 120-138 ; SERRA ROJAS, ANDRES. Op cit, p 561.



### 3. EL INTERES PUBLICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

El significado y sentido jurídico que tiene el concepto de interés público, resulta de gran trascendencia para la materia que nos ocupa, toda vez que constituye el elemento abstracto e idéntico en todos los contratos administrativos; por lo que toca al derecho administrativo es el elemento teleológico que lo fundamenta; desde luego que se proyecta en normas de orden público, constituyendo éste último el elemento estático, en tanto el interés público es el molde que va transformándose al ritmo que la sociedad lo requiere y por eso es el elemento dinámico.

#### CONSIDERACIONES GENERALES

Generalmente el concepto de interés público está asociado al de utilidad pública, pero afirmamos que el mismo concepto tiene diversas aplicaciones dentro del campo del derecho administrativo y más aún en la teoría de los contratos administrativos por lo que se refiere a las facultades de modificación, de sanción, de inspección y vigilancia entre otras, así como por el régimen extracontractual que encontramos concomitante al formato de acuerdo de voluntades y que de manera genérica es denominado orden público .

Es por ello que la determinación del significado es difícil, ya que existen múltiples actividades que pueden ser consideradas de interés público y por ende relacionadas con nuestro estudio; como ejemplo (20), tenemos "a los servicios públicos, los caminos, los puentes, los parques, el embellecimiento y saneamiento de poblaciones, conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica, la guerra interior o exterior, abastecimiento de artículos de consumo necesario, impedir incendios, plagas o inundaciones, conservación de elementos naturales explotables, distribución de la riqueza y empresas de beneficio general" .

a) NOCION DE INTERES PUBLICO

Naturalmente que tal concepto se refiere a situaciones de hecho, esto es materiales, que en un momento dado van a ser una necesidad colectiva y que por ello el Estado tendrá que satisfacer (21).

Por lo que respecta al ejercicio de los poderes estatales, en un contrato administrativo preferentemente tendrá que formar parte del clausulado

---

20. MARTINEZ MORALES, RAFAEL. Op cit, pp 64 y 65

21. RODRIGUEZ ARAMA, JAIME F. LA PRORROGA DE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS PUBLICOS EN ESPAÑA. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM, MEXICO, ENERO-JUNIO 1990, NÚMS 169-171; P 264

la realización directa o indirecta de tales finalidades, pues toda vez que nos encontramos en un sistema neoliberal, el Estado no debe actuar fuera de los cauces legales ; de otra parte creemos que tales potestades son ejecutadas, en ocasiones, en estricto apego al derecho mexicano tanto como al régimen contractual estatuido por las partes, en atención al orden público. El orden público es el conjunto de normas de derecho público que hacen posible la continuidad en la ejecución de los intereses públicos o colectivos sin hacer menoscabo de los intereses particulares (30). Lo anterior da lugar a cierta clasificación entre las normas que admiten subsidiaridad con otras y que son susceptibles de negociarse, y otras son el tipo de normas que son imperativas o prohibitivas, siendo estas últimas las que nos interesan, ya que tal situación es la que impide su discusión en un contrato y lo que aporta una característica especial a los contratos celebrados por la administración pública (31).

---

30. FIGUEROA TARANGO, FERNANDO. LA NOCIÓN DE ORDEN PÚBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Sin pie de imprenta. MEXICO, 1966, pp 175-176

31. MARTÍNEZ ALFARO, JOAQUÍN. TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES. PORRUA. MEXICO. 1989.

b) CARACTER TELEOLOGICO DEL INTERES PUBLICO

Es cierta la aseveración en cuanto a que los fines del Estado son o deben ser la satisfacción del interés colectivo, entonces la actividad del mismo tiene un antecedente; pero no existe ley o criterio jurisdiccional que establezca tal caracterización, por lo que se debe estar al caso concreto, ya que por ser un aspecto dinámico es imposible regularlo. Es necesario ir a los antecedentes, a lo social como fundamento para poder ubicar tal concepto, y ello presupone la concurrencia del sentir o querer de una determinada comunidad, lo que va a provocar que el Estado proteja con leyes ese interés (32), que se transforma en un interés colectivo, que se expresa y materializa en interés público; pero además es necesario que tales intereses vengán a exteriorizarse de una manera fidedigna en cada persona en particular, pues aunque es realmente imposible hablar de un interés general (33), todos aquellos que constituyan la colectividad, deben sentirse auténticamente satisfechos en lo individual, pues cada persona espera el resultado de la acción de las leyes, como lo estableció Aristóteles al decir

---

32. MARTINEZ MORALES, RAFAEL, Op cit.

33. MARINHOFF, MIGUEL S. Op cit, t II, pp 20 Y 30

que todos los hombres directa o indirectamente buscan la felicidad, haciéndose de determinados bienes en la prosecución de la misma, en este caso el bienestar común.

El interés público es la suma de intereses individuales que prevalece sobre los particulares y que se refleja de forma directa sobre los individuos que la han generado (34).

El interés público viene a representar en nuestro tiempo la exteriorización jurídica de la colectividad, que deja de lado la idea de la actuación autoritaria o fuera de la ley por parte del Estado, pero que requiere de una afectación personal y directa para el caso de reclamación ante el órgano jurisdiccional competente; esto es, no existe acción popular o interés simple en la formación, ejecución o extinción de un contrato administrativo y solamente en el caso de controversia en la interpretación de tal instrumento, podrá iniciar el correspondiente procedimiento administrativo, quién demuestre un interés legítimo (35).

---

34. ESCOLA, NECTOR JORGE. EL INTERES PUBLICO COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. DE PALMA. BUENOS AIRES. 1989. p 239

35. LUCERO ESPINOSA, MANUEL. TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. PORRUA. MEXICO. 2a ED. 1992. PP 4-

Solamente podrán usarse las potestades estatales, por las razones que se han expresado; a saber, poderes de rescisión, de mando, de revisión, de vigilancia, de modificación, sancionatorias, etc. etc (36).

LA FORMACION DE LA VOLUNTAD EN LOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS. LA AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD

Uno de los principales problemas que enfrenta la teoría de los contratos administrativos consiste en la ausencia de lo que en el derecho común es conocido como la autonomía de la voluntad, concepto éste último tomado del código de Napoleón, mismo que considera que lo pactado en un contrato es la ley de las partes; así la igualdad será frente a la ley, no frente al contrato. Esa voluntad, ha venido reduciéndose significativamente por la implementación de normas que tienen por objeto salvaguardar el interés público.

4. LA AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD

El concepto de autonomía de la voluntad nos dá la idea del valor que dan las partes al querer que expresan, tanto como por el régimen legal al que se sujetan las partes; por ello decimos que es (37) "el resultado de una interacción entre la voluntad privada presuntamente egoísta y la ley".

---

36. ACOSTA ROMERO, MIGUEL... primer curso. Op cit, pp 107-110

37. LACRUZ BERDEJO, JOSE LUIS. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL. vol II. BOSCH. 2a ED. BARCELONA, 1987, pp 25 a 30.

Pero en los contratos administrativos, tal aseveración sufre modificaciones. Afirmamos por tanto, que extrínsecamente tiene dos aspectos, a saber: la libertad para contratar sobre cualquier materia y con la persona que se quiera hacer el pacto y, por el otro lado la libertad contractual o para establecer las cláusulas del contrato en cuanto a modalidades, convenios de modificación y terminación del mismo: las figuras jurídicas del derecho privado que limitan la voluntad de las partes en un contrato son las moratorias, los plazos de gracia, la imprevisión económica, el estado de necesidad y la prórroga forzosa (38).

**a) LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA**

En vista de lo expuesto líneas arriba, en un contrato administrativo, al particular se le restringe únicamente la libertad para discutir las cláusulas, no así la libertad para concurrir como proponente de la administración pública, pues no es coaccionado para contratar en ninguna forma, ni existen normas legales en el derecho administrativo que así lo ordenen. Aclaremos lo anterior, ya que, la contratación estatal está sujeta a lo establecido en el Plan

---

38. SANCHEZ MEDAL, RAMON. DE LOS CONTRATOS CIVILES. PORRUA. 12a ED. MEXICO, 1993, pp 10-13; DE SUTIN LOZANO, NESTOR. LA DECADENCIA DEL CONTRATO. TEXTOS UNIVERSITARIOS. MEXICO. 1965, pp 226-231, 235-264

Nacional de Desarrollo en términos de la ley de la materia, y en la misma no se regula una planificación, sino una planeación (39).

La voluntad administrativa entonces queda sujeta al cúmulo de disposiciones que la rigen y, forman el régimen específico de derecho administrativo, desde luego que tratándose de la materia de contratos administrativos.

Es por ello que Garrido Falla considera que la formación de la voluntad administrativa es una situación de procedimiento y competencia. Cabe distinguir entre los actos y procedimientos administrativos previos al contrato administrativo, y lo que éste último significa cuando ya ha sido terminado (40).

En apartados precedentes dejamos asentados algunos de los requisitos administrativos que van a formar la voluntad de la administración pública y nos referimos a la licitación pública a título de ejemplo, caracterizada por la emisión de parte de la administración pública, de una oferta sujeta a la condición de resultar elegido como contratante particular, de acuerdo a los criterios de ley; esto ha llevado

---

39. PALACIOS LUNA, MANUEL R. EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO. PORRUA. 15a ED. MEXICO. 1993, pp 76-81

40. GARRIDO FALLA, FERNANDO. Op cit, t II, p 55



a algunos administrativistas a considerar al contrato como un acto condicionado (41).

b) DIVERSOS SISTEMAS DE RESTRICCIÓN A LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según se trate de un contrato de los marcados en el artículo 134 constitucional, estaremos en posibilidad de utilizar alguno de los medios para adjudicar el contrato, sin soslayar los procedimientos que son génesis del contrato administrativo.

Esos medios que restringen la adjudicación del contrato son diversos, pero el más conocido es la licitación pública.

La licitación es una oferta general a particulares, de forma condicionada con base en un pliego de condiciones, mediante una convocatoria pública; en algunos casos es necesario el registro de los contratistas o proveedores (42):

"En resumen, la licitación pública es un proceso que garantiza derechos a las partes participantes en este evento: entes públicos y oferentes".

---

41. MARTÍNEZ ALFARO, JOAQUÍN. LOS CONTRATOS DERIVADOS DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL. PORRUA. 2ª ED. MÉXICO. 1993, pp 17-19; BERCAITE, MIGUEL ÁNGEL. Op cit; pp 180 y ss

42. CIFUENTES VARGAS, MANUEL. EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. UNAM. MÉXICO, 1991. EDICIÓN CONMEMORATIVA. p 365

Enunciamos a continuación la mecánica seguida en la licitación pública :

- Procedimiento previo a la toma de decisión para contratar.
- Emisión de una convocatoria pública que contenga las bases o pliegos de condiciones.
- Recepción y acto de apertura de ofertas.
- Otorgamiento y firma del contrato.

Por razones que el Estado ha considerado previamente, existen casos en los que se podrá prescindir de esa regla general y la adjudicación será directa (43).

Paralelamente a lo anterior existen otros modelos para adjudicación que son complementarios más no opuestos, ya que, de acuerdo a la naturaleza del contrato, se deberá emplear licitación pública, subasta pública o el que sea más adecuado para la obtención de los requisitos señalados por el artículo 134 constitucional.

Así en un contrato de enajenación de bienes del Estado la subasta dará la mejor forma de adjudicar un contrato, no así la licitación, pues lo que se busca es lograr las mejores condiciones en cuanto al

---

43. BERCAITE, MIGUEL ANGEL. Op cit.

precio ; en la licitación además del precio se deberán buscar condiciones de economía, moralidad y demás conveniencias para el Estado (44).

5. ELEMENTOS JURIDICO ADMINISTRATIVOS , EJECUCION  
Y TERMINACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

En la doctrina no existe uniformidad cuando de elementos que integran o debieran integrar a los contratos administrativos se refiere y, en consecuencia difieren en algunos aspectos de los contratos civiles.

Es un hecho que los contratos celebrados por la administración pública, está afectos al régimen de derecho público o a otro distinto como es el particular, dependiendo de las necesidades estatales. Por lo que se refiere a los administrativos, su estatuto estará regulado en la mayor parte por leyes de la misma naturaleza, pero resulta innegable que el Estado no siempre debe desplegar sus poderes cuando requiera contratar y entonces celebrará contratos en los términos de las leyes privadas.

En lo relativo a la ejecución y terminación del contrato celebrado por la administración pública, no difiere de las instituciones clásicas del derecho administrativo.

---

44. CIFUENTES VARGAS, MANUEL. Op cit, pp 366; OVALLE FAVELA, JOSE. DERECHO PROCESAL CIVIL. HARLA. 4a ED. MEXICO, 1991. pp 301-303. para establecer la naturaleza de la subasta pública.

## CONCEPTO DE CONTRATO DE LA ADMINISTRACION

Consideramos necesario subrayar que el contrato administrativo es una fuente de obligaciones bilaterales que vincula a la administración pública y al particular; pero su necesaria existencia requiere de la voluntad concurrente de dos partes que están ubicadas en diferente nivel, según lo establecen las leyes respectivas.

### a) ELEMENTOS JURIDICOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Respecto de los elementos tenemos:

- El consentimiento
- El objeto
- La capacidad
- La competencia
- La forma, y
- La licitud

Es indiscutible que cuando el consentimiento y el objeto están ausentes, es imposible que exista un contrato como acuerdo de voluntades; si tienen irregularidades o vicios, entonces estaremos hablando de nulidad o anulabilidad de los mismos ; resulta que lo que es válido , no es acusable de inexistente , pero en este caso el resultado sobreviene de un hecho que causa efectos jurídicos . Por ello nos adherimos totalmente a la división tripartita de las ineficacias de

de los contratos en inexistentes, nulos de pleno derecho y anulables, desde el punto de vista del derecho administrativo (45).

b) EL CONSENTIMIENTO

El consentimiento ha de formarse mediante la manifestación expresa de la voluntad por parte de, la administración pública y del particular. Al adjudicar el contrato existe procedimiento restrictivo el consentimiento es sucesivo, en cambio si lo que aparece es adjudicación directa el consentimiento es instantáneo. En todo caso el consentimiento debe constar por escrito, ya que, el silencio administrativo transcurrido cierto tiempo es entendido en sentido negativo, en relación con las formas de expresión del consentimiento (46).

Los vicios que pudieran afectar al consentimiento son el error, el dolo y la violencia, en los mismos términos de la teoría civilista.

c) OBJETO

Debe ser cierto, determinado o determinable, posible y lícito; lo anterior se traduce

---

45. Vid MARQUES GONZALES, JOSE ANTONIO. TEORIA GENERAL DE LAS NULIDADES. PORRUA. MEXICO. 1992; ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, t III, PORRUA. 23a ED. MEXICO. 1989. pp 155 y ss.

46. MARTINEZ ALFARO, JOAQUIN. LOS CONTRATOS... Op cit, pp 17-19

en que no es posible contratar sobre géneros, además de ser factible jurídicamente y estar de acuerdo con la naturaleza (47). El objeto es directo si tiene por fin producir o transferir derechos y obligaciones; objeto indirecto es la obligación de dar, hacer o no hacer (48).

d) CAPACIDAD CIVIL Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

A las personas físicas y colectivas del derecho civil les son aplicables las incapacidades generales, además de las especiales que se establecen en las leyes administrativas, cuando de contratos administrativos se trata (49).

Por lo que respecta a la competencia de los órganos estatales para poder contratar, el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de sus respectivas competencias, quienes podrán delegar tal función en funcionarios subalternos salvo disposición en contrario de ley o reglamento interno; los órganos paraestatales se rigen por sus leyes respectivas.

---

47. IDEM, pp 30-36

48. BERACITE, MIGUEL ANGEL. Op cit; pp 276 y ss; quién los denomina objeto mediato (directo) e inmediato (indirecto), atendiendo criterios de interés público.

49. ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Op cit; t I, p 31

e) FORMA

Se trata de disposiciones jurídicas que regulan los procesos y formalidades que se deben observar anteriores y posteriores al contrato, a las que ya nos hemos referido.

f) LICITUD

Al referirnos a la licitud, de alguna manera lo hacemos al régimen exorbitante del derecho civil, constituido por todas aquéllas normas de planeación, programación, presupuesto, gasto, ejecución, conservación y control; su inobservancia trae aparajada la nulidad de pleno derecho (50).

g) EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Una vez que ha sido formalizado el contrato administrativo, las partes tendrán que liberarse de las obligaciones que han contraído, ya sea que se cumpla el contrato o que por causas diversas se ejerciten los principios, potestades, derechos y obligaciones que rigen el contrato, ya sea que hayan sido estipuladas o que devengan del ordenamiento jurídico administrativo. Mencionamos las siguientes :

- Principio de continuidad en la ejecución del contrato administrativo. Siendo una figura administrativa

---

50. ESCOLA, NECTOR JORGE. TRATADO... Op cit, t I, CAP IX.

el contrato, goza de las mismas características de las instituciones de la misma naturaleza, es decir, que la atención al interés público debe ser de manera permanente, adecuada y continua (51); para ello se implementan en el mismo instrumento las garantías, sanciones, penas, responsabilidad por vicios ocultos, causas de rescisión, causas de nulidad, vigencia del contrato, plazos de terminación y recepción, de manera que el interés público quede siempre a salvo.

- **Potestad de dirección y de control** en la ejecución del contrato administrativo. Tal poder resulta de la relación de subordinación que deriva del mismo contrato y se traduce en la posibilidad de la administración para precisar, ordenar, orientar, verificar u otra que derive del poder público, siempre que se trate de aspectos materiales, financieros y legales.

- **Potestad de modificación** . Deriva de estipulación entre partes o del régimen legal administrativo; por causa de interés público un contrato puede resultar obsoleto, en el caso de que el motivo que lo originó haya desaparecido o haya aumentado, dejando insuficiente a tal contrato ; tal modificación puede

---

51. Según lo que apunta MARTINEZ MORALES, RAFAEL. Op cit, p 64, como requisitos que el Estado debe observar para satisfacer las necesidades colectivas



ser total o parcial y puede equipararse a otras figuras administrativas como es la suspensión del contrato (52).

- **Facultad de rescisión.** Se debe a dos situaciones, por incumplimiento de las obligaciones del contrato o por causas de interés público; la rescisión puede operar como consecuencia de un acto administrativo o por decisión judicial.

- **Facultad de sanción.** Ya sea que la administración celebre contratos al tenor del derecho público o privado, la capacidad para desdoblarse el ejercicio potestativo estatal, siempre va a estar vigente. Las clases de sanción son: pecuniarias, coercitivas y rescisorias.

