



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**CONCILIACIÓN POSTERIOR A UNA RESCISIÓN DE
UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, DERIVADO DE
UNA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ANA LAURA SÁNCHEZ ACOSTA**

**ASESOR :
LIC. LEOPOLDO GARCÍA BERNAL**

MÉXICO.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A DIOS

Por permitirme llegar hasta este momento y por haberme dado la oportunidad de continuar con la vida...

A MI MADRE

Porque gracias a tu comprensión y cariño me hiciste entender el sentido de la vida.

Porque gracias a tus consejos has formado mi espíritu profesionalista.

Por tu apoyo, tu dedicación y por todo tu amor...

A MI PADRE

Por ser un hombre bueno, cabal y honesto.

Porque has sabido inculcarme tus buenos principios, dignos de ejemplo.

Y sobre todo, porque de ti he recibido la mejor herencia que podía recibir...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*FAMILIAS VERGARA SANCHEZ Y
SANCHEZ OLIVARES*

*Porque de ustedes he recibido
el apoyo y la confianza que hoy
he querido recompensar,
porque Dios me ha dado la dicha
de contar con tan nobles corazones
y para quienes guardo un profundo cariño...*

A MI HERMANA KARINA

*De quien siempre fiel, estricta
pero comprensiva, joven de edad,
pero con amplio y maduro criterio,
esperando que no muy lejos te
encuentres en la misma situación
que hoy me encuentro.....*

A MI HERMANO JONATHAN

*De quien espero día a día sea mejor,
y que mi esfuerzo para llegar a la cúspide
de mi profesión, sea el motivo que te
comprometa a seguir adelante.
Porque se que no me fallarás...*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI GRAN AMIGA

MAYRA NELLY RIVERO CRUZ

*Por enseñarme que la verdadera amistad va más allá
de las risas y los buenos momentos.*

*Por todo el apoyo y sobre todo por la comprensión brindada
a lo largo de estos años...*

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS

*Por haberme apoyado e impulsado hasta el final
por estar siempre ahí, dándome ánimos para
seguir adelante y no dejarme vencer...*

GRACIAS INFINITAS...

*LIC. BEATRIZ MILIAN SANTAMARÍA Y
LIC. NAOMI ASATANI KIMURA*

*Por todas las facilidades otorgadas,
más aún por la amistad brindada...*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*A MI ASESOR
LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL*

*Gracias por darme su apoyo, paciencia y
ayuda para culminar la presente tesis,
ya que sin la guía y dirección invaluable,
este trabajo no sería realidad...*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CAMPUS ARAGON*

*Por haberme dado la oportunidad de aprender
en sus aulas la ciencia del derecho,
y de esa forma, haber contribuido a mi
formación profesional...*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ESPECIAL AGRADECIMIENTO

*A ti, que aunque físicamente no estés presente,
se que tu alma aun sigue a mi lado,
y desde dondequiera que te encuentres
te sientas orgulloso del logro de este sueño mutuo.*

*Gracias por ser una de mis más grandes riquezas
en la vida personal como en la profesional..*

DONDE ESTES... GRACIAS...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

1.1. Concepto de Contrato.....	6
1.2. Contrato de Obra Pública.....	8
1.3. Elementos Esenciales del Contrato de Obra Pública	
1.3.1. Consentimiento.....	15
1.3.2. Sujetos.....	21
1.3.3. Obra material.....	22
1.3.4. Interés colectivo.....	22
1.3.5. Forma.....	23
1.3.6. Licitación.....	23
1.4. Naturaleza Jurídica del Contrato de Obra Pública.....	23
1.5. Objeto del Contrato de Obra Pública.....	25
1.6. Procedimientos para la celebración del Contrato de Obra Pública.....	26
1.6.1. Licitación Pública.....	27
1.6.2. Licitación Restringida.....	34
1.6.3. Contratación Directa.....	35
1.7. Formas de Terminación de un Contrato de Obra Pública.....	36

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.7.1. Por cumplimiento de contrato.....	37
1.7.2. Por causas imputables a la Entidad o Dependencia.....	37
1.7.3. Por causas imputables a la contratista.....	37
1.8. Concepto de Rescisión.....	38
1.8.1. Presupuestos de la Rescisión.....	41
1.8.2. Requisitos de la Rescisión.....	42
1.8.3. Efectos de la Rescisión.....	44

CAPITULO II
MARCO JURIDICO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA Y LA
CONCILIACION

2.1. Artículo 134 Constitucional.....	47
2.2. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.....	49
2.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	52
2.4. Conciliación en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	68
ANEXO 1. Reglamento de La ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	71

CAPITULO III
CONCILIACION EN EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

3.1. Concepto de conciliación.....	83
3.1.1. Procedimiento de conciliación.....	89
3.2. Regulación de la conciliación en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	93
3.3. Observancia de la conciliación posterior a la rescisión de un Contrato de Obra Pública, a fin de evitar costos adicionales al Estado que se pueden derivar de una segunda Licitación Pública.....	104
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFIA.....	113

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

Dada la diversidad de actos jurídicos que realiza el Estado, tiene la necesidad de realizar contratos sujetos al régimen del Código Civil, que le permitan realizar acciones para el logro de sus fines, en virtud que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere, por lo que pueden existir entre Estado y particulares derechos y obligaciones recíprocos, en virtud de que el primero lleva a cabo una autolimitación de su soberanía y poder de mando para así colocarse en igualdad de condiciones para con los particulares para poder producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En ese sentido, dentro de todo contrato administrativo, debe existir un elemento crucial que es el consentimiento de las partes, el cual, como veremos, es un acuerdo de voluntades, en el caso en particular, se tratará de las voluntades del Estado y del contratista.

Como se puede apreciar en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, el objetivo principal de las Licitaciones Públicas es asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En esa tesitura, las leyes que en todo caso van a regular que se dé cabal cumplimiento a este precepto constitucional serán tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, ésta última a la que se abocará el presente trabajo de tesis.

Así, dentro de los contratos que celebran las dependencias y entidades se encuentra el contrato de obra pública, el cual, como los demás contratos, para la adjudicación del mismo debe llevar, generalmente, un procedimiento llamado Licitación Pública.

Ahora bien, no todos los contratos realizados por la Administración pueden resultar como se planeó desde el principio, o desde el lanzamiento de la convocatoria de licitación, puesto que puede darse el caso en que se ha adjudicado a un contratista que aparentemente es el más conveniente para realizar los trabajos requeridos, pero por alguna razón incumple el contrato y por ende aparece la figura de la rescisión.

En ese sentido, si el Estado celebra un contrato de obra pública con determinado contratista, en aras del 134 Constitucional, es porque ha sido la propuesta más viable para la convocante, luego entonces, si se ha rescindido el contrato, pero existe disposición entre las partes para llegar a una conciliación, es decir, que la convocante y el contratista pueden llegar a un acuerdo para culminar el contrato de obra pública celebrado, empero, siempre y cuando exista el pleno acuerdo de voluntades entre las partes, se debe dar una oportunidad a que haya concesiones a efecto de concluir la obra contratada, sin que se genere el Estado otro gasto.

Cabe apuntar que en las anteriores legislaciones que regulaban las obras públicas, no existía la figura de la conciliación, y fue hasta la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, vigente a partir del 4 de marzo de 2000, y en el Reglamento de esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001, en la que se le otorga un espacio a esta figura y se da una posible solución a los incumplimientos de dichos contratos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De esa guisa, si bien es cierto la Ley vigente contempla la figura de la conciliación, también lo es que no maneja el tiempo en el que pueda llevarse a cabo dicho avenimiento, es decir, no establece si es antes o después de rescindir el contrato, lo que le da la continuidad a la laguna que existía antes de que se insertare dicha figura en la Ley de la Materia.

Lo anterior, en el sentido de que han existido diversos criterios encontrados en el sentido de determinar en qué tiempo puede darse la conciliación.