- **Obligaciones de la administración pública.** Son entre otras, la observación de los plazos, el cumplimiento de las obligaciones principales y accesorias, así como las que el contrato en particular señale.

- **Los derechos del contratante particular son,** que la administración pública le haga entrega de lo que se obligó, a recibir el apoyo pactado requerido, realizar los trabajos previstos en el contrato, percibir el precio, percibir intereses moratorios, suspender el cumplimiento del contrato por justa causa, solicitar la

---

52. MARTINEZ ALVARO, JOAQUIN. LOS CONTRATOS... Op cit, pp 63 y ss

rescisión, a ser indemnizado llegado el caso, al equilibrio financiero del contrato, entre otros.

#### h) TERMINACION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

El contrato administrativo termina por cesación de sus efectos o por su extinción ; la cesación de los efectos se da por el cumplimiento de su objeto o por el vencimiento del plazo y constituye el medio normal de terminación. La extinción puede operar por diversas causas:

- La rescisión, que puede operar por revocación, es decir, por causas de oportunidad, conveniencia, técnicas o de interés público; también opera por caducidad del contrato cuando se han incumplido las obligaciones del contrato ; cuando sea procedente una , no será procedente la otra. También es común que operen :

- La anulación de los actos o procedimientos administrativos que conforman al contrato administrativo.

- La renuncia de los derechos del particular, que deriven del contrato administrativo.

Existen causas que excluyen el cumplimiento del contrato administrativo, a saber, el llamado hecho del príncipe o hecho de la administración pública, así como las que modifican las circunstancias económicas del contrato (53).

---

53. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. PRIMER... Op cit, pp 668 y ss; DIAS BRAVO, ARTURO. CONTRATOS MERCANTILES. HARLA. MEXICO. 1991. p 43.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

#### **1. EL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL**

La legislación fundamental de nuestro país estatuye principios con base en los que la administración pública puede contratar, y los lineamientos que se deben observar en la aplicación de los recursos económicos de procedencia federal ; pero observamos que las leyes que reglamentan algunos de los contratos, se dirigen más a regular los procedimientos administrativos previos a la formación final del contrato, a diversos actos administrativos e incluso a la creación de órganos estatales, saliendo de los límites fijados por la teoría de los contratos administrativos. Solamente un examen del citado precepto constitucional y de sus respectivas leyes derivadas, aportará elementos que permitan configurar una teoría propia de los contratos del Estado dentro del derecho administrativo mexicano.

#### **LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

Es impreciso buscar antecedentes inmediatos a 1917 acerca de los contratos administrativos, ya que la constitución de 1857, no obstante de ser de corte neoliberal, no contempló precepto alguno y, su implementación en la constitución de Querétaro más bien se debió a situaciones políticas que a situaciones jurídicas;

así tenemos que la comisión de constitución , previó un proyecto el 25 de enero de 1917, que (54) "asegurará los concursos de todos los trabajos públicos...evitando los fraudes y favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen..." ; se limitó por tanto a asegurar los concursos para evitar que se desviarán los recursos financieros. No obstante en sesión ordinaria de 27 de enero de 1917, se aprobó el texto del artículo que correspondió al 134 constitucional, en los siguientes términos (55).

**" Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública "**

De la lectura del anterior texto, observamos que atendió más a criterios económicos y omitió ordenar la regulación secundaria de los contratos administrativos que tuviera por objeto la regulación de los contratos administrativos ; por lo demás ordenó un

---

54. CAMARA DE DIPUTADOS LEGISLATURA. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, t. VIII, MANUEL PORRUA, 2a ED, MEXICO, 1970, pp 949-955.

55. IBIDEM

procedimiento de selección denominado subasta pública, olvidandi conceptos tales como interés público o el régimen de derecho administrativo que tuviera por objeto evitar las desviaciones de dinero, al que se debieran sujetar los órganos estatales al contratar con particulares.

a) EVOLUCION JURIDICA DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

La falta de interés por parte del legislador en lo concerniente a la materia de contratos de la administración (56) es visible , por todo el tiempo que duró sin sufrir reforma en su texto originario, y es hasta el 28 de septiembre de 1982 cuando se modifica para quedar en los siguientes y actuales términos :

" 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 honrados 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

---

56. GONGORA PIMENTEL, GENARO DAVID y ACOSTA ROMERO, MIGUEL. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PORRUA. 3a ED. MEXICO. 1989.

**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.**

Quando 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 honrades que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

**El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de éste artículo.**

**Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de ésta Constitución "**

**Advertimos los principios a partir de los que se deben manejar los recursos económicos federales (57).**

**Eficiencia , "atiende al conjunto de elementos objetivos y subjetivos, organizados y coordinados para alcanzar fines previamente establecidos..."**

**Eficacia** , " se refiere a una actividad,... que logra un objetivo determinado con certeza y oportunidad "

**Honrados** , naturalmente que se refiere a los supuestos de corrupción o desviación de recursos.

El objetivo de las licitaciones, son las de lograr una contratación para el Estado con base en las siguientes condiciones :

**Precio**, o sea el menor posible (50).

**Calidad**, establece un criterio orientador, que pretende evitar duplicidad en gastos, es decir, que sea de utilidad el bien, cumpliendo con normas oficiales que establezcan las leyes respectivas.

**Financiamiento**, que se refiere a los plazos y forma de pago, que se deben apegar lo mas posible a las leyes de la materia.

**Oportunidad**, se refiere al mérito con el que se contrata, con el fin de satisfacer el interés público a tiempo. También se utiliza para que la administración se sujete a los programas de inversión.

Demás circunstancias pertinentes que requiera el tipo especial de contrato de que se trate, así como la experiencia , solvencia , moralidad , entre

---

50. CIFUENTES VARGAS, MANUEL. Op cit, p 371.

otras requeridas del contratante particular.

Los contratos regulados en el artículo 134 constitucional son cinco, el de adquisiciones, los de arrendamiento, las enajenaciones, la prestación de servicios y las obras públicas.

#### **EVOLUCION JURIDICA DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS**

Nos referimos a los contratos de adquisiciones y obras públicas, toda vez que son los tipos que se encuentran especificados por las ley administrativa ; así encontramos anteriormente al 31 de diciembre de 1993. dos leyes diferentes que regularon contratos de adquisiciones y obras públicas, y una cantidad impresionante de disposiciones administrativas que hicieron y han hecho una tarea difícil, la exacta observancia del régimen de contratación administrativa ; como resultado de lo establecido por la constitución, tales normas, acuerdos, circulares, modelos de contratos y reglamentos, han tenido en su mayor parte un contenido económico cuando no político, como se desprende esto último de las llamadas leyes de inspección de contratos de los años sesentas y setentas. Enunciamos a título de ejemplo las disposiciones administrativas más importantes que han regido desde 1965.



**2. ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE ADQUISICIONES  
Y OBRAS PUBLICAS.**

**Ley de Inspección de Adquisiciones; diario oficial de la  
federación de 30 de diciembre de 1965**

**Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; diario  
oficial de la federación de 4 de enero de 1966**

**Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras  
Públicas; diario oficial de la federación de 2 de febrero de  
1967**

**Ley de Inspección de Adquisiciones; diario oficial de la  
federación de 6 de mayo de 1972**

**Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la  
Administración Pública Federal; diario oficial de la  
federación de 31 de diciembre de 1979**

**Ley de Obras Públicas; diario oficial de la federación de 30  
de diciembre de 1980.**

Acuerdo que establece los formatos para la elaboración y modificación de pedidos de mercancías, materias primas y bienes muebles, a que deben ajustarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; diario oficial de la federación de 6 de febrero de 1981

Reglamento de la Ley de Obras Públicas; diario oficial de la federación de 11 de septiembre de 1981

Reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas y servicios relacionados con la misma para la Administración Pública Federal; diario oficial de la federación de 8 de enero, 15 de febrero y 14 de junio de 1982

Normas generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; diario oficial de la federación de 29 de noviembre de 1982

Las siguientes normas de adquisición ya han sido derogadas por los artículos segundo y tercero transitorios del reglamento de la ley de adquisiciones de 1990 :

a) de papel bond para máquinas de escribir y fotocopiadoras; diario oficial de la federación de 3 de diciembre de 1982

- b) de tajalápices para oficina; diario oficial de la federación de 6 de diciembre de 1982
- c) de perforadoras, engrapadoras y grapas para oficina; diario oficial de la federación de 6 de diciembre de 1982
- d) de muebles de madera para oficina; diario oficial de la federación de 6 de diciembre de 1982
- e) de correctores para oficina; diario oficial de la federación de 7 de diciembre de 1982
- f) de hojas de papel carbón para máquinas de escribir; diario oficial de la federación de 7 de diciembre de 1982
- g) de máquinas calculadoras para oficina; diario oficial de la federación de 8 de diciembre de 1982
- h) de rollos de papel para máquinas sumadoras y calculadoras; diario oficial de la federación de 9 de diciembre de 1982
- i) de muebles de metal para oficina; diario oficial de la federación de 10 de diciembre de 1982

Acuerdo que establece los criterios que las dependencias y entidades federales deberán observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general; diario oficial de la federación de 18 de mayo de 1983

Primeras normas complementarias sobre adquisiciones y almacenes; diario oficial de la federación de 11 de julio de 1983

Aviso y oficio a los proveedores del gobierno federal, relativo al registro y refrendo en el padrón de proveedores; diario oficial de la federación de 20 de septiembre de 1983

Norma de adquisición de máquinas de escribir mecánicas, eléctricas, electrónicas y procesadoras de palabras; diario oficial de la federación de 8 de febrero de 1984

Reglas de operación para la adquisición de medicamentos por la Administración Pública Federal; diario oficial de la federación de 10 de mayo de 1984

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles; diario oficial de la federación de 8 de febrero de 1985

Reglamento de la Ley de Obras Públicas; diario oficial de la federación de 13 de febrero de 1985

Normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por vía de la importación directa efectúen las dependencias y entidades de la administración pública; diario oficial de la federación de 2 de mayo de 1985

Oficio circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de obra pública a base de precios unitarios, a precio alzado y de servicios; diario oficial de la federación de 21 de abril de 1986

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles; diario oficial de la federación de 13 de febrero de 1990

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1993

**CUADRO RESUMEN (59)**

**LEYES QUE HAN REGULADO EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA**

<b>NOMBRES</b>	<b>FECHA PUBLICACION DOF</b>
Ley de Inspección de Adquisiciones y Obras Públicas	4 de enero de 1966
Reglamento	2 de febrero de 1967
Ley de Obras Públicas	30 de diciembre de 1980
Reglamento	11 de septiembre de 1981
Otro reglamento	13 de febrero de 1985
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	30 de diciembre de 1993

---

59. VÍD ACOSTA ROMERO, MIGUEL y MARTINES ROSALES, RAFAEL. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. FORRUA. 3a ED. 1989, pp 231- 244.

**CUADRO RESUMEN**

**LEYES QUE HAN REGULADO EL CONTRATO DE ADQUISICIONES**

<b>NOMBRE</b>	<b>FECHA PUBLICACION DOP</b>
<b>Ley de Inspección de Adquisiciones</b>	<b>30 de diciembre de 1965</b>
<b>Ley de Inspección de Adquisiciones</b>	<b>6 de mayo de 1972</b>
<b>Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles</b>	<b>8 de febrero de 1985</b>
<b>Reglamento</b>	<b>13 de febrero de 1990</b>
<b>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas</b>	<b>30 de diciembre de 1993</b>

LA LEY DE OBRA PUBLICAS DE 1980 Y SU REGLAMENTO.

3. CONCEPTO DE OBRA PUBLICA.

De Laubadère distingue tres elementos en el concepto de obra pública ; la ejecución sobre un inmueble, la utilidad pública y la intervención de un órgano estatal por cuenta de quién se realiza la obra (60).

Pero la obra pública en algunas ocasiones se utiliza para designar ciertas actividades, además del trabajo y su resultado, como son la limpieza, el barrido y el riego de las calles o la "realización de obras improductivas, nada más con el único objeto de dar ocupación a quienes" no la tienen (61).

Obra Pública "será toda construcción integral o reparación, realizada sea por contratistas o directamente por la administración pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público" (62).

---

60. DE LAUBADERE. AMERS. Op Cit. pp 303 y es

61. GOMEZ GRANILLO. MOISES. HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS. ESPINGE. 16a ED. MEXICO. 1989. p 264; quié además apunta "...los gobiernos de hoy tratan de acabar con la desocupación..., mediante la ejecución de obras públicas".

62. ACOSTA ROMERO, NIGUEL. Op cit, p 477



La anterior definición encuadra también en la obra pública por administración directa, materia que corresponde a la teoría del acto administrativo (63).

a) ELEMENTOS JURIDICOS EN EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El consentimiento de la administración pública y a la vez el régimen administrativo (licitud), se ajustó a las disposiciones de planeación, programación y presupuestación de las obras públicas (arts 12 a 18 de la ley; 8 a 25 del reglamento). Respecto de los vicios del consentimiento es omisa tanto la ley como el reglamento en lo que toca a la violencia, pero en cuanto al dolo y al error se reenvió a lo estipulado en el contrato en primer lugar y al Código Civil para el Distrito Federal (art 48 de la ley); no obstante el particular debía garantizar los posibles vicios ocultos. El consentimiento de la administración pública se va a expresar mediante la licitación pública o la adjudicación directa.

El objeto de la obra pública fué crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles quedando comprendidos los siguientes casos (art 2 de la ley; 4 del reglamento) :

La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles.

---

63. DE LAUZADERE, ANDRE. Op cit; p 306.

La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, así como los de naturaleza análoga.

Los que tuvieran a bien mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país (desmontes, instalaciones, etc).

Los servicios relacionados con la obra pública (art 26 de la ley).

Los bienes muebles que fueran a incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble.

Conformaron la licitud del objeto el sistema de interrelación financiera y competencial que correspondía aplicar a la entonces secretaría de asentamientos humanos y obras públicas con las opiniones de las secretaría de hacienda y crédito público y de la comisión intersecretarial consultiva de la obra pública, creada ésta última por la misma ley (arts 4, 6, 12, 14, 18, 29 y 57 primer párrafo de la ley; 57 y 68 del reglamento).

La ley dispuso la nulidad de pleno derecho de los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que se realizaran en contravención a las disposiciones de la ley (art 72 de la ley).

Los órganos competentes para la aplicación de

la ley de obras públicas fueron : las unidades de la presidencia de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos, las procuradurías generales de la república y de justicia del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente fuera el gobierno federal, el departamento del distrito federal o los organismos descentralizados y las empresas de capital estatal mayoritario (arts 1 y 3 de la ley; 1 del reglamento).

La capacidad fué regulada exhaustivamente, así tenemos la obligación del particular de inscribirse en el llamado **padrón de contratistas de obras públicas**. Lo anterior fué establecido con el fin de calificar la **solvensia moral y económica** del proponente, para ello el contratista debía inscribirse aportando los datos que se le requirieran (arts 19 a 25 de la ley; 26 a 32 del reglamento) (64).

Los particulares no podían contratar con la administración pública en los siguientes casos : si el funcionario que tuviera a su cargo la adjudicación del

---

64. El requisito mencionado fué derogado por decreto de Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1991. En la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no está contemplado. Supra cap III.

contrato fuera accionista, administrador, gerente apoderado o comisario de la empresa proponente, así como su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado; y los caos en los que se encontraran en mora respecto de otros contratos de obra pública, siempre y cuando fuera de su exclusiva responsabilidad el incumplimiento (art 37 de la ley).

Tanto la ley como el reglamento en consulta, ubicaron al procedimiento de formación del contrato administrativo de obra pública en el capítulo IV que regulaba la ejecución del mismo, lo que técnicamente resulta imposible, toda vez de que si está en proceso de formación un contrato, es imposible que se ejecute. Al respecto la administración pública debía convocar a subasta pública (65) en los siguientes términos :

Emisión de convocatoria pública que contuviera el pliego de condiciones también conocidas como bases de la licitación.

Acto de apertura de propuestas (66)

---

65. Apuntamos que la citada ley ordenaba subasta, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes por aquél entonces.

66. Los contratistas previamente se debían inscribir en el procedimiento de adjudicación.

Adjudicación del contrato (arts 29 y 36 de la ley).

Los pliegos de condiciones o bases contendrían (art 34 del reglamento) :

a) lugar, fecha y hora en que se celebraría el acto de apertura de propuestas

b) origen de los fondos para realizar los trabajos

c) importe de la garantía para el sostenimiento de la proposición que se presentara

d) si la convocante otorgaría anticipo, así como las condiciones para otorgarlo

e) lugar , fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, que debería llevarse a cabo dentro de un plazo no menor de tres días hábiles contados a partir de la fecha límite para la inscripción en el proceso de adjudicación , ni menor de cuatro días hábiles anteriores a la fecha y hora del acto de apertura de ofertas.

f) fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación

g) proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios para preparar la proposición

h) catálogo de conceptos de obra o servicios, que contendrá unidades de medición y las cantidades de trabajo

- i) normas y especificaciones aplicables
- j) relaciones de materiales, maquinaria, equipos y salarios, de los que como mínimo deberán proporcionar datos básicos de costo y,
- k) materiales y equipos que, en su caso, proporcione la convocante

El particular debía cubrir los siguientes requisitos: registros en el padrón, documentos que acreditaran la personalidad jurídica, garantía de sostenimiento de las ofertas, programa de ejecución, presupuesto y calendarización de los trabajos, costos básicos requeridos, análisis de cargos indirectos y cargo por utilidad, análisis de costos de conceptos y programa de utilización de equipo que solicitare la convocante (art 36 del reglamento). Satisfecho que fuere el procedimiento de presentación y apertura de ofertas en un solo acto, se formalizaba o adjudicaba el contrato mediante la emisión de un fallo que era dado a conocer en la fecha, hora y lugar indicados, en presencia de los contratistas proponentes, a los que, se les declaraba que concursante había sido seleccionado (arts 34 a 42 de la ley; 28, 30, 31. 36 in fine, 39, 56 y 57 del reglamento).

Se contempló la adjudicación directa por razones de

seguridad nacional, por situaciones extraordinarias o imprevisibles, cuando peligrare o se alterara el orden social, la economía, los servicios públicos, la seguridad o el ambiente producidos por caso fortuito o fuerza mayor (arts 33 y 36 de la ley).

El artículo 10 de la ley, expresaba que el fin de la misma era el orden público y el interés social, motivo por el que no eran susceptibles de acordarse o negociarse sus disposiciones.

El contrato ilícito produciría la nulidad de pleno derecho.

#### b) EJECUCION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El principio de continuidad en la ejecución del contrato de obra pública se aseguraba por la necesidad de que la administración pública de preveer la realización de los estudios y proyectos que la garantizaran (arts 16 de la ley; 5 del reglamento) ; asimismo se requirió fianza del contratista para garantizar la ejecución del contrato, así como de los anticipos otorgados para la iniciación del mismo (arts 34 de la ley; 45 a 51 del reglamento). El contratista no podía subcontratar la ejecución de la obra pública por otro, salvo cuando se tratara de partes de la obra (precios unitarios), en la adquisición de materiales o equipos que incluyeran su instalación en la obra ; en

todo caso el adjudicatario era el responsable directo de la ejecución del contrato (art 38 párrafo último).

Ubicamos también potestades de dirección y control, pues las dependencias y entidades tuvieron facultades para intervenir durante todas las fases de la obra pública, mientras se estuviera ejecutando, estableciendo normas y procedimientos de supervisión y control; tales facultades de revisión también eran aplicables por el órgano contralor de la administración pública (arts 59 a 65 de la ley; 55 del reglamento).

Para ejercitar las facultades de modificación fué necesario , para el caso de incremento en el monto del contrato que existiera disponibilidad presupuestal, pero también procedía por causas de interés público, debiendo constar ambas en acuerdo administrativo; las modificaciones al contrato operaban por una sola vez y cuando no fueran superiores al 20% ya se tratara del monto o del plazo, y que no implicaran variaciones sustanciales al proyecto; si no se estaba dentro de los anteriores supuestos , se requería convenio adicional por escrito, siempre que no representara alteración sustancial al proyecto o a la naturaleza del contrato, o estipulación contra derecho (arts 41 y 42 de la ley; 61 del reglamento).



Encontramos facultades de rescisión, fundadas en la inobservancia por parte del contratista de las indicaciones efectuadas por la administración pública y por razones de interés general o por ilicitud (arts 43 de la ley; 63 del reglamento).

Entre las facultades de sanción, tenemos la que derivó por la no formalización del contrato por parte del particular dentro de los 20 días posteriores a la adjudicación del contrato, caso en el que se hacía efectiva la fianza y se adjudicaba al siguiente proponente (arts 41 y 43 de la ley). Se impuso al particular la obligación de cubrir cinco por cada mil, por el derecho que tenía la administración pública para ejercer las facultades de inspección, lo que en el fondo era una garantía que se ejecutaba como sanción en contra del contratista (art 49 de la ley). Las sanciones no eran aplicables por causas no imputables al contratante particular (art 69 de la ley). La misma ley dispuso un régimen de sanciones administrativas como son las multas, cancelación de registro del contratista y, para el caso de los funcionarios amonestación, suspensión e incluso la remoción cuando se infringieran la ley y las normas que con base en la misma se dictaran (arts 66 a 70 de la ley).

La principal obligación a cargo de la administración pública consistió en facilitar el terreno o bien materia del contrato y pagar el precio; la del particular consistió en cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma, así como las observaciones que se le hicieran como resultado de las facultades de inspección(arts 39 y 47 de la ley).

c) TERMINACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

En el programa de obra pública (esto es, en las bases, luego en el clausulado) se indicarían las fechas previstas de iniciación y terminación del mismo, es decir, el plazo del contrato (arts 16 in fine de la ley; 65 del reglamento). El contratista debía dar aviso a la administración pública de la conclusión de los trabajos, para que se procediera a su recepción, desde luego levantando el acta correspondiente (arts 47 de la ley; 66 del reglamento).

No se regularon formas alternativas de terminación del contrato, pero si encontramos que se podía terminar como consecuencia de la revocación administrativa, misma a la que se le dió el nombre de suspensión del contrato ( que a su vez tenía su antecedente inmediato en las leyes de contratos e inspección de obras públicas ), pero a la luz del análisis administrativo sabemos que no son mas que las facultades de modificación y de sanción administrativa

del contrato que hemos referido (67).

La ley contempló causas que excluyeron la obligación del contratista respecto del cumplimiento de la obra pública, operó durante la vigencia del contrato y se tradujo en la conservación del equilibrio económico del mismo, ya fuera que se hubiera pactado o no en el respectivo contrato, pero que de hecho y sin dolo, culpa, negligencia o ineptitud de las partes, se determinaría un aumento o reducción del 5% o más en los costos de los trabajos aún no ejecutados, caso en el que el contrato podía ser revisado, es decir era una **revisión de precios** (art 46 de la ley). Fué necesaria la solicitud previa de la contraparte (así considerado el particular contratante, por la ley), por escrito y previa aportación de pruebas se procedería a resolver; respecto de esto último, desconocemos si existió procedimiento, al menos legalmente no, pues tanto la ley como el reglamento fueron omisos ( no existió forma regulada de substanciación y se limitó a lo establecido por el artículo 61 del reglamento ).

---

67. Respecto de la suspensión del contrato de obra pública, en la misma institución hay elementos que corresponden a la rescisión, según las Reglas Generales para la Contratación de Obras Públicas publicadas en el diario oficial de la federación de 8 de enero, 15 de febrero y 14 de junio de 1982; cfr MARTINEZ ALFARO, LOS CONTRATOS... Op cit, p 76

Por lo que toca al llamado hecho del príncipe o hecho de la administración pública, en caso de que la dependencia o entidad no firmaren el contrato dentro de los 20 días posteriores a la adjudicación, el contratista podía optar por no ejecutar la obra (art 42 del reglamento).

La interpretación correspondió a los juzgados federales en materia administrativa ; en tratándose de actos administrativos y procedimientos administrativos, se establecieron medios de defensa administrativos que debían tramitarse ante la desaparecida secretaría de programación y presupuesto (arts 50, 70 y 74 de la ley).

Finalmente podemos clasificar al contrato de obra pública derivado de la citada ley y su reglamento, como de **colaboración, oneroso, formal, nominado, conmutativo, principal, de cumplimiento sucesivo y simple** (en el caso de los servicios relacionados con la obra pública o de adquisiciones de bienes muebles destinados a la misma , el cumplimiento era instantáneo), complementariamente **intuitu personae**.

**LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION  
DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES DE 1985.  
REGLAMENTO DE LA MISMA LEY.**

Los contratos de adquisiciones, de arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles , ocupan en la

actividad de la administración pública federal , un lugar importante por el volumen de transacciones y gasto público que anualmente se destina a los mismos. De ahí la multitud de ordenamientos administrativos que se han expedido con el fin de regularlos.

Según que la administración pública sea ubicada como comprador o como vendedor, estaremos en presencia del contrato administrativo de adquisición o de enajenación de bienes muebles o inmuebles y nos estaremos refiriendo a **ordenamientos jurídicos diversos**. Al respecto cabe decir que ambos contratos descienden del tronco común de la idea general del contrato de compraventa, pero pertenecen al régimen administrativo , porque como está establecido en la doctrina , estos contratos solamente los puede celebrar el Estado. El marco legal especializado que ha venido desarrollándose es el de las adquisiciones de bienes muebles, en tanto la regulación de la adquisición y enajenación de bienes inmuebles está ordenada por ley diversa y que inclusive abarca contratos de derecho privado que celebra la administración pública.

#### 4. CONCEPTO DE ADQUISICION

Dentro de la doctrina el concepto que nos ocupa, es conocido generalmente cómo **contrato de suministro** , considerado así por la continuidad en la

relación jurídica, aunque en el de obra pública también hay un cumplimiento sucesivo, que existe entre la administración pública y el contratante particular, apoyándose tal criterio en los efectos que produce el contrato mencionado; entre nosotros con mayor acierto es denominado contrato de adquisición, a nuestro parecer denominación más adecuada (68).

El contrato de suministro o de adquisición es el (69) que "utiliza la administración pública para proveerse de cosas muebles, ya sea de traste sucesivo o de una sola vez".

La ley en consulta, además de los contratos de arrendamiento o locación de bienes muebles y la prestación de servicios relacionados con bienes muebles, regula la formación, ejecución y terminación, de forma genérica y supletoria, aplicando lo establecido para las adquisiciones, y que omitiremos por la misma causa.

#### a) ELEMENTOS JURIDICOS DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES

Sin embargo, la ley en cita si reguló una clase de contrato de suministro propiamente dicho, cuando se requería mantener los bienes arrendados o adquiridos en

---

68. BOCCA, HECTOR JOSÉ. TRATADO... Op cit, t II, p 110

69. CAMBI, JOSÉ. DERECHO ADMINISTRATIVO, vol II, DEPALMA. BUENOS AIRES.

1984. p 110

condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación de bienes muebles, para lo que la administración pública tenía la obligación de pactar en los respectivos contratos, la provisión oportuna de refacciones, piezas, repuestos y en general las partes o servicios que fueran convenientes para la realización de tales fines; asimismo las adquisiciones se podrían contratar en volúmenes apropiados mediante criterios generales que emitiera la administración pública, caso conocido actual y anteriormente como **compras consolidadas** (70) . Ahora bien el objetivo de la citada ley no es en su totalidad el de regular los contratos mencionados en la parte sustancial, sino el de señalar el régimen administrativo al que se deberían sujetar los órganos administrativos al contratar con particulares en las materias referidas y, en la mayor parte dedicada a regular casos de licitud , es decir, formación del contrato administrativo (arts 1, 18 y 19 de la ley; 4 a 9 del reglamento). Dentro de los servicios contratables tenemos

---

70. Es necesario diferenciar al suministro administrativo del suministro mercantil ; en tanto en el primero el particular cumple el contrato de forma instantánea o continuada, en el segundo solamente cabe ésta última opción. Cfr BAUCHE GARCIBANEGO, MARIO.LA EMPRESA. PORRUA.2a ED.1983. pp 338-366.

la reconstrucción, la reparación y mantenimiento de bienes muebles ; la maquila, la transportación de bienes muebles, la limpieza de oficinas y los estudios técnicos de la misma naturaleza ; la adquisición de bienes muebles que se destinen a un bien inmueble y los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados en bienes inmuebles (art 2 del reglamento), disposición que se refería a los casos de obra pública por administración directa.

El consentimiento de la administración pública se formó de acuerdo con las reglas generales a que nos hemos referido en la obra pública y con las excepciones de ley (art 26 de la ley) , en lo atinente al procedimiento de adjudicación del contrato, ubicamos los mismos requisitos mencionados en el contrato de obra pública respecto de la licitación pública , aunque no fué necesaria la previa inscripción en la licitación (arts 26, 31 y 34 de la ley; 14 a 25 del reglamento). Los términos existentes en cuanto al consentimiento fueron: 30 días para realizar el procedimiento contractual de adjudicación, de 20 días para formalizar el contrato una vez adjudicado (arts 40 de la ley; 27 del reglamento). Operó por supuesto, la negativa ficta, si en el plazo de cuatro meses, la administración pública no emitía resolución respecto a la adjudicación contractual, término



dispuesto por la ley (71).

Los casos de adjudicación directa fueron emitidos de manera casuística y quedaron fuera de la obligación de adjudicarlos mediante licitación ; los contratos celebrados con fines militares y para la conservación de la soberanía nacional ; cuando se tratase de artículos perecederos, granos y productos básicos o semiprocesados ; por situaciones extraordinarias e imprevisibles ; cuando peligrare el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de una zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por la naturaleza; por caso fortuito , fuerza mayor o circunstancias que provocaran trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes; cuando no existieran por lo menos tres proveedores idóneos; los servicios cuya cuantía fuera imposible determinar; cuando la adjudicación deviniera de un contrato anteriormente rescindido; cuando la adquisición se realizara por operaciones no comunes de comercio; cuando se contratara con grupos sociales de campesinos o grupos marginados (art 37 de la ley); cuando los montos presupuestarios fijaran contratos de mínima cuantía para adjudicarlos directamente y cuando el destino de las adquisiciones se destinaran a los empleados o a

---

71. Cfr. CARRASCO IZARTZ, HUGO. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL. HARLA. 2a ED . MEXICO. 1993. pp 431-432

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

prestaciones de carácter social (arts 38 y 39 de la ley).

Los contratos derivados de la ley que hacemos comentarios, se debieron ajustar a los presupuestos normativos de planeación, programación, presupuestación, programas de conservación y mantenimiento, utilización de los bienes, así como a las acciones que se debían observar y cumplir de acuerdo a las disposiciones administrativas (circulares y acuerdos arts 12 a 17 de la ley).

La capacidad del contratante particular se determinaba con base en las disposiciones generales del derecho común que las reguló, así como por las prescripciones estatuidas por las leyes administrativas que fueron establecidas al respecto y que ya hemos referido en la obra pública.

Por lo que hace a la competencia de los órganos estatales reenviamos a la obra pública.

El elemento de interés público es innegable según se desprende del artículo primero de la ley de adquisiciones.

#### b) EJECUCION Y TERMINACION DEL CONTRATO DE ADQUISICIONES

El principio de continuidad en la ejecución del contrato, lo advertimos por el requerimiento de la garantía que el particular contratante debía otorgar para

el sostenimiento de la oferta, la correcta ejecución y cumplimiento del contrato, tanto como por los anticipos otorgados (arts 32 y 33 de la ley).

Las facultades de dirección y control comprendieron en general, para obtener la información relativa a pedidos y contratos; establecer los medios y procedimientos de control; visitas e inspecciones; comprobaciones de calidad y las investigaciones correspondientes (arts 49 a 53 de la ley).

La facultad de modificación pudo ejercerse dentro del presupuesto autorizado (en caso de incremento) y disponible dentro de los 12 meses posteriores a la formalización del contrato y que no rebasara el 30% del total (art 41 de la ley).

Las facultades de rescisión se ejercieron por causas de incumplimiento de las obligaciones contractuales o por disposición de la ley (caducidad por interés público) y que se tradujeron en la aplicabilidad de las sanciones pecuniarias o coercitivas, además de las rescisorias (arts 54, 55 a 61 de la ley) ; no se contemplaron formas alternativas de terminación del contrato, salvo la revocación o suspensión según lo determinó la ley (arts 54, 55 y 56 de la ley).

Las causas que excluyeron la responsabilidad por incumplimiento del contrato de parte del particular

operaron por caso fortuito o fuerza mayor, según se desprende de las causas de adjudicación directa, pues no se regularon directamente. En lo relativo a los hechos de la administración, el particular contratante optaría por la no ejecución del contrato, si el órgano estatal no formalizaba el mismo en el término de ley (art 28 del reglamento); en cuanto a la garantía económica o imprevisión contractual, como derechos del particular, por causa superviniente, lo que existió fué la facultad de la administración para verificar los precios (arts 56 y 57 de la ley) ; al parecer el legislador no creyó pertinente establecer procedimiento de revisión de precios, puesto que en su mayor parte las compras fueron instantáneas, y en el caso de los arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles no fué posible por su naturaleza jurídica.

La terminación de tales contratos no estuvo regulada expresamente en un capítulo destinado específicamente al respecto , toda vez de que como ya hemos dicho la extinción y cesación de los efectos contractuales estuvieron inmersos en el cuerpo de toda la ley, para lo que remitimos al capítulo tercero del presente trabajo, lugar dónde los tratamos con la amplitud posible.

Los contratos derivados del ordenamiento legal citado, se clasificaron como **de colaboración, bilaterales, consensuales, onerosos, conmutativos, instantáneos o de tracto sucesivo, simples, principales y nominados (72).**

---

72. ESCOLA, NECTOR JORGE. TRATADO... op cit, t II, pp 190 a 192 y, 516.

**CAPITULO TERCERO**  
**LA LEY DE ADQUISICIONES**  
**Y OBRAS PUBLICAS**

Apuntamos la importancia que tiene el análisis jurídico administrativo de los elementos, formación, ejecución y terminación de los contratos celebrados por la administración pública ; hemos querido demostrar la posibilidad jurídica de la teoría que nos ocupa, buscando en la ley todos aquéllos indicios que puedan simplificar su estudio y aplicación, tanto teórica como práctica; por otra parte observamos en la última ley, contratos que han pertenecido al derecho civil y mercantil, mismos que la estar bajo el régimen administrativo, conforman un orden al que se le ha llamado exorbitante del derecho civil. Hacemos énfasis que no es nuestra intención agotar la parte relativa a las obligaciones que nacen del contrato administrativo en materia de adquisiciones y obras públicas, sino encuadrar nuestra teoría en la ley que comentamos.

**1. CONTRATOS REGULADOS EN LA LEY DE ADQUISICIONES**

**Y OBRAS PUBLICAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1993**

Establece el artículo 3 de la ley en análisis, figuras jurídicas de tres clases fundamentales de contratos relacionados con bienes muebles : las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios. Después

enuncia lo que se comprende por los anteriores contratos que celebra la administración pública:

I. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias o entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras ;

II. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación ,

III. La contratación de servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble;

IV. La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles; contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles;

V. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles, y

VI. En general , los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades , que no se encuentren regulados

en forma específica por otras disposiciones legales.

Merecen especial atención las disposiciones establecidas en las fracciones IV, V y VI del anterior artículo, en lo referente a los seguros, el transporte de cosas, el arrendamiento financiero y los servicios de cualquier naturaleza, a los que por disposición de la misma ley según se desprende del texto del precepto en consulta, se les hace renuncio a sus respectivas leyes, es decir, a la Ley sobre el Contrato de Seguro, al Código de Comercio, a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, así como a los servicios profesionales regulados por el Código Civil; de esa forma encontramos que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es en gran medida una legislación de procedimiento administrativo; la administración pública se debe atener a los supuestos establecidos en las mencionadas leyes cuando se tratare de celebrar contratos con los particulares y, por tanto estamos en presencia de casos en los que el Estado tendrá problemas para ejercitar los derechos que le corresponden, para atenerse a las disposiciones secundarias, que en todo caso rigen situaciones entre particulares; sin duda quienes estructuraron tal ley, siguen pensando en la teoría de las dos personalidades del Estado, y qué éste va a poder contratar como simple particular.



Nos referimos únicamente al arrendamiento financiero, cuyo contrato debe ser celebrado por instituciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y está definida como :

" Por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales."

Regulado por los artículos 5, 24 a 38 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, a la que reenviamos para su mejor comprensión.

Por obra pública entendemos conforme a la ley:

- I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;
- II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las

investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de obras; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentran en el subsuelo;

III. Los proyectos integrales , que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y, aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

VII. Todos aquéllos de naturaleza análoga.

Si bien conserva la misma línea que la ley de obras públicas de 1980, si se introducen verdaderas novedades tal y como lo establece el artículo 4o. de la ley vigente , es decir los contratos que se refieren al

objeto de la explotación y desarrollo de los recursos naturales (73), lo que entre nosotros equivale a lo que es la **concesión** y que queda fuera de los objetivos de nuestro estudio, apuntando que en todo caso el precepto en estudio está traspasando los parámetros constitucionales que se han fijado para la explotación y desarrollo de esos recursos; mas sin duda la redacción es oscura.