En el presente trabajo, se tomó este punto de partida para que se tenga en cuenta que si existe el consentimiento o acuerdo de voluntades como rector de todo contrato, hay la posibilidad de que una vez rescindido un contrato las partes involucradas puedan dialogar sus diferencias y se llegar a un arreglo entre las mismas.

Dicho avenimiento puede tenerse como acción a favor del artículo 134 Constitucional, ya que como se ha dicho, si una empresa resulta más solvente en la Licitación Pública, tomando en cuenta que lo que se pretende con este tipo de procedimientos es obtener las mejores condiciones para el Estado, el rescindir el contrato traería como consecuencia el hecho de licitar una segunda vez, lo que desde mi punto de vista, causaría un deterioro económico a este, tal vez mayor al que se produciría si existiere una conciliación con pleno consentimiento de las partes; por lo que al llevar a cabo esta figura, entonces sí se estaría procurando los cometidos del artículo citado.

En el primer capítulo se abordarán conceptos esenciales respecto del contrato de obra pública, tales como los de contrato, así

como los elementos esenciales y su naturaleza jurídica; las formas de contratación de la obra pública así como las de su terminación; de igual modo, se manejará la conceptualización de la rescisión como causa de término del contrato de obra pública.

En el segundo capítulo se estudiará el marco jurídico del contrato de obra pública y de la conciliación, es decir, se verá el manejo de estas figuras en diversas las legislaciones, comenzando, obviamente por nuestra Carta Magna y posteriormente leyes y reglamentos que las regulan de manera específica.

Finalmente, en el capítulo tercero se estudiará principalmente, la acepción de la figura de la conciliación, vertiente del presente trabajo, y cómo es que se manejan diversas contradicciones en torno a esta figura en cuanto a la rescisión de los contratos de obra pública, es decir, si es posible que una vez asentada una rescisión de contrato exista la posibilidad de conciliar, teniendo en cuenta que el contrato administrativo no es propiamente un acto de autoridad sino es una figura eminentemente civil toda vez que en los contratos celebrados por el Estado, actúa en términos de la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal, esto es como una persona moral, lo que se traduce en que el Estado se despoja de su imperio y se coloca en igualdad de condiciones ante las personas con las que celebre dichos contratos al estar presente la voluntad de las partes y, precisamente derivada de esa voluntad es que se puede dar la conciliación aún posterior a la rescisión del contrato, tomando en cuenta, precisamente, voluntad de las partes, principio fundamental en todo contrato.

**CAPITULO PRIMERO
DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA**

- 1.1. Concepto de Contrato.**
- 1.2. Contrato de Obra Pública.**
- 1.3. Elementos Esenciales del Contrato de Obra Pública.**
 - 1.3.1. Consentimiento.- Principio de la Voluntad entre las partes.**
 - 1.3.2. Sujetos.**
 - 1.3.3. Obra material.**
 - 1.3.4. Interés colectivo.**
 - 1.3.5. Forma.**
 - 1.3.6. Licitación.**
- 1.4. Naturaleza Jurídica del Contrato de Obra Pública.**
- 1.5. Objeto del Contrato de Obra Pública.**
- 1.6. Procedimientos para la celebración del Contrato de Obra Pública.**
 - 1.6.1. Licitación Pública.**
 - 1.6.2. Licitación Restringida.**
 - 1.6.3. Contratación Directa.**
- 1.7. Formas de Terminación de un Contrato de Obra Pública.**
 - 1.7.1. Por cumplimiento de contrato.**
 - 1.7.2. Por causas imputables a la Entidad o Dependencia.**
 - 1.7.3. Por causas imputables a la contratista.**
- 1.8. Concepto de Rescisión.**
 - 1.8.1. Presupuestos de la Rescisión.**
 - 1.8.2. Requisitos de la Rescisión.**
 - 1.8.3. Efectos de la Rescisión.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO PRIMERO

DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

1.1. CONCEPTO DE CONTRATO

De conformidad con el artículo 1793 del Código Civil Federal, los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos reciben el nombre de contratos, entendiéndose a los convenios como el acuerdo dos o más voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, de acuerdo con el artículo 1792 del citado Código.