En nuestro país la teoría de las concesiones ocupa un lugar único al lado de los permisos, las autorizaciones y las licencias, como actos administrativos y que han sido objeto de numerosos estudios (74), o que se trata en realidad de actos complejos que necesitan de la concurrencia de la voluntad particular para ser plenamente eficaces (75). Sin embargo en la doctrina extranjera de plano se afirma que son contratos administrativos,

---

73. ESCOLA, HECTOR JOSÉ. TRATADO...Op cit, t II. Dónde se trata una figura jurídica llamada CONCESION DE OBRA PUBLICA, utilizada en Argentina y Francia , principalmente.

74. MARTINEZ MORALES, RAFAEL. ...primer curso, Op cit, pp 259 y ss; OLIVERA TORO, JOSÉ. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. FORRUA. 5a ED. MEXICO. 1988. p 235, quién asegura "...debemos separar a la concesión, distinguiéndola primero de la autorización o permiso y después del contrato..."

75. FRAGA, GABINO. Op cit; p 245

declaración que en nuestro país está completamente excluida y sin lugar a discusión; es por lo anterior que no entraremos en detalles pero si consideramos necesario mencionarlo; por último señalamos que el artículo 10. de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece la regulación que los órganos estatales deben observar para contratar en las materias referidas.

## 2. EL CONSENTIMIENTO

Estatuye la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que la manifestación externa de la voluntad de la administración pública se encuentra sujeta a la observancia de normas de orden público, esto es, a las referidas normas de planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, la obra pública y los servicios relacionados con la misma (art 10.).

Así obtenemos , por deducción, el régimen de la contratación administrativa :

- Planeación ( Ley de Planeación )
- Programación y Presupuesto ( Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ; presupuesto de egresos

- Ejecución , conservación y mantenimiento (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

- Control ( Ley General de Bienes Nacionales en lo relativo al destino de los bienes adquiridos y de las obras públicas )

Es precisamente esto lo que conduce a la propia y especial configuración de los contratos administrativos, ya se trate inclusive de contratos de derecho común.

Otros criterios de carácter económico los aporta el artículo 9o. de la ley, mismo que es de carácter económico de apoyo y preferencia a las empresas micro, pequeñas y medianas.

Lo mismo deberán observar tanto las entidades federativas y los municipios, cuando se empleen recursos económicos federales, lo anterior no obstante que el artículo 1o. de la ley señala que la misma es de "interés público y social", el artículo 6o. emplea un criterio económico para determinar la aplicabilidad de la ley. Por tanto si el dinero no proviene del gobierno federal, aún cuando estén afectados bienes estatales federales, la citada ley resulta ineficaz e inútil totalmente.

La formación de la voluntad administrativa, en materia de contratos administrativos, desde la toma de decisión va a encontrarse orientada hacia la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades ,

disposiciones que debieron regularse a nivel de reglamento, acuerdo o circular administrativo (art 10); de acuerdo a lo anterior encontramos que los requisitos que se deben observar para que la administración pública otorgue legalmente el consentimiento, perfeccionado hasta el momento de la adjudicación, son las indicadas más las normas relativas a la protección del ambiente (art 20).

Asimismo tenemos que los "comités de adquisiciones" pueden ser establecidos por las dependencias de forma interna, convocarán a licitación pública, cuando así lo determine, con los casos y excepciones de ley (art 20); al respecto Martínez Alfaro comenta (76) "...están invadiendo una materia ajena que no les corresponde, por ser privativo de las leyes orgánicas..." de las dependencias y entidades todo lo concerniente a la representación y delegación de facultades.

En la ley destinada a regular contratos administrativos se crean las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento con funciones eminentemente administrativas (art 25).

Cuando la contratación de adquisiciones y obras

---

76. MARTÍNEZ ALFARO, JOAQUÍN. LOS CONTRATOS... Op cit, p 29; CFR OLIVERA TORO, JORGE. Op cit, pp 281 y ss.

pública rebase la vigencia de un ejercicio presupuestal, se deberán observar las disposiciones relativas, es decir, el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (art 27).

Por lo que toca a la manifestación externa de la voluntad del particular, está regulada por la aceptación de las condiciones de la licitación pública, misma que está sujeta a la condición de resultar vencedor en el concurso de selección, cuando no se trate de adjudicación directa (77), siendo en el primer caso el consentimiento sucesivo y en el segundo caso instantáneo dándose verdaderas negociaciones entre la administración pública y el particular contratante.

### 3 EL OBJETO

En líneas arriba nos hemos referido a los casos en que puede contratarse en materia de adquisiciones y de obras públicas, así como a la licitud en que se deben encuadrar tales supuestos, por la necesidad de observar leyes al respecto; pero encontramos necesario también mencionar lo atinente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Las disposiciones existentes en el Tratado hacen del objeto del contrato la compra de bienes, de servicios, de servicios de construcción, y serán

---

77. MARTINEZ ALPARO, JOAQUIN. LOS CONTRATOS... Op cit.

aplicables cuando el monto de dinero sea igual o superior a (70) :

• 50 000 dólares estadounidenses , tratándose de entidades del gobierno federal, en el caso de adquisición de bienes o servicios o cualquier combinación de los mismos ;

6.5 millones de dólares estadounidenses, tratándose de entidades del gobierno federal, en el caso de servicios de construcción ;

250 000 dólares estadounidenses, tratándose de empresas gubernamentales, en el caso de contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos ; y

8 millones de dólares estadounidenses, tratándose de empresas gubernamentales, en el caso de servicios de construcción.

Los umbrales mencionados están sujetos a indicación conforme a la tasa de inflación de Estados Unidos de América, sujetándose a lo previsto en el anexo 1001.1C.

Debe aclararse que por compras se entiende cualquier adquisición por compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra, pero no incluye :

---

70. VASQUES PANDO, FERNANDO A y ORTIS ANLF, LORETA. ASPECTOS JURIDICOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE. THEMIS. MEXICO. 1994. pp 92 y 93



a) acuerdos no contractuales de ninguna forma de asistencia gubernamental, incluso acuerdos de cooperación, transferencias, préstamos, transferencia de capital, garantías, incentivos fiscales y abasto gubernamental de bienes y servicios otorgados a personas o gobiernos estatales, provinciales y regionales ; y

b) la adquisición de servicios de agencias o depósito fiscales, los servicios de liquidación y administración para instituciones financieras reglamentadas, ni los servicios de venta y distribución de deuda pública ."

Es lo más relevante que se puede señalar en cuanto al objeto de los contratos administrativos de cuenta, encontrándose inmersas las disposiciones relativas a la licitación pública internacional (79).

#### 4. COMPETENCIA Y CAPACIDAD

Por parte de la administración pública están facultados para contratar, de acuerdo a la ley (art 10.) :

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República

II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos

III. Las procuradurías generales de la República y de Justicia del Distrito Federal

IV. El Gobierno del Distrito Federal

---

79. **IBIDEM**

V. Los organismos descentralizados

VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que de acuerdo a la ley sean considerados entidades paraestatales

Los titulares de las dependencias y entidades y órganos de gobierno tienen la facultad de emitir la políticas, bases y lineamientos para las contrataciones de adquisiciones y obras públicas.

Por parte del contratante particular se deben observar las reglas generales sobre capacidad civil y mercantil además de las administrativas. Quién no tenga impedimento legal puede presentar su propuesta a licitación pública para contratar (art 34).

Se hace referencia a las personas físicas y morales que no pueden concurrir a licitación pública o que no pueden contratar y que en mucho se asemejan a los ordenamientos precedentes (art 41) :

I. Cuando el servidor público que intervenga en la formación del contrato tenga alguna clase de interés personal, familiar, de negocios; o que pretenda beneficiar a su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles; o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte

II. Las que desempeñen empleo, cargo o comisión en el servicio público

III. Las sociedades en que las anteriores personas formen parte cuando no cuenten con la autorización previa y específica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

IV. Los proveedores o contratistas que estén en el caso anterior, respecto de dos o más órganos de la administración pública

V. Las que hubieren incumplido las obligaciones derivadas de un contrato celebrado con la administración pública al tenor de la ley, por causas imputables a ellas y hayan sido perjudicadas gravemente las entidades o dependencias

VI. Las personas que proporcionen información falsa o que hayan actuado con dolo o mala fe en algún proceso para adjudicación de contrato, en su celebración o durante la ejecución, o bien en la presentación o desahogo de una inconformidad

VII. Los que de acuerdo a la información que tenga la contraloría, hayan celebrado contratos en contravención a lo dispuesto por la ley

VIII. Los proveedores que se encuentren en situación de

atraso en las entregas de los bienes o servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos y hayn afectado a la dependencia o entidad convocante

IX. Las que se encuentren en estado de quiebra o sujetas a concurso de acreedores

X. Las que realicen o vayan a realizar por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial : a) trabajos de coordinación, supervisión y control de la obra pública e instalaciones ; b) laboratorio de análisis y control de calidad ; c) laboratorio de mecánica de suelos y de resistencia de materiales, así como radiografías industriales ; d) preparación de especificaciones de construcción, presupuesto o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación pública de la obra

XI. Cuando en caso de controversias entre el particular y la administración pública, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, tengan que elaborar dictámenes, peritajes y avalúos.

XII. Las demás que marque la ley

#### 5. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA

##### O FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece generalidades respecto de procedimiento de licitación pública.

Existen dos procedimientos diversos (art 28):

**Licitación pública , y**

**Procedimiento por invitación restringida,** que comprende a la vez :

I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, y

II. La adjudicación directa

Las condiciones óptimas disponibles en cuanto a **precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes,** son viables mediante la sujeción al procedimiento de selección, con lo que se pretende dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 134 constitucional (art 30).

De ésta forma las licitaciones públicas serán :

**A: De adquisiciones, arrendamientos y servicios** (art 31) :

**I. NACIONALES,** cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes adquiridos cuenten con un 50% de contenido nacional, excepción hecha de las disposiciones emitidas por las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**II. INTERNACIONALES** cuando puedan participar tanto personas nacionales como extranjeras y los bienes a adquirir sean nacionales o extranjeros.

**B. Cuando se trate de obras públicas:**

**I. NACIONALES**, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana

**II. INTERNACIONALES**, cuando puedan participar personas de nacionalidad mexicana o extranjera; procede únicamente en los siguientes casos :

a) cuando resulte obligatorio de acuerdo a los tratados internacionales

b) cuando no existan proveedores idóneos de acuerdo con aspectos técnicos y económicos

c) cuando sea obligatorio en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, financiados con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

La publicación de las convocatorias se realizará en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa dónde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra y deberán contener (art 32) :

- Datos generales de la dependencia o entidad convocante.

- Indicación de los lugares, fechas y horarios en que se podrán obtener las bases , previo pago de derechos.

- Fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones.

- La indicación de si la licitación pública es nacional o internacional, si se realiza bajo la vigencia de algún tratado y el idioma o idiomas en que se podrán presentar.

A. Si son adquisiciones, arrendamientos o servicios, contendrán además :

I. Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios objeto de la licitación, así como la que corresponda a por lo menos cinco de las partidas o conceptos de mayor monto.

II. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago.

III. En caso de arrendamiento financiero, si éste es con opción de compra o no.

B. En materia de obras públicas, además contendrá :

I. Descripción general de la obra y el lugar en dónde se llevarán a cabo los trabajos, así como la indicación de si se podrá o no subcontratar partes de la obra.

II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos.

III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales a cargo del particular.

IV. La información del porcentaje a otorgar por concepto de anticipos y la forma de otorgarlos, y

V. Los criterios generales conforme a los que se adjudicará el contrato.

De lo anterior se desprende que entre la emisión de la convocatoria como acto administrativo y las bases para licitación pública si hay diferencias, ya que en las primeras solamente se realiza una plicitación u oferta pública, en tanto en las segundas ubicamos las cláusulas generales y particulares que constituyen el pliego de condiciones a que se deberán someter los contratantes particulares, ya sean proveedores o contratistas, y que posteriormente formarán parte del contrato (80).

El pliego de condiciones o bases estarán a disposición de los particulares desde el día de la

---

80. ESCOLA, HECTOR JOSÉ. TRATADO... Op cit, t I, pp 342 y ss; DE LAZARINI, ANDRÉS. Op cit



publicación de la convocatoria y hasta 7 días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, y contendrán (art 33) .

I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante ;

II. Poderes que deberán acreditarse ; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de propuestas, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;

III. Señalamientos que en caso de incumplimiento a alguna de las condiciones de la licitación, será motivo de descalificación ;

IV. Idioma o idiomas en que deberán presentarse las proposiciones ;

V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como las propuestas podrán ser negociadas;

VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación del contrato y de que al evaluarse no se podrán emplear mecanismos de puntos o porcentajes.

De manera particular, en materia de adquisiciones y obra públicas, además contendrán :

**A. Adquisiciones :**

I. Descripción completa de los bienes y

servicios, así como los datos técnicos tendientes a su conservación, mantenimiento, mejor aprovechamiento y a su cotización, como pueden ser dibujos, cantidades, muestras, pruebas u otras análogas. La ley es muy casuística al respecto.

II. Plazo, lugar y condiciones de entrega.

III. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar.

IV. Condiciones de precio y pago.

V. Los anticipos que se podrán otorgar y que en ningún caso excederán del 50%.

VI. Si la adjudicación de bienes y servicios se realizará en bloque o por partidas, indicando si se aplicará el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 49, así como el número de proveedores solicitados, porcentajes por asignar y el precio diferencial que se asignará que no podrá variar del 5% de la propuesta mas baja.

VII. En los contratos abiertos o de suministro

a) la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar o el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse.

b) se hará una descripción completa de los bienes o servicios relacionada con sus correspondientes precios unitarios.

c) hacer referencia al contrato celebrado, en la solicitud de entrega de los bienes.

d) que su vigencia no exceda del ejercicio fiscal correspondiente, salvo que se obtenga la autorización previa conforme lo dispone el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

e) hacer el corte cada 30 días como máximo, fecha en que se realizarán los respectivos pagos por parte de la administración pública.

f) que su vigencia no exceda de tres ejercicios fiscales.

VIII. La descalificación del proveedor que haya acordado con otro u otros, elevar los precios de los bienes o servicios.

IX. Instrucciones para elaborar las propuestas y otorgar las garantías , y

X. La vigencia de la cláusula de ajuste (81) y de que pago se realizará en todo momento en moneda

---

81. La cláusula de ajuste también es llamada cláusula de estabilización monetaria; cfr BIAS BRAVO, ARTURO. Op cit, pp 34-41.

nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que haga el pago de los bienes.

**B: Obras públicas :**

I. Proyectos técnicos de arquitectura y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas decalidad de materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo; y relación de conceptos de trabajo, de los que se realizará análisis y relación de costos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción.

II. Relación de materiales y equipo de inatención permanente que proporcione la administración pública (caso establecido en el artículo 3o.).

III. Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio fiscal, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal.

IV. Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos que deberán cumplir los interesados.

V. Forma y términos de efectuar el pago objeto del contrato.

VI. Datos sobre la garantía de seriedad de la propuesta, forma y término del o los anticipos y procedimientos de ajuste de precios.

VII. Lugar, fecha y hora para la visita al lugar de realización de los trabajos en un plazo de diez días posteriores a la publicación de la convocatoria y siete días anteriores a la presentación y apertura de propuestas.

VIII. Información acerca de las partes de la obra que podrán subcontratarse.

IX. Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara de la industria o comercio que corresponda.

X. Plazo de ejecución del contrato.

XI. Modelo de contrato.

XII. Condiciones de precio y pago.

La libre concurrencia así como la igualdad entre los proponentes u oferentes está garantizado, especialmente por lo que se refiere al contenido de las bases de la licitación, plazos de ejecución del contrato, forma y plazo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías (art 33, 2o párrafo). Asimismo les está asegurado el acceso a la información relacionada con la licitación (art 34, primer párrafo).

El plazo para presentar y proceder a la apertura de propuestas no podrá ser inferior a 40 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria. Dicho plazo podrá reducirse en materia de obras públicas por razones justificadas y urgentes y no podrá ser menor a

diez días naturales. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicio, el comité de adquisiciones autorizará la reducción del plazo (art 34, segundo párrafo) (82).

La ley en cita ordena la forma escrita y ésta es la forma en que se presentarán las propuestas, en dos sobres cerrados que contendrán, cada uno, la propuesta técnica y la propuesta económica, por separado, incluyendo en la económica la garantía de seriedad de las ofertas (art 36).

Excepciones a la licitación pública. Deben fundarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honrados que aseguren al Estado las mejores condiciones. El dictámen contendrá además (art 80):

1. El valor del contrato
2. Descripción de los bienes y servicios o una descripción general de la obra pública, según corresponda.
3. Nacionalidad del contratante particular.

---

82. En caso de que sea necesario modificar la convocatoria se tendrá que hacer del conocimiento de los interesados por los mismos medios que se dió a conocer; si las que se modifican son las bases o pliego de condiciones se publicará un aviso en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, por el que se les notifique a los interesados que deben ocurrir al órgano estatal a imponerse de las modificaciones respectivas, con anticipación de 7 días a la fecha de la

4. El origen de los bienes , es decir, si la procedencia es nacional o extranjera, para los efectos del artículo 30 y 31 de la ley

Procede la adjudicación por invitación a cuando menos tres proveedores, o también adjudicación directa, cuando no se exceda el contrato de los montos presupuestales autorizados y que no se fraccionen los trabajos (art 82). Las operaciones de adquisiciones y obras públicas en el caso que se comenta no pueden rebasar el 20% del presupuesto anual destinado a esas contrataciones, y en caso de rebasarlo será necesaria la autorización del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad (arts 80, tercer párrafo y, 82 segundo y tercer párrafo).

Las dependencias y entidades, preferentemente invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, salvo que ello, a su juicio, no resulte conveniente, en cuyo caso utilizarán el procedimiento de adjudicación directa. En cualquier supuesto se convocará a la o a las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios (art 81, segundo párrafo).

---

apertura de ofertas, sin variar o sustituir los bienes o trabajos iniciales o bien adicionarlos (art 35)

Las reglas generales para el procedimiento de invitación restringida son :

I. La apertura de sobres aún sin la presencia de los proponentes pero siempre en presencia de un representante del órgano de control.