Siguiendo este orden de ideas, el artículo 1794 del Código Sustantivo invocado establece que para la existencia del contrato se requiere: a) consentimiento, b) objeto que pueda ser materia del contrato. Por su parte, el artículo 1796 indica que el contrato se perfecciona por el mero consentimiento, obligando a las partes desde el momento en que se dio perfeccionamiento no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias, que según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley.

Ahora bien, tenemos que el contrato es una especie dentro del genero de los convenios, dejando al contrato la función positiva, es decir, la de crear o transmitir obligaciones y derechos. El convenio, en sentido amplio, comprende tanto la función positiva expresada, como la negativa, consistente ésta, en la modificación y extinción de los derechos y de las obligaciones.

La distinción entre convenio y contrato tiene su antecedente en el Código Civil Francés, pero en la actualidad ya no es reconocido, ni importante, pues los principios relativos a los contratos se aplican a todos los convenios.

De esa guisa, el contrato existe desde el momento en que se da el acuerdo de voluntades entre las partes. En ese sentido Rafael Rojina Villegas sostiene "que el contrato se forma en el momento en que el aceptante da su conformidad a la oferta que le hace el peticionante, puesto que el consentimiento implica la manifestación de dos o más voluntades, y su acuerdo sobre un punto de interés jurídico; tal voluntad debe manifestarse primero y es la oferta o peticionamiento; es decir, que una parte propone algo a la otra respecto de un punto de interés jurídico y la aceptación implica la conformidad con la oferta".¹

En el mismo sentido opina Rafael de Pina al expresar que "para que haya contrato se exige la existencia previa de dos o más manifestaciones de voluntad, recíprocas y correlativas, concurrentes a un fin común a las partes que la producen".²

En efecto, el proceso de formación de un contrato "se inicia cuando un individuo (peticionante u oferente) con ánimo de entrar en relación jurídica con otro u otros les propone celebrarlo. Si la proposición es aceptada por el destinatario se forma el consentimiento, las dos personas consienten, sienten, asienten, "con", es decir, conjuntamente hacen propia y recíproca entre ellas la propuesta planteada originalmente por el oferente. Este acuerdo de voluntades es lo que se llama consentimiento".³

¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo III, Teoría General de las Obligaciones, vigésima edición, México, 1997, Editorial Porrúa, S.A., Pág. 52.

² DE PINA, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano, Volumen III, octava edición, México, 1993, Editorial Porrúa, S.A., Pág. 279.

³ AZUA REYES, Sergio T., Teoría General de las Obligaciones, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 62.

A mayor abundamiento, el artículo 1803 del Código Civil de mérito, indica que el consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier tecnología o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

1.2. CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Dada la diversidad de actos jurídicos que realiza el Estado, este tiene la necesidad de realizar contratos sujetos al régimen del Código Civil Federal, que le permitan realizar acciones para el logro de sus fines, en virtud que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere, por lo que al existir entre Estado y particulares una relación jurídica, el primero, lleva a cabo una autolimitación de su soberanía y poder de mando para así colocarse en igualdad de condiciones frente a los particulares para poder producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Por la evolución del Derecho Administrativo, es necesario concluir que si existen los contratos administrativos, los que se pueden definir como "aquellos que celebra la administración (más precisamente el Estado como persona jurídica) a efecto de cumplir con un fin público o que por cuyo medio pretende satisfacer una necesidad pública".⁴

⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, 3er y 4º curso, segunda edición, México, 1997, Editorial Colección de Textos Jurídicos Universitarios, pág. 205.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Dentro de los contratos administrativos celebrados por las dependencias o entidades, destaca el Contrato de Obra Pública, el cual es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos y por ende participa de las características generales esenciales de estos. En principio es un contrato administrativo que tiene por objeto la realización de una obra pública y es el concepto de esta el que le tipifica e individualiza frente a los otros contratos administrativos.

En ese sentido estamos ante un contrato del Estado cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio que consistirá en una obra material sobre bienes muebles o inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer necesidades o intereses colectivos y mediante la entrega de un precio real al contratante, es decir, un contrato en el que el contratante de la administración se compromete a la prestación de un servicio a cambio de un precio.

Por su importancia, los contratos administrativos son precisamente eso, contratos participando de la naturaleza común, de una misma identidad y de unos principios generales en la misma forma que otros tipos de contratos, como los civiles, los mercantiles y los laborales. El peso de la significación de lo anterior resulta categórico.

El contrato es una noción unívoca, que se encuentra regulado en nuestro país por el derecho común, no existiendo, dentro de la legislación administrativa, algún ordenamiento que defina a los contratos o que señale los principios generales. Como bien lo afirma López Vifa "el contrato como tal, sea civil, sea administrativo, es en principio una institución básica y general que pertenece a la teoría general del derecho y que debe estar por encima de cualquier encasillamiento de una parcela específica de la ciencia jurídica. Lo que ocurre es que la institución llamada contrato ha obtenido, sin

duda, su más acabada y completa elaboración en el campo secular del derecho civil y es esta fuente normativa inagotable de donde el derecho administrativo ha tomado la figura del contrato que, análogo en esencia al civil, presenta la especialidad que supone la presencia de un elemento original y genuino: la administración."⁵

"Nava Negrete, cuando define el contrato de obra pública, considera que el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos".⁶

Acosta Romero lo define como: "...Un acuerdo de voluntades por medio del cual la Administración Pública Federal, local o municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública..."⁷

Para Hugo Caldera Delgado, este contrato: "...Tiene por objeto la construcción, reparación, ampliación o modernización de un trabajo público, consistente en una obra pública de naturaleza inmueble, por parte de un contratista particular, quien recibe como contraprestación por el trabajo efectuado una remuneración que ha sido, como las demás obligaciones, libremente pactada por las partes".⁸

Don Juan Antonio Ibarren las define como "aquellas obras de naturaleza inmueble que el Estado construye por sí, por concesionarios o por empresarios para un fin de utilidad nacional".⁹

⁵ LOPEZ VILAS, Ramón, El subcontrato, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, págs. 43-44.

⁶ CANALS ARENAS, Jorge Ricardo, El contrato de obra pública, Editorial Trillas, México, 1991, pág. 94.

⁷ Idem.

⁸ DEPASSIER B., Raúl, Los contratos administrativos, Santiago de Chile, 1933, pág. 42.

⁹ Ibidem.

En la legislación española se encuentran expresamente definidas y se entienden por tales "las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones que se hallen a cargo del Estado de las provincias y de los pueblos". Consigna como tales los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos y edificios públicos destinados a servicios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento.

De lo dicho, se desprende el carácter de inmueble que debe tener toda obra pública. Otros de sus caracteres son; que tengan un fin de utilidad nacional y que dependan del Estado.

Barthelem lo define es "un contrato por el cual un particular se obliga a realizar un trabajo público mediante el precio convenido".¹⁰

Gastón Geze "es el celebrado entre la Administración y un contratista con el objeto de construir una obra pública a cambio de una remuneración, ya sea en dinero, o en especie, corriendo los riesgos por cuenta del contratista".¹¹

Las obras públicas pueden clasificarse en ordinarias, que son las necesarias para la conservación y desarrollo de las ya ejecutadas, y en extraordinarias, que las constituyen las de nueva creación o la transformación de las anteriores, no siendo de mera conservación.

Se pueden clasificar también en nacionales, que son las desarrolladas dentro del territorio nacional, y las obras públicas internacionales como las

¹⁰ DEPASSIER B Op. Cit., Pág. 46

¹¹ Ibid. Pág. 47

realizadas por convenios entre los gobiernos de dos o más países, pudiendo comprender aspectos internos de las mismas.