II. A los demás supuestos aplicables a la licitación pública en general.

Además en materia de adquisiciones contendrá :

a) indicar en las invitaciones o solicitudes de cotización, cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos según corresponda conforme al artículo 33.

b) los plazos para la presentación de propuestas que atenderá a la complejidad para elaborar las mismas y llevar a cabo la correspondiente evaluación.

En materia de obras públicas :

a) indicar en las bases o invitaciones los aspectos señalados en el artículo 133.

b) los proponentes que acepten están obligados a presentar su propuesta.

c) los plazos para presentar propuestas se fijarán atendiendo al monto, características, especialidad, condiciones y complejidad de los trabajos.

Son casos generales de convocatoria a procedimiento de invitación restringida (art 81):



1. Cuando el contrato solamente pueda celebrarse con una determinada persona (obras de arte, patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos).

2. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el medio ambiente de una zona o región del país 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.

3. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables a los proveedores o contratistas.

4. Se hayn realizado previamente dos licitaciones públicas que se hayan declarado desiertas.

Para el caso de adquisiciones :

Las establecidas en el apartado A del artículo 81, fracciones I a VIII de la ley en cita, que procede en los siguientes términos : por tratarse de artículos perecederos; cuando el contrato de consultoría sea de naturaleza confidencial o del interés público; cuando se trate de bienes de marca determinada ; cuando se contrate con grupos urbanos marginados o con grupos

rurales; cuando su adquisición esté destinada a la comercialización o procesamiento productivo; cuando se adquirieran en almoneda pública en condiciones especialmente favorables, y ; cuando se trate de servicios profesionales con personas físicas.

Para el caso de obras públicas :

El citado artículo 81 apartado B, fracciones I a III, se sintetizan en los siguientes casos : cuando en la obra pública no sea posible precisar el alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución; cuando se requiera de mano de obra campesina o urbana marginada; cuando se pudiera afectar la seguridad de la Nación o comprometer información confidencial.

La ley apunta específicamente que habrá contratación directa cuando el contrato se realice con fines exclusivamente militares o para las fuerzas armadas, sean necesarios para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, así como para garantizar la seguridad interior, siendo aplicable éste último párrafo a las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza y las obras públicas (art 42).

Mencionamos las fases de la licitación pública en materia de adquisiciones (art 45):

- se deberán adquirir por parte del particular las bases de licitación

- presentación de propuestas en sobre cerrado

- apertura de propuestas técnicas, que deberán ser rubricadas por todos los participantes

- apertura de propuestas económicas, en las que se acrediten los requisitos se les dará lectura en voz alta al importe de las propuestas.

El fallo de la licitación será :

a) dentro de los 40 días desde que se abrieron las propuestas técnicas.

b) se podrá diferir por una sola vez, siempre y cuando no excedan de 20 días.

El fallo de la adjudicación se deberá dar a conocer en junta pública o mediante notificación personal.

Se debe entregar el documento en que se justifiquen las razones que llevaron a la administración pública a elegir determinado proveedor, en la junta pública se deberá levantar el acta respectiva.

Se deberán levantar actas de los respectivos actos de presentación y apertura de propuestas, los importes y causas que hubieren motivado su desechamiento, mismas que serán entregadas en copia a los participantes.

El derecho de los proponentes a que su opción sea evaluada se perfecciona por las condiciones en las que se les solicita información, documentos y requisitos que sirven para reunir las condiciones legales, técnicas y económicas, además de garantizar satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo de voluntades. En caso de empate en la licitación pública el contrato se adjudicará a quién presente la proposición cuyo precio sea el más bajo. Es reiterativa la misma ley al establecer la necesidad de emitir un dictámen (resolución administrativa) de los motivos de hecho y fundamentos jurídicos en que se apoyó la resolución (art 46).

En materia de obras públicas ya sea por contrato o por administración directa (art 56):

La contratación de obra pública puede celebrarse de las siguientes formas : a) sobre la base de precios unitarios en la que el pago del precio se hará por concepto de trabajo determinado, y b) a precio alzado, en cuyo caso la remuneración o pago total será por la obra terminada y ejecutada en el plazo establecido; en éste caso los aspectos técnicos y los económicos deberán desglosarse en actividades principales y no podrán modificarse en el monto, plazo o precio; bajo

esta ultima forma se deben contratar los proyectos integrales (artb 57).

En la licitación de la obra pública, operan las mismas fases que en la licitación para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, excepto en lo que hace al plazo en el que se debe emitir el fallo de adjudicación directa que es de 40 días que podrá ser diferido por otro término igual (art 50).

Los criterios de evaluación están normados por la necesidad de que en las propuestas se incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en la convocatoria; que el programa de ejecución sea factible de realización dentro del plazo solicitado, con los recursos considerados por el solicitante y que las características, especificaciones y calidad de los materiales sean de las requeridas por la convocante. En cuanto a precios se deberán analizar, calcular e integrar en precios unitarios conforme a las disposiciones emitidas por la secretaría de Hacienda y Crédito Público. El contratista que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas, además de que haya garantizado las obligaciones derivadas del contrato, será el ganador. En caso de empate, así como en el dictámen de adjudicación, se siguen los lineamientos que para las adquisiciones se han mencionado (art 59). Lo mismo sucederá en caso de que los proponentes

no reunan los requisitos establecidos en el pliego de condiciones o sus precios no fuesen aceptables (art 60).

Por lo que toca a la **licitud** del contrato que se haya de celebrar, la administración pública debe observar todo el régimen aplicable a los contratos que celebre. No obstante existen disposiciones especiales que debemos observar :

Serán de observancia obligatoria los acuerdos, circulares, decretos o reglamentos que sean expedidos por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comercio y Fomento Industrial.

La eficacia espacial de validez de la ley, se circunscribe al territorio nacional, y en lo conducente por lo dispuesto en la legislación del lugar dónde se formalice el contrato o acto jurídico (art 16).

Los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por ésta ley serán nulos de pleno derecho (art 15).

Los órganos de la administración pública podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro del presupuesto aprobado en la partida correspondiente, salvo casos excepcionales y previa autorización de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, se podrá contratar sin saldo disponible (art 29).

Existe la prohibición para las dependencias o entidades de financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, salvo autorización previa y específica de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; los anticipos no son operaciones de financiamiento (art 44).

Se deben emplear preferentemente los recursos humanos del país y los bienes y servicios de procedencia nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales (art 43).

Existen disposiciones relativas (art 62, párrafos 4, 5 y 6) :

Está prohibido que el contratista haga ejecutar la obra por otro, salvo autorización de la dependencia o entidad cuando se trate de partes de la obra. En todo caso el contratista será el único responsable de la ejecución.

Está prohibido ceder en forma total o parcial en favor de cualquier persona física o moral. los derechos y obligaciones que deriven de los contratos de obra pública, excepción hecha de los derechos de cobro sobre estimaciones por trabajos ejecutados en cuyo caso se deberá contar con la conformidad de la dependencia o entidad.

En lo no previsto por la ley, se aplicará

subsidiariamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; asimismo se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles (art 13).

Respecto de los vicios ocultos (03) o de cualquier otra responsabilidad se resolverá en los términos del código civil mencionado, es decir, se trata de una situación de reenvío (art 75).

#### 6. EJECUCION DEL CONTRATO

Principio de continuidad en la ejecución. La ejecución del contrato, se asegura por la garantía que tienen que prestar los particulares, y se dan en tres casos (art 38)

- a) garantía de seriedad en las propuestas
- b) garantía de anticipos recibidos
- c) garantía de cumplimiento de contrato

No se establece clase especial de contrato de garantía, pero se exceptúa de prestarla a las empresas

---

03. Se deben garantizar por 12 meses con fianza de 10% del monto total, carta de crédito por el 5% o aportar recursos líquidos por el 5% invertidos en instrumentos de renta fija en un fideicomiso; la dependencia puede exigir el saldo de las indemnizaciones que no cubran las garantías (art 75).



gubernamentales que comercialicen o sometan a procesos de producción tales bienes y cuando la obra pública esté relacionada con la seguridad de la nación o resulte confidencial para el gobierno (art 38, segundo y tercer párrafo) . En las obras públicas , las garantías de anticipos y cumplimiento, el contratista debe presentar la garantía en el plazo de 15 días a partir de la adjudicación y los anticipos deben ser entregados en igual plazo (art 38 tercer párrafo) .

Los contratos que hayan sido adjudicados deberán celebrarse en un término de 20 días contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente, tratándose de adquisiciones (art 50 primer párrafo) y de 30 días si son Obras Públicas (art 62) .

El otorgamiento de anticipos se sujetará a los siguientes términos (art 63) :

a) serán puestos a disposición del contratista en la fecha pactada y el atraso diferirá en igual plazo la ejecución pero si el contratista no entregó la garantía no procederá el diferimiento

b) cuando sea modificado el contrato no ha lugar a la entrega de anticipos, salvo que se trate de inmuebles arqueológicos , artísticos e históricos en los

que no sea posible determinar el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, especificaciones de trabajo y programas de ejecución (art 70 in fine).

Obligaciones de la administración pública :

Poner a disposición del contratista el o los inmuebles; su incumplimiento prorróga en igual término el plazo de ejecución del contrato (art 65).

Pagar el precio estipulado en el contrato en un plazo de 20 días a partir de que se haga exigible la obligación a cargo de la propia dependencia o entidad (art 52).

Obligaciones del particular :

Garantizar la operación y funcionamiento.

Asegurar los bienes hasta el momento de entrega.

Capacitar al personal que operará los equipos.

Facultades de dirección y control. La secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene atribuciones para intervenir en cualquier acto en que considere se ha violado la ley. Si se cancela el procedimiento de adjudicación el órgano del Estado correspondiente hará el efectivo reembolso a los particulares (art 33 in fine).

Las dependencias y entidades establecerán la "residencia de supervisión" que será la res-

ponsable de supervisar, vigilar, controlar y revisar los trabajos terminados y por pagar (art 64).

Los órganos estatales deberán conservar la documentación de los actos y contratos celebrados en un lapso de 5 años, así como tienen la obligación de enviar información periódica a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de Contraloría y Desarrollo Administrativo (art 84).

Los órganos estatales competentes podrán verificar en cualquier tiempo la realización de los contratos, así como realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades, así como solicitar de los servidores públicos y de los contratantes particulares, datos e informes (art 85).

Así también podrá comprobar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles (art 86).

Facultades de modificación. La administración pública por razones fundadas puede incrementar la cantidad de bienes mediante modificaciones a sus contratos vigentes, siempre que no sean mayores al 15% de los conceptos y volúmenes establecidos y el precio sea igual al pactado originalmente. Igual porcentaje se aplicará a las modificaciones o prórrogas en los contratos de adquisiciones (art 53).

Tratándose de bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará por cada partida o concepto (art 53).

Las modificaciones deben constar por escrito. Las dependencias o entidades deberán abstenerse de hacer modificaciones que impliquen otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor, en lo relativo a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y los que estén dispuestos por la ley (art 53).

Los órganos estatales pueden incorporar modalidades en los contratos, que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones, siempre que no se desvirtúe el tipo de contrato que se haya licitado (art 57 in fine).

En materia de obras la modificación no debe rebasar el 25% del monto o plazo y no debe implicar variación sustancial al proyecto. Si excede el porcentaje o se varía sustancialmente el proyecto, se podrá celebrar por única vez un convenio adicional (art 70).

El atraso en la formalización de los contratos modificará en igual tiempo la ejecución del contrato (art 50, cuarto párrafo).

Facultades de sanción. Operan en los siguientes casos .

Si el contratante particular no formaliza el contrato en 20 días tratándose de adquisiciones, se adjudicará al participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja y así sucesivamente; en todo caso se hará efectiva la garantía que se hubiere otorgado (art 50 segundo párrafo).

En caso de que no se pague al contratista particular en el término de 20 días, hace responsable al servidor público y a la administración pública que deberá pagar gastos financieros conforme a la Ley de Ingresos de la Federación (art 52 segundo párrafo).

Si el contratista no formaliza el contrato en 30 días se procederá en los mismos términos del artículo 50, siempre que no sea superior al 10% de la postura ganadora originalmente (art 62 segundo párrafo).

El contratista deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso más los intereses correspondientes; lo anterior deberá pactarse en los contratos respectivos (art 69).

Además la administración pública por conducto de la secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá imponer multas por infracción a la ley (art 87).

A los que hubieren actuado con dolo o

mala fe, serán boletinados de 6 meses a 2 años para que no puedan participar como proponentes y contratistas (art 88)

Las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Hacienda y Crédito Público podrán suspender el contrato o ejecución de la obra en que hubiere alguna infracción a la ley; así también se procederá en contra de los servidores públicos en términos de la ley respectiva (art 89).

No se incurre en responsabilidad por fuerza mayor o caso fortuito (art 91). Se establecerán procedimientos para la imposición de sanciones o multas (arts 90 y 92). Las responsabilidades anteriores son independientes de las civiles y penales a que haya lugar (arts 93 y 94).

#### 7. TERMINACION DEL CONTRATO

~~Por cesación de sus efectos.~~ El contratista comunicará a la dependencia o entidad la terminación de los trabajos que le fueron encomendados y ésta verificará que se encuentren debidamente concluidos dentro el plazo; una vez que se haya constatado lo anterior el órgano estatal procederá a su recepción informando a la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fijando fecha en la que se recibirán los trabajos y se procederá a levantar el acta correspondiente (art 74).

**Por extinción.** Se utilizó nuevamente la figura jurídica de la suspensión del contrato, temporal o parcial, por causas justificadas. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades designarán a los servidores públicos que podrán ordenar la suspensión (art 71).

La ley utiliza los términos suspensión, rescisión administrativa o terminación anticipada .

Hemos indicado que el contrato administrativo concluye por la cesación de sus efectos o por su extinción. La rescisión administrativa se traduce en un acto administrativo que lleva aparejada la caducidad (por acuerdo entre las partes) o la revocación (decisión unilateral de la administración pública)) (art 72 de la ley).

Por otra parte, la suspensión en la ley vigente tiene dos aspectos; la suspensión temporal total con las características de rescisión administrativa, figura utilizada probablemente para no pagar indemnización al contratante particular; y la suspensión temporal parcial con efectos de modificación en el monto, el plazo, el concepto o el volumen (art 72).

Los efectos de la revocación (rescisión administrativa según la ley) son :

Pago de gastos no recuperables, siempre

que estos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato (art 72-I); caso de suspensión o revocación.

Ejecución de las garantías por incumplimiento del contrato por parte del contratista y abstención de pago por parte de la administración pública hasta su total amortización en un plazo de 40 días (art 72-II); causas imputables al particular.

Por causas de interés público, se procede en los términos de la fracción primera (art 72-III).

Suspensión de la obra por parte del particular, previa solicitud ante el órgano estatal y en caso de negativa por el órgano jurisdiccional (art 72-IV), por caso fortuito o fuerza mayor.

El procedimiento por el que se sigue la rescisión administrativa está calificado por la necesidad que tiene la administración pública de notificar al contratante particular y a los órganos de control de tal resolución (art 73).

En caso de rescisión los anticipos se reintegrarán a las dependencias en un plazo de 20 días, bajo pena de cubrir cargos adicionales (art 63-III).



8. CAUSAS QUE EXCLUYEN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

~~El equilibrio económico del contrato~~, está contemplado en la ley, por circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, que determinen un aumento o reducción de los costos, mismos que pueden ser revisados atendiendo al procedimiento pactado. Debe constar por escrito y no aplica en materia de importaciones (art 67).

En todo caso los procedimientos de **ajuste de costos** se deben ajustar a los supuestos marcados en la ley (art 68):

I. Regirá a partir del momento en que se hayan producido el aumento o decremento en el costo.

II. Serán calculados con base en los precios que determine la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. Los precios del contrato permanecerán fijos hasta la terminación de los trabajos contratados.

~~Lo anterior rige únicamente para obras públicas~~ no así para adquisiciones, arrendamientos y servicios, lo que significa una gran laguna legal en lo atinente a la terminación contractual en materia administrativa; debe solicitarse por el contratista a mas tardar dentro de los 30 días naturales siguientes a la

fecha en que la dependencia o entidad resuelva por escrito el aumento o reducción respectivos (arts 50 párrafo tercero y 62 párrafo tercero).

#### 9. JURISDICCION

Nos atenemos a lo señalado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula de manera uniforme un solo recurso administrativo, cuando de actos y resoluciones administrativas se trata, obligatorio únicamente para la administración pública centralizada.

En tratándose de entidades paraestatales el artículo 15 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que solamente aplicarán los recursos de tal ley cuando no estén regulados por sus respectivas leyes de forma especial, lo que se ratifica con lo establecido por el segundo párrafo del artículo primero de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que establece "...se sujetarán, en primer término, a lo establecido en ésta ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.", lo que significa que sigue subsistiendo el recurso administrativo contenido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas cuando de órganos estatales descentralizados se trata (84).

---

84. MARTINEZ MORALES, RAFAEL. ...primer curso, Op cit, pp 122-133

Consideramos que igual suerte van a correr el procedimiento de ajuste de precios u otro similar; al respecto estimamos lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo :

" Artículo 12. Las disposiciones de éste Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Artículo 15. La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo al que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no quiera firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital. "

Subsiste sin embargo, el problema cuando los procedimientos los debe realizar un órgano estatal descentralizado.

El recurso de revocación y el de inconformidad de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es muy semejante a la suspensión del acto reclamado en materia de amparo administrativo, artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo, con la peculiaridad de que la suspensión operaría a petición de parte (85).

No obstante, estimamos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo será aplicable hasta el acto de adjudicación del contrato administrativo, no así cuando se trate de ejecución y adjudicación del mismo (86):

**"... diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plene jurisdicción, son :**

**...b) Ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder..."**

Lo anterior en virtud de que la administración pública al ser parte en un contrato administrativo no podrá volver a revisar su actuación durante la ejecución del mismo.

---

85. MARTINEZ MORALES, RAFAEL. DICCIONARIO JURIDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, vol 3, HARLA, MEXICO, 1996, pp 40-41, 208-210; NORIEGA, ALFONSO.

LECCIONES DE AMPARO, t II, PORRUA, 4a ED, MEXICO, 1993, pp 1018 y ss.