Ahora bien, la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, define a la obra pública y por lo mismo, los contratos relativos a ésta función de los sujetos y del tipo de obra. De acuerdo con esta ley en su artículo tercero:

Art. 3.- "Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

I.- El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;

II.- Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;

III.- Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y 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 naturales;

VI.- Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

VII.- Instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y

VIII.- Todos aquellos de naturaleza análoga."

El contrato de obra pública ha sido considerado como el contrato administrativo por excelencia, el prototipo. Así, por ejemplo, en Francia, este contrato ha sido tradicionalmente administrativo, tanto por la competencia contencioso-administrativa a que está el sujeto, como por el régimen de las cláusulas exorbitantes, precisando los puntos más destacados y características en aquél país. Lo anterior ha tenido gran influencia en otras legislaciones y doctrinas, entre ellas, la mexicana.

Se cita como primera manifestación del derecho administrativo que rigió la obra pública, la ley francesa de Organización Administrativa, del 28 Pluvioso del VIII de la Revolución, es decir, del año 1800. Al parecer, a primer obra escrita sobre el tema es la Romagnosi, en 1814.

La obra pública se presenta desde la antigüedad, no así las concepciones jurídicas del derecho administrativo sobre ella.

Así como al contrato de obra pública se le considera prototipo de los contratos administrativos, y en la actualidad nadie discute o contraviene esta afirmación, hay que aclarar que la existencia de este contrato está en su configuración como una *locatio operis* del derecho romano; no dejando de ser civil, con las adaptaciones necesarias que el derecho administrativo le impone en su reglamentación.

Este contrato, más que en cualquier otro, se aprecia cómo el contrato privado y el contrato administrativo, no constituyen realidades radicales y rigurosamente diferentes y separadas, sino por el contrario, reflejando elementos de uno y del otro, partiendo de una concepción unívoca y de principios tanto generales como específicos.

1.3. ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Dentro de la figura de la Obra Pública encontramos que para que se consense un contrato es menester observar una serie de elementos que serán parte fundamental del mismo, estos son:

1.3.1. CONSENTIMIENTO

El consentimiento, además de ser esencial a todo contrato, es un requisito de existencia del mismo, de conformidad con la fracción I del artículo 1794 del Código Civil Federal. El consentimiento está dado por el acuerdo de voluntades opuestas, manifestando tácita o expresamente por las partes que concurren a su formación.

Art. 1803.- "El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello ser estará a lo siguiente:

I.- Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos; y

II.- El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente."

En ese sentido, tenemos la siguiente tesis de ejecutoria:

"CONTRATOS, FORMALIDADES DE LOS.- Si bien en el artículo 1796 del Código Civil se establece que los contratos se perfeccionan obligan a los contratantes, no solamente al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que según su naturaleza, son conformes a la buen fe; y el consentimiento, puede ser expreso, cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos o tácitos, cuando resulta de hechos o de actos que lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presupongan o que autoricen a presumirlo, al tenor de lo que previene el artículo 1808, ello es, siempre que el contrato no deba revestir una forma establecida por la ley o que la voluntad deba manifestarse expresa y no tácitamente, también en los casos que señale la ley."

"Bercaitz afirma que la manifestación de la voluntad de la administración y su consentimiento deben expresarse en forma clara, precisa e inequívoca por los órganos competentes, abarcando todos los aspectos que comprende el contrato".¹²

En principio, la regla general es que la manifestación de voluntad expresada por la Administración Pública, debe ser formal y expresa, a través de los órganos competentes.

El consentimiento está compuesto por dos elementos: la oferta y la aceptación. Algunos autores distinguen entre la voluntad, es decir, lo que realmente se quiere y su declaración, que equivale a lo realmente expresa.