86. BIELSA, RAFAEL. LOS CONCEPTOS JURIDICOS Y SU TERMINOLOGIA. DEPALMA. 3a ED. BUENOS AIRES, 1987, pp 119-120; un interesante y reciente método de

## **CAPITULO CUARTO**

### **CONVENIENCIA DE LA LEY DE CONTRATOS**

#### **DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Resulta innegable que aún con el desarrollo que han alcanzado los contratos que hemos descrito en el capítulo que antecede, todavía la situación se encuentra muy dispersa respecto de lo que menciona el artículo 134 constitucional, aunque el legislador ya comienza a reunir tales operaciones en un solo texto, como es el caso de los servicios de cualquier naturaleza pero de forma muy tenue, pues el reenvío a las leyes comunes es patente como podemos observar ; no es nuestro objeto pero señalamos que nos podemos encontrar en un proceso de privatización de las normas de derecho público, no simplemente de bienes y servicios. De ahí que se sustente nuestra propuesta en criterios jurídicos, que tiendan a hacer más expedita y real la aplicación de recursos económicos, logro que se alcanzará , además de las normas de formación contractual, con las de ejecución y terminación de contratos administrativos, tal y como lo establece el citado artículo constitucional.

---

estudio respecto de la ineficacias de los actos jurídicos en materia administrativa en GONZALEZ PEREZ, JESUS. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEY DE 14 DE JULIO DE 1994). PORRUA-UNAM. MEXICO. 1995. pp 62 y ss; MARGAIN MAMATOU, EMILIO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD. PORRUA. 4a ED, MEXICO, 1991, pp 5-6.

1. ESTADO ACTUAL DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES,  
ARRENDAMIENTOS Y ENAJENACIONES DE TODO TIPO DE  
DE BIENES, PRESTACION DE SERVICIOS DE CUALQUIER  
NATURALEZA Y LA CONTRATACION DE OBRAS PUBLICAS.

Establece un principio jurídico que dónde la ley no distingue, no cabe distinguir; y encontramos que en nuestra legislación en materia de contratos administrativos, ha sido injustificadamente fraccionada.

El artículo 134 constitucional establece que tales contratos son extensivos a toda clase de bienes; no encontramos la explicación por la que, las adquisiciones y los arrendamientos han sido limitados a los simples bienes muebles o de consumo. Como gran acierto tenemos la inclusión de los contratos de servicios de cualquier naturaleza en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Pero el contrato ausente es el de enajenaciones de toda clase de bienes; tanto las enajenaciones como las adquisiciones persiguen fines diferentes, uno la desincorporación otro la incorporación de bienes y es por eso que no es una compraventa civil común como institución que goza de disposiciones uniformes y generales. De otra parte no es regulando exageradamente la licitación pública, como se van a alcanzar esos objetivos de aplicación exacta de los recursos económicos, pero si se ignoran los elementos, ejecución y terminación, está destinado el artículo 134 constitucional a ser un

precepto no obedecido, es decir, desde le inicio hasta el final de un contrato de la administración pública, las leyes deben asegurar el interés público. Pero no obsta que los juristas aseguren que los contratos administrativos son producto de la ofuscada mente de algunos.

Así las cosas, tenemos que la Constitución mexicana no ordena un régimen especial para los contratos administrativos, sino que se limita a sujetar la formación de los mismos a los elementos de honradez, imparcialidad, honorabilidad, imparcialidad y eficacia, que se espera de los servidores públicos, lo que sin duda nos conduce a pensar que la ley y la realidad ya no son compatibles (87).

Por otra parte resulta muy estrecha la relación que guardan el derecho presupuestario y el derecho patrimonial, éste último es al que pertenece nuestro objeto de estudio.

---

87. vid GONZALEZ PEREZ, JESUS.Op cit,pp 54 y 55,al referirse a la función administrativa declara que "En derecho administrativo, como en derecho privado, desempeña una función teleológica, aunque con diferente valoración de contenido." refiriéndose a la causa, en éste caso aplicado a los contratos administrativos, de interés público; GUTIERRES Y GONZALEZ, ERNESTO.DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. PORRUA. MEXICO. 1993.

Tenemos que el contrato que se realiza con relación a la clase de contrato administrativo de que se trate, por su naturaleza económica serán de **gasto corriente** por adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios, y; serán contratos de **gasto de capital** por adquisición en bienes, servicios u otros gastos diversos destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la administración pública. Se desprenden fundamentos legales, aspectos técnicos y competenciales, que norman la materia de contratos pero que pertenecen al derecho financiero estatal (88).

La conveniencia es clara respecto de que se legisle en materia de contratos administrativos como lo estiman autores mexicanos (89); en el oficio circular relativo a la clasificación por objeto del gasto que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e

---

88. SUBSECRETARIA DE EGRESOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO. MEXICO. 1995, pp 11-12

89. SERRA ROJAS, ANDRES. Op cit.



integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de septiembre de 1995, establece dentro del capítulo 6000 perteneciente a las obras públicas, la posibilidad de que éstas se contraten:

**6100 OBRAS PUBLICAS POR CONTRATO.** Asignaciones destinadas al pago de obras públicas que la Administración Pública Federal contrate con personas físicas y morales. Estas obras pueden ser construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas...

El capítulo citado es el perteneciente a las obras públicas en general, las partidas presupuestarias números 6200 y 6300 se refieren a la administración directa y a los estudios relacionados con la obra pública. .

Por otra parte y solamente a título de información, enunciamos los contratos que puede celebrar la administración pública con fundamento en la Ley General de Bienes Nacionales, algunos de ellos que bien podrían pertenecer al artículo 134 constitucional.

Enajenación de bienes inmuebles de dominio público previa su desincorporación (art 8o. fracción VI); los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles previo

avalúo (art 8o. fracción VIII); la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales (art 9); ejecución de obra pública sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Obra Pública (art 9); la adquisición de bienes inmuebles por vía de derecho privado (art 13); transmisión de dominio a título oneroso o gratuito de bienes inmuebles de dominio privado en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo necesidades colectivas de habitación (art 58 fracción I); permuta de esos mismos bienes con entidades federales o municipios (art 58 fracción IV); arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas de interés social y sin fines de lucro (art 58 fracción V); enajenación a título oneroso de dichos inmuebles a empresas que beneficien a la colectividad (art 58 fracción VI), y; enajenación o donación en los demás casos en los que se justifique, en los términos de la ley (art 58 fracción VII):

Todos los anteriores son casos en los que se protege el interés público, que sin embargo no está considerado en el artículo 134 constitucional. Los anteriores contratos están sujetos a las disposiciones administrativas aplicables, así como a las generales del derecho civil, como en el caso de la compraventa serían las de capacidad más las de disposición conforme a derecho del bien de que se trate por parte del particular

contratante (90).

## 2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE CONTRATOS

### DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Al tenor de lo establecido, el espectro contractual es prolífico, pues se encuentra disperso en las leyes administrativas mexicanas.

Nuestra propuesta consiste en crear un ordenamiento con la instituciones ya utilizadas por el legislador en las leyes que hemos referido; a partir de esa idea nuestra propuesta reglamentaría aspectos de interés público mas que de cualquier otra índole, así como la adecuación de la realidad práctica del derecho; es necesario dejar atrás lo excesivo de la regulación procedimental administrativa, para dar paso a un proyecto sustantivo, es decir, lo que puede y debe hacer la administración pública tanto como su contratante particular, ya que como lo hemos apuntado la reciente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es una ley de corte procedimental que tiene por fin formalizar la adjudicación de alguno de los contratos que reglamenta.

---

90. Vid. DIAZ BRAVO, ARTURO. Op cit, pp 64-76; ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Op cit, t IV, pp 74-76; reenvío que deriva del artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales y artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

De antemano aclaramos que nuestra propuesta no pretende que se deroguen toda las leyes positivas de nuestro sistema de contratación administrativa, ya que la mayor parte de ella tiene un valioso bagaje jurídico administrativo que es pertinente conservar; del mismo orden de ideas establecemos que tratamos de cubrir un gran espacio vacío y dejar a las leyes ya existentes la actuación y procedimientos administrativos, es decir, realizar labor de integración, no de oposición.

Nuestra propuesta también se apoya en la idea de que, es excesiva la regulación administrativa en materia de contratos porque existen demasiadas lagunas, que la misma ley no ha cubierto; llegado el caso sería tan inmenso el régimen a observar en dicha materia, que la imposibilidad para su aplicación resulta obvia, por la aglomeración de acuerdos, circulares, reglamentos y últimamente estamos a la espera de un manual de operación que a la fecha no ha sido publicado decreto alguno (91).

---

81. Lo inútil de los acuerdos, circulares y disposiciones administrativas similares, estriba en que ni los mismos órganos del Estado están posibilitados para determinar los ordenamientos vigentes que se deben aplicar, tal es el caso de los formatos de pedido y modificación en materia de adquisiciones publicados en Diario Oficial de

El artículo 61 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ordena el mínimo de estipulaciones y declaraciones que los contratos de obra pública deben contener:

1. Autorización presupuestaria
2. Vigencia del contrato
3. Porcentajes, número y fechas de exhibición y amortización de anticipos
4. Penas convencionales
5. Forma de reintegrar cantidades pagadas en exceso al particular
6. Procedimiento de ajuste de costos
7. Descripción de la obra y sus anexos

---

la Federación de fecha 6 de febrero de 1981, derogados por el reglamento de adquisiciones de fecha 13 de febrero de 1990, pero que se continuaron utilizando hasta fines de 1994; la actual Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo tercero transitorio determina que se expedirán manuales de procedimientos y disposiciones relativas, pero deja vigentes dos reglamentos en lo que no se opongan a la misma ley, contradiciendo de alguna forma al artículo segundo transitorio.

8. Procedimientos convencionales para resolver controversias futuras (92).

Lo anterior cabe para el caso de las obras públicas por contrato, pero no aplica mas que supletoriamente a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de todo tipo de bienes: pero aún con todo ello, en la práctica los instrumentos contractuales de obra pública rebasan con mucho a las disposiciones legales en las materias referidas.

Creemos que las leyes , hoy deben presentarse con un formato distinto al que se viene dando y que las mismas deben actualizarse en materia de contratos de la administración pública e incluir disposiciones que contemplen la responsabilidad del Estado, a consecuencia de sus hechos, por las causas supervinientes, así como hacer más claro el concepto de interés público (93):

" El contrato tiende a ser una convención sobre un objeto 'determinado', pero condicionado en buena parte por la ley, antes o 'después' de celebrado ; porque todas las disposiciones de orden público que alteran los contratos llevan implícita la clausula rebus sic

---

92. El artículo segundo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas derogó todas las disposiciones que se opusieran a la misma; es el caso de los modelos de contrato de obras; cfr infra, Cap II, núm 2.

93. BIELSA, RAFAEL. ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO, t IV, DEPALMA, BUENOS AIRES. 1962. Pp 487-491

stantibus, es decir, que sus cláusulas se mantienen en vigor mientras el 'orden de cosas sigue como estaba cuando el contrato se celebró', y a veces ni ese supuesto se tiene como verdadero. Cuando esto ocurre es porque el orden jurídico, al menos el 'subsuelo' , está conmovido. Obra sabia del legislador es asegurar su estabilidad...

El carácter jurídico del contrato, dentro de la clasificación general, depende de la necesidad de realizar el interés público. Los derechos y privilegios que por virtud del contrato tiene la administración no resultan del libre juego de la voluntad y del interés de las partes, sino de la causa, que siempre es ese interés general "

En cuanto al interés público, opinamos que se logrará en tanto los beneficios de la correcta aplicación de los recursos en los contratos que celebre la administración pública, se traduzcan en beneficio de la colectividad de forma directa o indirecta, mediata o inmediata; es por ello que resulta difícil epresar su definición y aún más en una ley (94).

Es necesario también establecer casos de imprevisión que garanticen la estabilidad del contrato y que sobrevengan por cuestiones de economía o de interés

---

94. MARTINEZ NOBALES, RAFAEL...SEGUNDO CURSO, Op cit

general (98).

Los contratos administrativos se encuentran en proceso de evolución , y mas a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, lo que implica la utilización de mecanismos que tiendan a perfeccionar la utilización de la figura contractual; el Estado no puede seguir siendo responsable de los actos u omisiones de los particulares e irresponsable de sus propios actos, como lo ha sido en buena parte del presente siglo.

Dentro de los principales aspectos a mencionar están, las ineficacias del contrato administrativo, tema de por sí diversificado en las áreas del derecho civil tanto como en el derecho administrativo. No es nuestra intención agotar las diferentes teorías que existen al respecto pero sí fundamentar nuestra opinión en alguna de ellas. La ley que más acude a auxiliarnos es la casi reciente Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su artículo tercero establece los elementos del acto administrativo y, en los artículos cinco, seis y siete regula el régimen de las nulidades y anulabilidades del mismo.

---

98. SERRANO TRIANA, ADOLFO. SENTIDO Y ACTUALIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

EUDEMA. MADRID. 1989. Pp 37, 38 y ss



No es objeto del presente trabajo entrar al estudio de la citada ley de procedimiento administrativo, por lo que nos limitamos a enunciar las causas y efectos de las nulidades en los actos administrativos.

Son nulos los actos administrativos que no sean expedidos por órgano estatal competente y con las correspondientes formalidades de la ley o decreto para emitirlo; los actos que no tengan objeto determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de lugar y tiempo; los actos que no cumplan con la finalidad de interés público; los actos en los que no conste firma autógrafa y por escrito de la autoridad que lo expide, salvo excepción de ley; los actos que no estén fundados; los actos que no estén fundados y motivados debidamente; los actos que no se ajusten a la ley de procedimiento administrativo; los actos en los que medie error sobre el objeto, causa, motivo o fin de los mismos; los actos en los que medie dolo o violencia; los actos en los que no mencione órgano estatal del que emana; los actos que sean expedidos por órgano colegiado sin que se hubieren satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto.

El acto que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un

nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

La antirresponsabilidad del Estado se expresa de forma por demás recalcitrante, al establecer que en el caso de que el acto se haya consumado o sea de imposible reparación la responsabilidad será del servidor público que lo emitió, exclusivamente; aunque el Código Civil admite la responsabilidad subsidiaria del Estado, pero no lo trataremos.

Los efectos de la nulidad, en la doctrina de los actos jurídicos en general se expresa en los siguientes términos (96) :

"...Hecha ésta breve mención de los elementos esenciales y de validez de todo acto jurídico, podemos sostener que en tanto que la validez es la existencia perfecta del acto, la nulidad es la existencia imperfecta del mismo, y que todo acto nulo es un acto existente; que habrá, por consiguiente, una contradicción, no simplemente de derecho positivo, sino de tipo lógico, en quién afirme que un acto es a la vez inexistente y nulo...

...No habrá posibilidad ya de confundir ni la

nulidad absoluta, ni aquélla nulidad absoluta de pleno derecho que opera ipso jure, ni menos aún la nulidad relativa, con la inexistencia..."

Aún si hacemos abstracción de los efectos que produce un acto administrativo declarado jurídicamente nulo, para referirnos únicamente a uno de los elementos o requisitos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 3o fracción VIII, que se refiere al error sobre el objeto, causa, motivo o fin que gravita sobre un acto administrativo nulo para hacer ver, las situaciones con las que no estamos de acuerdo. Cuando existe un error sobre la cosa objeto del contrato, o sobre la naturaleza del acto jurídico, estamos en presencia de un caso de inexistencia total y absoluta del acto jurídico ya sea administrativo, ya sea de un particular, pues es ilógico pensar que solamente está afectado de nulidad, como lo llama la citada ley de procedimiento administrativo (97):

" El error obstáculo origina la inexistencia del acto; además, dicho error no es vicio del consentimiento en virtud de que éste no llega a formarse a causa de tal error. "

Trasladémonos a la teoría de los contratos administrativos, y llegaremos a la conclusión de que si

---

97. MARTINEZ ALFARO, JOAQUIN. TEORIA...Op cit, pp 83-84;

bien los contratantes particulares al dedicarse a un determinado giro son peritos en la materia (98), no todos los contratantes particulares son comerciantes, como tampoco la administración pública lo es. No obstante que hemos afirmado que en materia de contratos administrativos se ha creado su propia régimen, ese mismo nivel no lo ha alcanzado en materia de las obligaciones derivadas de esos mismos contratos. Y la situación es más desoladora si nos adentramos en las nulidades, en éste caso de los contratos administrativos, pues la doctrin administrativa no ha podido hasta la fecha determinar cual es el criterio que debe prevalecer, si bien lo único que ha hecho es determinar que no es aplicable la teoría general de las nulidades que se ha elaborado en materia civil. Nosotros hemos recibido una formación dentro de la teoría tradicional del acto inexistente, nulo y anulable, sea cual sea la denominación que se les dé, lo que nos hace aceptar la idea como la correcta, si bien la verdadera no se ha elaborado. Tal teoría la aplicaremos en nuestra

---

98. DIAS BRAVO, ARTURO.Op cit; ESCOLA, HECTOR JOSSE.TRATADO...Op cit, t I,quién aduce que "el contrato administrativo tiene una individualidad propia y queda desligado de la noción de acto administrativo, la cual tiene un contenido concreto y específico", p 98.

propuesta (99).

En el derecho administrativo los actos de la administración pública pueden llegar a violar los derechos de los particulares, el orden jurídico ocasionando perjuicios al particular y en último término la responsabilidad del Estado radicará en los llamados hechos de la administración pública; respectivamente procederá la anulación más el restablecimiento del derecho, la anulación y en el tercer caso la indemnización de los daños y perjuicios causados: si un acto administrativo, de la naturaleza que conforma un contrato administrativo, es declarado nulo quizás el contrato administrativo nunca llegue a existir jurídicamente, quizás el acto administrativo declarado nulo tampoco, pero lo que si quedará subsistente será el hecho de la administración pública. La idea es que todos los riesgos causados por el Estado en el transcurso de la adjudicación, ejecución y terminación de un contrato en que intervenga uno de sus órganos, tienen que ser asumidos por el mismo. En la

---

99. MARTINEZ MORALES, RAFAEL. DICCIONARIO... Op cit, p 164; " En este asunto se ha creado una terminología muy variada, según los alcances que se den en la irregularidad que afecta un acto... "

doctrina es conocido como la teoría de los riesgos (100):

" De los daños responde el patrimonio, o mejor, se responde con el patrimonio. El patrimonio administrativo está afectado a un fin colectivo, y el perjuicio sufrido en provecho o como condición de la existencia de la colectividad debe ser asumido por el Estado. Por este motivo, Venezian prefiere hablar de la teoría del patrimonio colectivo, en esta materia. Algo que no pasa de ser la continuación de lo expresado por Duguit, en relación con la 'caja colectiva' "

De cualquier manera es pertinente decir que nuestra propuesta llevará aparejada la modificación y subsistencia de leyes vigentes, sin necesidad de reformar la constitución.

### 3. CONTENIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Dentro de la estructura y contenido estimamos correcto basarnos en la doctrina de mas

---

100. CARRILLO FLORES, ANTONIO. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. UNAM. MEXICO. 1987, pp 9-23, en cuanto al estado actual en materia de responsabilidad del Estado en México; NOYOS DOQUE, RICARDO. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. TEMIS. BOGOTA. 1984, pp 5, 16, 27 y ss.

aceptación y desarrollo al respecto de los contratos de la administración pública (101), pero con una redacción original; y en razón de ello esquematizamos tal contenido y estructura :

I. DISTINCION ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS DE DERECHO COMUN, CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. Cuando la naturaleza administrativa deriva de la función administrativa.

a) contratos de obra pública

b) contratos de adquisición

c) contratos de enajenación

d) contratos de prestación de servicios de cualquier naturaleza

e) contratos de la administración pública distintos de los mencionados.

2. Necesidad de que una de las partes sea un órgano estatal.

3. Destino del contrato a una actividad de interés público, directa e indirectamente implicado.

4. El procedimiento administrativo previo al acto contractual.

---

101. DE LAUBADERS, ANDRÉ. ENCICLOPEDIA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO Y ADMINISTRATIVO, LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DALLOZ. PARIS. 1958, pp 355-

## II. FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Actos previos a la formación del contrato administrativo.

- a) autorización
- b) publicación de decretos
- c) deliberación de órganos del Estado
- d) intervención de órganos de consulta
- e) aprobación
- f) fijación de los montos financieros

2. Actos de formación del contrato

- a) inclusión en el programa anual
- b) inclusión en el presupuesto
- c) otros aspectos administrativos de observancia

general

3. Modos de formar el contrato

a) la administración debe observar todos los ordenamientos respectivos

4. Régimen jurídico de la adjudicación

- a) publicación de la convocatoria
- b) el pliego de condiciones o bases de la

licitación

- c) actos de recepción y apertura de ofertas
- d) fallo
- e) procedimientos administrativos de adjudicación
- f) adjudicación restringida o directa



**III. ELEMENTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Consentimiento
2. Objeto
3. Forma
4. Licitud
5. Competencia
6. Capacidad
7. Ineficacias

**IV. EFECTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Relatividad de los efectos entre las partes.
  - a) el interés personal
  - b) improcedencia de la acción popular
  - c) estipulaciones a favor de terceros
2. Fuerza obligacional del contrato administrativo.
  - a) revisión del contrato administrativo
  - b) la fuerza mayor
  - c) los hechos imprevisibles o supervinientes
3. Sanciones por incumplimiento de la administración pública
  - a) responsabilidad contractual.
    - indemnizaciones
    - responsabilidad de servidores públicos

**4. Sanciones por incumplimiento del particular**

- a) caracteres generales
- b) sanciones pecuniarias
- c) sanciones coercitivas
- d) sanciones rescisorias
- e) sanciones penales

**V. PODERES DE INTERVENCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL EN LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

- 1. Poderes de control
- 2. Poderes de dirección
- 3. Poderes de modificación

**VI. CAUSAS QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO  
DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES**

- 1. La fuerza mayor
- 2. La imprevisión
- 3. El hecho de la administración pública
  - a) indemnización
  - b) rescisión

**VII. MODOS DE EXTINCION DE LOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

- 1. Modos normales
  - a) cumplimiento
  - b) extinción de su vigencia

2. Rescisión del contrato administrativo

a) rescisión convencional, caducidad

b) rescisión de pleno derecho, revocación

c) rescisión jurisdiccional:

- por hechos de fuerza mayor

- por incumplimiento

- por abuso de facultades por parte de la  
administración pública.

d) rescisión administrativa

- por interés general

- por rescisión - sanción

VIII. REGIMEN CONTENCIOSO DEL  
CONTRATO ADMINISTRATIVO

1. Recursos. Procedimiento

2. Contencioso de plena jurisdicción

3. Contencioso por exceso de poder

a) en la formación del contrato

b) en la ejecución del contrato

Los siguientes artículos está redactados  
apegándonos a los lineamientos generales que hemos estado  
refiriendi, así como también introducimos elementos jurídicos  
que están en las actuales leyes.

4. PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

**LEY FEDERAL DE LOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**PARTE PRIMERA**

De la formación de los  
contratos administrativos

**TITULO PRIMERO**

**Capítulo I**

**De los contratos administrativos**

**Artículo 1.** Son contratos administrativos, los acuerdos de voluntades celebrados entre la administración pública federal y los particulares, sujetos al régimen jurisdiccional de la presente ley, que tengan por fin crear o transmitir obligaciones.

**Artículo 2.** La ley considera contratos administrativos :

I. La obra pública, es decir, la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles; y los de naturaleza análoga.

II. La adquisición de bienes de cualquier naturaleza, ya sea de tracto sucesivo o de una sola vez por parte de la administración pública;

III. La enajenación de bienes de cualquier tipo, cuando no constituyan operaciones de comercio, industriales o de servicios por parte de la administración

pública;

IV. El arrendamiento de bienes de cualquier naturaleza, es decir, el derecho de uso y goce que se conceda temporalmente sobre todo tipo de bienes, en que la administración pública intervenga.

V. Los demás contratos celebrados por la administración pública con los particulares que no tengan señalado un régimen específico de derecho administrativo.

**Artículo 3.** La administración pública podrá celebrar contratos de derecho privado con los particulares, cuando así esté determinado por las leyes, por el interés público o si resultare mas costoso realizar el procedimiento de adjudicación que el monto del contrato administrativo mismo. Pero de cualquier manera las facultades de la administración pública se entienden implícitas.

**Artículo 4.** En lo no previsto por la presente ley se aplicarán supletoriamente las siguientes leyes:

I. El Código Fiscal de la Federación.

II. El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

III. El Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### Capítulo II

**Artículo 6.** El contrato administrativo tiene como causa principal:

I. El interés público, o

II. Los fines del Estado

Lo anterior bajo pena de nulidad de pleno derecho.

**Artículo 7.** El interés público para los fines de la presente ley es considerado el interés protegido por las leyes administrativas que tengan los fines de bienestar común.

En todo caso aún en los de nulidad o rescisión del contrato administrativo, se buscará asegurar dicho interés público y causar los menores perjuicios al mismo.

## TITULO SEGUNDO

De la formación de la  
voluntad administrativa

### Capítulo I

Del régimen de formación  
del contrato administrativo

**Artículo 8.** En los contratos administrativos es necesario observar los actos administrativos y procedimientos previos que ordenan las leyes, y su incumplimiento trae aparejada la consecuencia que determine la ley. Por lo tanto se deben agotar los requisitos siguientes:

I. Sujetarse estrictamente a la planeación, evaluación, programación, presupuestación y demás

autorizaciones que sean necesarias;

II. Las autorizaciones especiales que se requieran;

III. La debida emisión de las publicaciones cuando procedan;

IV. La deliberación de órganos del Estado;

V. La intervención de los órganos administrativos de consulta;

VI. La aprobación cuando proceda;

VII. La obervancia de reglamentos, acuerdos, circulares, oficios o cualquier otra clase de instrumentos legales que tiendan a hacer plenamente eficaz la aplicación de la presente ley, y ;

VIII. Las demás que mande la ley.

**Artículo 9.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, también serán aplicables los Tratados Internacionales que hayan sido suscritos por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

## Capítulo II

### De la adjudicación del contrato

**Artículo 10.** Solamente la administración pública federal tiene competencia para determinar el procedimiento al que se ha de sujetar la adjudicación de un contrato de los

señalados en ésta ley o determinar la adjudicación directa cuando proceda, teniendo en cuenta los requisitos del artículo 134 constitucional.

**Artículo 11.** La administración pública federal podrá utilizar cualquiera de los siguientes sistemas de adjudicación, que además deberá ser idóneo para adjudicar el contrato de que se trate:

- I. Licitación pública;
- II. Subasta pública, y
- III. Adjudicación directa

### Capítulo III

#### De los procedimientos de adjudicación

**Artículo 12.** En todo procedimiento restrictivo, se observarán cuando menos las siguientes normas:

I. La emisión y publicación en el Diario Oficial de la Federación en la sección especializada, de la convocatoria pública que contendrá en todo caso:

- a) Datos generales del órgano convocante;
- b) Lugares, fechas y demás datos que permitan a los proponentes obtener las bases, previos los trámites de ley;

- c) La fecha, lugar y hora de celebración de la audiencia pública de presentación y apertura de ofertas;



d) La mención de si el procedimiento de adjudicación es nacional o internacional, o de si se celebra bajo la vigencia de un tratado internacional;

e) Descripción del objeto del contrato;

f) Vigencia del contrato y forma de pago;

g) Solvencia técnica y económica requerida, así como forma de acreditarla, por parte de los particulares;

h) Porcentaje de los anticipos; y

i) Los criterios generales conforme a los que se adjudicará el contrato, que en todo caso serán los ordenados por el artículo 134 constitucional, por la presente ley y por las condiciones que requiera el contrato en particular.

Artículo 33. Las bases que emiten los órganos del Estado son las condiciones generales, especiales, técnicas o cualquier otra necesaria para el contrato de que se trate, al que se deben sujetar las partes en el contrato administrativo y que por disposición de ley no están sujetas al acuerdo en contrario o a cualquier otra negociación entre las partes. Las bases deben contener cuando menos:

I. Datos generales de la dependencia o entidad convocante;

II. Personalidad jurídica que deberá acreditarse y forma de acreditarla,

III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases;

IV. Fecha, hora y lugar del procedimiento de adjudicación del contrato;

V. Causas de descalificación;

VI. Idioma en que se deberán presentar las propuestas;

VII. Plazo, lugar y demás condiciones de ejecución del contrato;

VIII. Descripción del objeto del contrato incluyendo datos técnicos, estudios previos, datos económicos y la indicación de si el contrato se adjudicará a diversos contratantes y los requisitos que se deben observar;

IX. Régimen de sanciones al que se deberán someter las partes y que no podrán ser menores a las establecidas por la presente ley; pero se exigirán las garantías de seriedad en la propuesta, de ejecución del contrato y de los anticipos otorgados al particular;

X. Forma y término de pago;

XI. Forma de acreditar la solvencia técnica y económica del contratante particular y los registros que en cada caso en particular se deben acreditar;

XII. Las cláusulas que se deberán implementar a fin de que el contrato conserve el equilibrio económico y las correspondientes cláusulas de ajuste en caso de obligaciones de pago contraídas en moneda extranjera por parte de la administración pública;

XIII. Régimen de terminación del contrato por hechos de la administración pública o por causas de interés público.

XIV. Causas de extinción del contrato o de la cesación de sus efectos,

XV. Régimen jurisdiccional del contrato, y

XVI. Los demás requisitos que ordenen las leyes.

**Artículo 14.** Las ofertas presentadas por los particulares deberán constar en dos sobres cerrados y separados, que deberán contener la documentación que pruebe los extremos legales necesarios a su personalidad jurídica y capacidad para contratar, además de las propuestas técnica y económica en donde deberán constar los análisis pertinentes, de materiales y trabajo, desglose de conceptos y volúmenes, que se emplearán de acuerdo a la naturaleza del contrato.

**Artículo 15.** Los procedimientos de licitación pública se sujetarán al acto de presentación y apertura de propuestas

en la que tendrá verificativo la apertura de propuestas técnicas; una segunda etapa o audiencia pública en la que se dará lectura a las propuestas económicas y una tercera etapa o junta pública en la que se dará a conocer el fallo.

**Artículo 16.** En los casos de enajenación de todo tipo de bienes, el procedimiento que se deberá observar es el regulado en el Código Fiscal de la Federación para el caso de remates, con sujeción a lo dispuesto por la presente ley. En consecuencia se deberán observar las disposiciones que ordena el artículo 134 constitucional.

**Artículo 17.** Los casos de adjudicación directa del contrato son:

I. Cuando así lo exija el interés público directamente implicado, esto es, que de retardarse la contratación se causarían graves perjuicios o irreparables pérdidas a la colectividad o al Estado.

II. En los casos de las fuerzas armadas o del ejército mexicano.

III. Cuando no existan suficientes contratantes particulares que sean idóneos.

IV. En los casos de derechos exclusivos como son las patentes, las marcas, los derechos de autor, licencias, secretos industriales o cualquier otro análogo.

Queda bajo la más estrecha responsabilidad del órgano de la administración pública la debida fundamentación y motivación de la adjudicación directa en términos de las leyes Federal de Procedimiento Administrativo y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### CAPITULO TERCERO

#### Capítulo I

De los elementos del contrato  
de la administración pública

Artículo 18. Son elementos de existencia de los contratos de la administración pública:

- I. El consentimiento, y
- II. El objeto.

El consentimiento deberá emitirse por parte de la administración pública en apego total a lo establecido por el régimen de la presente ley, en cuanto a la formación contractual. El error que gravite sobre el motivo determinante de la voluntad trae aparejada la inexistencia del contrato administrativo.

Artículo 19. Son elementos de validez:

- I. La forma,
- II. La licitud,

III. La capacidad del contratante particular, y

IV. La competencia.

En todos los contratos administrativos se empleará la forma escrita y se observarán todos los requisitos establecidos para los procedimientos de adjudicación.

La licitud es el régimen legal al que se deben ajustar los términos de un contrato administrativo.

La capacidad del particular deberá ajustarse a las reglas generales requeridas por las leyes civiles, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo anterior, además de las administrativas que son:

No podrán participar como proponentes o contratantes las siguientes personas .

a) las que por disposición de las leyes estén impedidas para realizar actos de comercio,

b) los que tengan relación de parentesco, amistad, de comercio, interés directo o indirecto , con el servidor público encargado de la adjudicación o del contrato, o con los superiores o subalternos que se adscriban a la misma dependencia o entidad.

c) los particulares que estén inhabilitados para participar en la adjudicación del contrato, por disposición de las leyes administrativas.

d) los particulares a los que se les haya rescindido uno o más contratos por su negligencia o incumplimiento.

e) las demás que ordenen las leyes.

La competencia de los órganos estatales se sujetará a lo que las leyes sobre las materias ordenen respecto de la organización de las dependencias o entidades.

## Capítulo II

### De las ineficacias de los contratos administrativos

**Artículo 20.** La inexistencia de un contrato administrativo únicamente podrá ser declarada por los tribunales federales, si del expediente resulta que la voluntad estatal o la del particular nunca llegó a exteriorizarse conforme a derecho. Los efectos que tendrá son los que señala el artículo 2224 del Código Civil en materia común para el Distrito Federal y en materia federal para toda la República.

**Artículo 21.** En materia de contratos administrativos solamente podrá declararse nulo un contrato cuando contravenga las disposiciones de la presente ley y tendrá los efectos que el artículo 2226 y 2227 del Código Civil señale para las mismas.

El mismo criterio se aplicará para el caso de los elementos de validez a que se refiere el artículo 19 de la presente ley.

**Artículo 22.** Cuando un contrato administrativo sea declarado inexistente, dará lugar a la indemnización de los daños y perjuicios causados por quién dió lugar a ello. Lo anterior sin perjuicio de las acciones civiles, mercantiles o penales que procedan.

**Artículo 23.** En todo caso se deberán ejercitar los medios de defensa que la Ley de Procedimiento Administrativo dispone, respecto de los actos o procedimientos administrativos que formen o constituyan un contrato.

#### **PARTES SEGUNDA**

**De la ejecución de los  
contratos administrativos**

#### **TITULO CUARTO**

#### **Capítulo I**

**De los efectos de los  
contratos administrativos**

**Artículo 24.** Los contratos administrativos una vez formalizados surtirán efectos únicamente entre las partes que lo hayan celebrado y a favor de los terceros si así existiere estipulación.

**Artículo 25.** La acción por interpretación de las obligaciones de los contratos administrativos corresponden solamente a quién tenga y demuestre interés en que se declare, estatuya o modifique sobre un contrato determinado.



La presente ley aún cuando es de interés público, no concede acción popular, respecto de las acciones o excepciones que nazcan del contrato administrativo.

**Artículo 26.** Los terceros a favor de quienes se hayan estipulado en un contrato administrativo, quedarán sujetos a los derechos y obligaciones que deriven del mismo.

#### Capítulo II

##### De la fuerza obligacional

##### de los contratos administrativos

**Artículo 27.** Desde el instante en que se formaliza un contrato administrativo surten efectos las obligaciones para las partes y solamente podrán excusarse de su cumplimiento por las siguientes causas:

- I. Cuando sea necesaria la revisión del contrato;
- II. Por casos fortuito o de fuerza mayor;
- III. Por hechos imprevisibles que no hubieren sido considerados en el contrato, del orden económico, legal, financieros o de cualquier otra índole que afecte al contrato.

#### Capítulo III

##### Del incumplimiento

**Artículo 28.** El incumplimiento de las obligaciones

contraídas por virtud de un contrato administrativo da lugar  
a:

I. Responsabilidad por daños y perjuicios, o

II. El cumplimiento forzoso.

Quando no sea posible la ejecución de alguna de las partes procederá la indemnización.

Artículo 29. El particular que tenga contra la administración pública la acción de no cumplimiento de las prestaciones, deberá continuar ejecutando el contrato hasta en tanto obtenga la declaración judicial que proceda; podrá el particular optar por la indemnización en los términos de ésta ley cuando el cumplimiento ya no sea posible. En todo caso se asegurará evitar la afectación del interés público.

Artículo 30. La administración pública, siempre es responsable de todos aquéllos actos que impliquen incumplimiento de su parte, aún en los casos en que ejercite sus poderes y facultades.

Quando el incumplimiento sea por razones de interés público, la indemnización únicamente consistirá en el pago de los gastos erogados no recuperables que estén debidamente probados.

## Capítulo IV

### Sanciones por

#### incumplimiento del particular

**Artículo 31.** El particular solamente puede dejar de cumplir sus obligaciones en los casos y con los requisitos establecidos en la ley.

**Artículo 32.** Las sanciones que la administración pública puede aplicar, conjunta o separadamente, en casos de incumplimiento del particular son:

- I. Sanciones pecuniarias;
- II. Sanciones coercitivas;
- III. Sanciones rescisorias, y
- IV. Sanciones penales.

**Artículo 33.** Las sanciones pecuniarias podrán consistir en multa o ejecución de las garantías de seriedad, de anticipos o de ejecución del contrato, prestados por el particular. Las multas también pueden ser aplicadas a los servidores públicos.

**Artículo 34.** Las sanciones coercitivas están destinadas a asegurar la ejecución del contrato y por tanto la administración pública podrá hacer uso de las facultades que tiendan a asegurar el interés público, los fines del Estado y los fines del contrato.