"Siguiendo a Bercaitz, el consentimiento por parte de la Administración Pública, para la concentración del contrato, debe ser expreso. El consentimiento tácito es aceptable respecto al cocontratante por la naturaleza del contrato de adhesión. A pesar de lo anterior, en ciertos casos, tratándose de contratos administrativos en ejecución, la voluntad de la administración puede darse en forma tácita por su silencio cuando así se ha pactado en el contrato o cuando por la omisión de aquellos actos que debería emitir, si su voluntad fuera contraria a lo querido o realizado por el cocontratante."¹³

¹² CANALS ARENAS, Op. Cij. Pág. 121.

¹³ *Ibid.*

La oferta o pollicitación es definida por Gutiérrez y González como "...una declaración unilateral de voluntad, receptiva, expresa o tácita hecha a persona presente o no, determinada o indeterminada, con la expresión de los elementos esenciales de un contrato cuya celebración pretende el autor de esa voluntad, seria y hecha con ánimo de cumplir en su oportunidad".¹⁴

En la formación del consentimiento en los contratos de obra pública, la oferta sólo se comprende en una forma expresa, dentro del procedimiento de licitación por la convocatoria pública y, excepcionalmente, en los casos que la ley exime de este procedimiento deberá ser igualmente expresa.

Siguiendo a Gutiérrez y González, la aceptación "...es una declaración unilateral de voluntad, expresa o tácita, hecha a persona determinada, presente o no, seria, lisa y llana, mediante la cual se expresa la adhesión a la propuesta, y se reduce a un sí".¹⁵

En los contratos de obra pública, la aceptación por lo general reviste la forma escrita, por ser la exigida en el procedimiento de licitación y que consiste en la presentación de propuestas contestando el pliego de condiciones convocado.

A pesar de lo anterior, consideramos que podría existir aceptación verbal y hasta tácita en los supuestos que la propia ley prevé, sin exigir el procedimiento normal de licitación y convocatoria pública.

Hay que aclarar que en los casos normales de adjudicación la aceptación de la oferta, es decir, el sostener la proposición aceptada por el

¹⁴ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Ed. Porrúa, decimosegunda edición, México, 1997, pág. 209.

¹⁵ Idem., Pág. 214.

contratista, puede considerarse que se convierte en tácita hasta antes de a firma del contrato, sobre todo si se inician los trabajos antes de la firma.

La aceptación es necesariamente posterior a la oferta. En la teoría general de los contratos, el momento de la formación del contrato es aquel en el que se produce la aceptación y no en el que se hace la oferta.

Las declaraciones unilaterales de policitud, aceptación y presentación de proposiciones, son productoras, cada una por sí, de consecuencias jurídicas, pues son actos autónomos con efectos limitados y transitorios hasta el momento de perfeccionamiento del contrato.

Efectivamente, "la entidad o dependencia policitante queda obligada por su declaración unilateral de voluntad a "sostenerla en los términos que lo hizo por su parte el aceptante está obligado por su sola aceptación, independientemente de que conforme a la ley se haya o no formado el consentimiento".¹⁶

El consentimiento, como acuerdo de voluntades que perfeccionan el contrato, resulta en el momento del fallo y adjudicación del contrato al contrato elegido.

A partir de entonces, lo que se ha formado es un acuerdo de voluntades asimilado a una promesa de contrato, estando la dependencia o entidad a formalizar el documento relativo dentro de los treinta días naturales siguientes al de la notificación del fallo, como lo establece el artículo 47 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

¹⁶ GUTIERREZ Y GONZALEZ, *Op. Cit.* pág. 219.

Si el consentimiento está destruido por cualquier causa, el contrato no tendrá ninguna existencia. Entre los vicios del consentimiento están el error, que puede en ocasiones impedir la formación del contrato o simplemente hacerlo anulable, y la violencia.

El dolo, más que un vicio del consentimiento, es la integración de maquinaciones orientadas a engañar o a hacer caer en el error a una de las partes. La lesión no opera en el contrato de obra pública.