**Artículo 35.** Las sanciones rescisorias son facultades por las que la administración pública resuelve un contrato

unilateralmente y proceden por las causas de ley o por el acuerdo entre las partes en beneficio del interés público.

**Artículo 36.** Asimismo los particulares contratantes y los servidores públicos que afecten al interés público, por el incumplimiento de un contrato administrativo, serán responsables en los términos que ordena el artículo 134 constitucional.

## TITULO QUINTO

### Capítulo I

De los poderes de intervención  
de la administración pública  
en la ejecución del contrato

**Artículo 37.** La administración pública solamente puede ejercitar los poderes de intervención cuando se vean afectados el fin estatal o el interés público.

**Artículo 38.** Son facultades para intervenir en el contrato, por parte de la administración pública :

- I. Las de inspección y vigilancia;
- II. Las sancionatorias;
- III. Las modificatorias, y
- IV. Las rescisorias.

### Capítulo II

De la modificación contractual

**Artículo 39.** Las modificaciones del contrato administrativo proceden únicamente respecto de:

- I. El monto;
- II. El plazo;
- III. El volumen, y
- IV. El concepto.

**Artículo 40.** En ningún caso se celebrarán convenios que tengan por objeto alterar la sustancia del contrato o su objeto.

**Artículo 41.** El contrato administrativo podrá ser suspendido temporalmente de forma parcial o total, cuando concurren causas imprevisibles, caso fortuito, fuerza mayor o de interés público. Pero en ningún caso implicará rescisión y solamente surtirá los efectos de la modalidad de condición suspensiva.

**Artículo 42.** Las modificaciones no podrán superar el 20% del originalmente pactado; procederá por una sola vez y deberá constar en convenio escrito, por el que se extingan o modifiquen tales obligaciones.

**Artículo 43.** La contravención a lo estipulado en el artículo anterior trae como consecuencia la nulidad de pleno derecho.

#### TITULO SEXTO

##### Capítulo Único

De las causas que impiden  
el cumplimiento de las  
obligaciones contractuales

**Artículo 44.** Por la fuerza mayor o el caso fortuito se entiende el hecho humano o de la naturaleza que exime o impide a cualquiera de las partes, de ejecutar las prestaciones del contrato por resultar imposible el cumplimiento.

**Artículo 45.** La administración pública tiene la obligación de mantener el equilibrio del contrato, tanto económica como legalmente, cuando ello no sea de la culpa, dolo o mala fe del contratante particular; para tal efecto se podrá pactar en los respectivos contratos el procedimiento de ajuste de precios.

**Artículo 46.** Cuando no se hubiere pactado procedimiento de ajuste de precios se estará a lo que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 47.** Cuando por hechos de la administración pública, no por actos administrativos, sea imposible cumplir un contrato se procederá a declarar rescindido jurisdiccionalmente al mismo, previo trámite del particular ante el tribunal federal competente.

**Artículo 48.** Los efectos de los hechos de la administración pública, en los casos del artículo anterior son :

I. Liberación de las obligaciones del particular para con la administración pública, sin responsabilidad para el particular;

II. La obligación de la administración pública de responder de los daños causados al patrimonio particular;

III. La rescisión declarada por el tribunal de plena jurisdicción.

**PORTE TERCERA**

De la terminación de los  
contratos administrativos

**TITULO SEPTIMO**

**Capítulo I**

De la extinción y  
cesación de los efectos

**Artículo 49.** Los contratos administrativos terminan por:

- I. Su extinción , y
- II. Por la cesación de sus efectos.

**Artículo 50.** Los contratos administrativos cesan sus efectos :

- I. Por su cumplimiento , y
- II. Por su vencimiento en el plazo.

**Artículo 51.** Los contratos administrativos se extinguen:

- I. Por rescisión administrativa , y
- II. Por rescisión jurisdiccional.

## Capítulo II

### De la rescisión administrativa

**Artículo 54.** Procede la rescisión jurisdiccional del contrato administrativo, cuando se trate de :

I. Incumplimiento por parte de la administración pública ;

II. Por hechos imprevisibles que constituyen un obstáculo insuperable para cumplir las obligaciones por parte del particular, ya sean voluntarios o causa de la naturaleza;

III. Por causas de interés público;

IV. Cuando las prestaciones a cargo del particular resulten excesivamente onerosas y hubieren sido agotados los medios de defensa que la ley concede , y

V. Los que manden las leyes.

## TITULO OCTAVO

Del contencioso administrativo en materia  
de contratos de la administración pública

### Capítulo I

#### De los recursos administrativos

**Artículo 55.** Los particulares podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías jurisdiccionales correspondientes, por actos, procedimientos o resoluciones administrativas que les causen agravios o por contravención a la ley, o ambos, en los términos de la Ley



Federal de Procedimiento Administrativo. Los órganos descentralizados se regulan por las leyes relativas a su actuación.

**Artículo 56.** Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones, actos o procedimientos emitidos por los órganos estatales, durante la formación de un contrato administrativo, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## Capítulo II

### Del contencioso

#### administrativo de legitimidad

**Artículo 57.** Procede el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por exceso de poder o por ilegitimidad, respecto de:

I. Los actos y procedimientos habidos durante la formación del contrato o en la adjudicación;

II. Las resoluciones de los recursos administrativos;

III. Los demás actos, procedimientos o resoluciones establecidas en la ley.

## Capítulo III

### Del juicio de plena jurisdicción

**Artículo 58.** Procede el juicio ante tribunales federales en materia administrativa respecto de la interpretación de los contratos administrativos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Dentro de nuestra legislación, como ordenamientos que regulan a los contratos administrativos, tenemos principalmente a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, cuyo principal objeto está circunscrito a los límites fijados por el artículo 134 constitucional.

Por otra parte, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, servicios de cualquier naturaleza y de obras públicas, se ha alcanzado un gran nivel de desarrollo en lo que se refiere a formación de los contratos administrativos.

**SEGUNDA.** Según se desprende del texto constitucional en su artículo 134, la licitación pública es un mecanismo eficaz, o al menos pretende serlo, para la correcta aplicación de los recursos financieros federales; por ello concluimos que tal procedimiento debe ser trasladado a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Hemos dejado establecido que el procedimiento de adjudicación es solamente uno de los elementos que conforman a los contratos administrativos, pero no necesariamente un elemento esencial.

**TERCERA.** Son por pertenecer al derecho administrativo, los contratos de la administración pública, toda una gama de actos y procedimientos sujetos a las leyes respectivas de planeación, programación, presupuestación, destino de los bienes, entre otras, que constituyen la raíz de los contratos administrativos, junto con los procedimientos de adjudicación, y que de omitirse puede llegar a declararse inexistente ese mismo contrato.

Pero también debemos añadir que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no es acorde al ciento por ciento con los principios de ejecución, terminación y contencioso administrativo del contrato, aunque en éste último caso sabemos que nuestro país no es de tradición contractual.

Nuestras leyes administrativas son perfectas en lo que se refiere a las licitaciones públicas, pero carente en cuanto efectos contractuales se refiere.

**CUARTA.** Por cuanto se refiere al interés público, elemento teleológico y causa principal de los contratos administrativos, en vista de la multiplicidad de situaciones imprevisibles que suelen acontecer durante la vigencia del mismo, el Estado debe reservarse facultades y poderes que le permitan accionar soluciones inmediatas con fundamento en derecho y que en todo caso vayan dirigidas

a beneficiar a la colectividad que tenga un interés. así como proteger al Estado mismo.

**QUINTA.** Con el fin de dar mayor aplicabilidad a la legislación mexicana en materia de contratos de la administración pública, las instituciones contractuales administrativas deben ser utilizadas en su justa significación. Así por ejemplo, tenemos a la suspensión de un contrato administrativo, que puede ser temporal o definitiva, total o parcial. Si es definitiva o temporal total, estaremos en presencia de los efectos de la rescisión administrativa del contrato; pero si establecemos la idea de la suspensión temporal o definitiva parcial los efectos son los de la modificación al monto, plazo, volumen o concepto en un contrato administrativo; los nombres son diversos pero los efectos son similares.

**SEXTA.** Los postulados del artículo 134 constitucional de eficiencia, eficacia y honradez que garanticen al Estado las mejores condiciones de precio, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes están relegadas a último término cuando de contratos administrativos se refiere.

Es un artículo que apenas ha merecido mención y análisis en las obras de autores diversos; pero sin duda es un artículo que significa más que haber cambiado el término subasta por el de licitación.

**SEPTIMA.** Siempre que estemos hablando de contratos de la administración pública o de contratos administrativos, estaremos en presencia de las siguientes situaciones:

- Presupuestos de existencia y validez
- Formación del contrato administrativo
- Ejecución del contrato administrativo
- Terminación del contrato administrativo

Como podemos apreciar, nuestro artículo 134 constitucional, se queda en los dos primeros puntos; pero de alguna forma si se va a cuidar el dinero del gobierno, que se cuide el interés público y que se disponga de una ley para asegurarlos. El solo procedimiento de adjudicación es muy endeble.

**OCTAVA.** Dentro del derecho administrativo si encontramos doctrina acerca de los contratos administrativos y definitivamente ya son muy pocos los que estiman que únicamente en materia civil es posible tal institución. La labor que tenemos es, en relación con la teoría extranjera, discernir entre lo que ellos consideran contrato administrativo y lo que en nuestro país puede considerarse como tal; es el caso de la teoría francesa, que se refiere al servicio público como fin de los contratos de la administración, que trasladado a nuestro derecho así como está, ocasionaría confusiones.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **1. LIBROS**

**ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO.**

**PORRUA, 10a ED, MEXICO, 1992**

**- SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PORRUA. MEXICO. 1989.**

**ACOSTA ROMERO, MIGUEL y MARTINEZ MORALES, RAFAEL. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS**

**JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PORRUA. MEXICO. 3a ED.**

**1989.**

**ALVAREZ GONZALEZ, SABINO. LOS CONTRATOS PUBLICOS. REUS , MADRID . 1934**

**- TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, T II, BOSCH , BARCELONA, 1958.**

**BERCAITE, MIGUEL ANGEL. TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

**DEPALMA. BUENOS AIRES. 1980.**

**BIELSA, RAFAEL. ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO, T IV, DEPALMA, BUENOS AIRES,**

**1962.**

**- LOS CONCEPTOS JURIDICOS Y SU TERMINOLOGIA. DEPALMA. 3a ED, BUENOS AIRES,**

**1987.**

**CAMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, T**

**VIII, MANUEL PORRUA, 2a ED, MEXICO, 1978.**

**CARRASCO TRIANTE, NUGO.** DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL MARLA. 2a ED.  
MEXICO. 1993.

**CARRILLO FLORES, ANTONIO.** ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y  
CONSTITUCIONAL. UNAM, MEXICO, 1987.

**CIFUENTES VARGAS, MANUEL.** EL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL. REVISTA DE LA  
FACULTAD DE DERECHO. UNAM. MEXICO. 1991, EDICION CONMEMORATIVA.

**DE BUEN LOSANO, NESTOR.** LA DECADENCIA DEL CONTRATO. TEXTOS UNIVERSITARIOS.  
MEXICO. 1965.

**DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.** DERECHO FINANCIERO MEXICANO. PORRUA. 15a ED,  
MEXICO, 1992.

**DE LAUBADERE, ANDRE.** LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ENCICLOPEDIA JURIDICA  
DE DERECHO PUBLICO Y ADMINISTRATIVO. DALLOZ. PARIS. 1958.

- MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TRAD JESUS VILLAMIZAR. TEMIS. BOGOTA,  
11a ED, 1984.

**DE PINA, RAFAEL.** ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO. PORRUA. 3a ED.  
MEXICO, 1973.

DE PINA, RAFAEL y CASTILLO LABAÑAGA, JOSE. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. PORRUA. 19a ED. MEXICO, 1990.

DIAS BRAVO, ARTURO. CONTRATOS MERCANTILES. HARLA. MEXICO. 1991.

DIBS, MANUEL MARIA. DERECHO ADMINISTRATIVO. T II. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, BUENOS AIRES, 1965.

DOGUIT, LEON. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO, TRAD ADOLFO Y CARLOS G POSADA, HELIASTA, BUENOS AIRES, 1976.

DRONI, JOSE ROBERTO. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ASTREA. BUENOS AIRES. 1983.

- LA LICITACION PUBLICA . DEPALMA . BUENOS AIRES. 1975.

ESCOLA, HECTOR JORGE. EL INTERES PUBLICO COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. DEPALMA. BUENOS AIRES. 1989.

- TRATADO INTEGRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, VOLS I y II. DEPALMA. BUENOS AIRES. 1977.

FIGUEROA TARANGO, FERNANDO. LA NOCION DE ORDEN PUBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO. SIN PIE DE IMPRENTA. MEXICO. 1966.



**FRAGA, CASINO.** DERECHO ADMINISTRATIVO. PORRUA. 30a ED, MEXICO, 1991.

**GARRIDO FALLA, FERNANDO.** TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL II, TECNOS.  
10a ED, MADRID, 1992.

**COMTE GRANILLO, MOISES.** HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS. ESFINGE. 16a  
ED, MEXICO. 1989

**CONCORA FIMENTEL, GENARO y ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PORRUA, 3a ED, MEXICO, 1989.

**CONALES PERES, JESUS.** PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEY DE 14 DE  
JULIO DE 1994). PORRUA-UNAM. MEXICO. 1995.

**GUTIERREZ Y CONALES, EMBERTO.** DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO  
ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. PORRUA. MEXICO. 1993.

**NOTOS DUCOS, RICARDO.** LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA. TEMIS. BOGOTA. 1984.

**JESS, GASTON.** PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TRAD JULIO  
SAMBILLAN. DEPALMA. BUENOS AIRES, 1949.

HEISEN, HANS. TEORIA PURA DEL DERECHO. TRAD ROBERTO J. VERNENGO. UNAM. MEXICO, 1986

LACRUZ BERDEJO, JOSE LUIS. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL. VOL II, BOSCH, 2a ED, BARCELONA, 1987.

LUCERO ESPINOSA, MANUEL. TEORÍA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. PORRUA. MEXICO. 1990.

MARCAIN MARATOV, ENILIO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD. PORRUA. 4a ED, MEXICO, 1991.

MARQUEZ GONZALES, JOSE ANTONIO. TEORIA GENERAL DE LAS MULIDADES. PORRUA. MEXICO, 1992.

MARTINEZ ALFARO, JOAQUIN. LOS CONTRATOS DERIVADOS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL. PORRUA. 2a ED, MEXICO, 1993.

- TEORIA DE LAS OBLIGACIONES. PORRUA, MEXICO, 1989.

MARSHENOFF, MIGUEL S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. T III-A. ABELEDO PERROT. BUENOS AIRES, 1970.

MARTINEZ MORALES, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO. HARLA. MEXICO. 1990.

- DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. HARLA. MEXICO, 1991.

- DICCIONARIO JURIDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL 3, HARLA, MEXICO, 1996.

MORIEDA, ALFONSO. LECCIONES DE AMPARO. Ts I y II. PORRUA, 4a ED. MEXICO, 1993.

OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRUA, 5a ED, MEXICO, 1988.

OSUNDIA KUMHARDT, IGNACIO. NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, COL LEYES COMENTADAS, TEMIS, MEXICO, 1994.

OVALLE FAVELA, JOSE. DERECHO PROCESAL CIVIL. HARLA. 4a ED. MEXICO. 1991.

PALACIOS LUNA, MANUEL R. EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO. PORRUA. 15a ED. MEXICO, 1993.

**PELLIS PRATS, DOMINVENTURA.** ORDEN PUBLICO. NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA, T XVIII, FRANCISCO SEIX, S.A., BARCELONA, 1986.

**PUEBLITA PELISIO, ARTURO.** ELEMENTOS ECONOMICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO. LIMUSA. 2a ED, MEXICO, 1987

**SABERCHES, GUSTAV.** INTRODUCCION A LA FILOSOFIA DEL DERECHO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO, 1993.

**RODRIGUES ARANA, JAIME F.** LA PRORROGA EN LAS CONCESIONES DE SERVICIOS PUBLICOS EN ESPAÑA. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. UNAM. MEXICO. ENERO-JULIO DE 1990, NÚMS 169-171

**BOJINA VILLEGAS, RAFAEL.** COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, To I, II y III. PORRUA. 23a ED, MEXICO, 1989

**SANCHEZ MEDAL, RAMON.** DE LOS CONTRATOS CIVILES. PORRUA. 12a ED. MEXICO. 1993.

**SERRANO TRIANA, ADOLFO.** SENTIDO Y ACTUALIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. RUDEMA. MADRID. 1989

SERRA BOJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, T II, PORRUA, 14a ED, MEXICO, 1992.

SUBSECRETARIA DE BORGOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. MANUAL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO PARA 1996, SHCP, MEXICO, 1995

VASQUEZ PANDO, FERNANDO A. y ORTIS ANEP, LORETA. ASPECTOS JURIDICOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE. THEMIS, MEXICO, 1994.

VEDEL, GEORGE. DERECHO ADMINISTRATIVO. TRAD JUAN RINCON JURADO. AGUILAR. MADRID. 1980.

SANCRA Y VALENCIA, MIGUEL ANGEL. CONTRATOS CIVILES. PORRUA. 4a ED. MEXICO, 1992.

### **3. LEGISLACION**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TEXTO VIGENTE.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, TEXTO VIGENTE.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, TEXTO VIGENTE.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TEXTO VIGENTE.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, TEXTO VIGENTE.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, TEXTO VIGENTE.

LEY GENERAL DE BUENA PUBLICA, TEXTO VIGENTE.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, TEXTO VIGENTE.

LEY DE PLANIFICACION, TEXTO VIGENTE.

REGLAMENTO DE LA COMISION NACIONAL DE AVALUOS NACIONALES, TEXTO VIGENTE.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES, TEXTO VIGENTE.

REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS, TEXTO VIGENTE.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, TEXTO VIGENTE.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION INTERSECRETARIAL CONSULTIVA DE LA OBRA PUBLICA, TEXTO VIGENTE.

### 3. BIBLIOGRAFIA

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHAS : 4 DE ENERO DE 1966, 2 DE FEBRERO DE 1967, 2 DE MAYO DE 1972, 31 DE DICIEMBRE DE 1979, 10 DE DICIEMBRE DE 1980, 6 DE FEBRERO DE 1981, 11 DE SEPTIEMBRE DE 1981, 17 DE MAYO DE 1983, 10 DE MAYO DE 1984, 2 DE MAYO DE 1985, 7 DE ENERO DE 1986, Y 10 DE JULIO DE 1991.