Así tenemos que es el acuerdo respecto de un objeto común, consiste en producir consecuencias jurídicas. El consentimiento se forma por dos elementos que son las manifestaciones de voluntad llamadas oferta y aceptación. La oferta, también llamada policitud, es la primera manifestación de voluntad y consiste, en la proposición u ofrecimiento que una parte hace a otra, con la intención de obligarse si hay aceptación.

La aceptación, es la manifestación de voluntad hecha por quien recibió la oferta, dirigida al oferente, y que consiste en la conformidad con dicha oferta; por tanto el consentimiento se formará cuando haya aceptación de la oferta.

El consentimiento del órgano administrativo se encuentra sometido a formas especiales de derecho público, a las cuales es menester ajustarse para que el contrato sea válido.

Respecto de la voluntad del particular contratante, ésta se expresa del mismo modo y forma en que se produce cuando se realiza un contrato de derecho privado, aunque el derecho administrativo puede establecer algunas formalidades para su expresión. La expresión de la voluntad en los contratos administrativos, por lo general no es realizada por un

procedimiento de libre discusión, sino que el consentimiento del contratante es manifestado a través de la adhesión a las cláusulas que elabora el órgano administrativo.

El consentimiento puede formarse de dos modos instantáneo o progresivo. Es instantáneo cuando la aceptación de la oferta es lisa, llana e inmediata; en cambio, será progresivo cuando se difiere la aceptación, porque se discute la oferta, o porque la aceptación está subordinada a determinadas condiciones que implica el transcurso de cierto tiempo.

En el contrato de obra pública la formación del consentimiento varía, según la forma de adjudicar el contrato, toda vez que esto puede ocurrir de manera directa o mediante la figura de licitación pública.

Tratándose de adjudicación directa el consentimiento se integra mediante la oferta hecha por la dependencia o entidad y la aceptación del contratista o proveedor, es decir se formará el consentimiento en forma instantánea, ya que la oferta hecha a una persona determinada es seguida de una aceptación lisa, llana e inmediata.

Cuando la adjudicación del contrato se realiza a través de una licitación pública, el consentimiento se forma de modo progresivo en virtud de que hacen una oferta condicionada a persona indeterminada a la que le corresponderá una aceptación también condicionada, en consecuencia, la formación de este consentimiento implica trámites y requisitos así como un tiempo necesario para su desarrollo.

Es una oferta condicionada hecha a una persona indeterminada porque de conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de

2000, las dependencias o entidades manifestarán su oferta a través de una convocatoria que es una oferta al público y el público es quien los determina.

La oferta se hace a través de los medios de difusión colectiva y estará sujeta a la condición suspensiva, que consiste en que alguien resulte vencedor en el concurso.

1.3.2. SUJETOS

Dentro de los elementos personales, en el contrato de obra pública está la Administración Pública, y por la otra parte, como contratista, un particular u otro órgano administrativo del Estado.

En el contrato de obra pública, como en cualquier otro, deben existir dos partes persiguiendo fines opuestos. En la contratación administrativa, puede suceder que intervengan uno o más organismos administrativos constituyendo una de las partes contratantes; puede ser que haga necesaria la intervención de otro órgano, con la finalidad de autorizar la celebración del contrato; o bien, la necesaria participación de otro órgano posteriormente a la celebración del contrato para que lo apruebe.

Son por un lado el órgano de la administración pública que contrata y por otro el contratante, que puede ser un particular o una Institución Pública.

El órgano de la administración pública federal, estatal o municipal deben ser competentes para la celebración del contrato, es decir debe estar facultado por la ley de la materia para la celebración del contrato administrativo en que intervengan, toda vez que si no lo es existe un vicio que lo revestiría de nulidad; así pues, al actuar de acuerdo con su

competencia y en el ejercicio de su función administrativa deben sujetarse a las disposiciones legales que les confieran facultades, sea Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de su dependencia o instrumento legal de la dependencia o entidad que represente.

Por lo que respecta al particular que intervenga en el contrato administrativo en comento, debe tener plena capacidad jurídica para contratar de conformidad con lo expresamente dispuesto en el Código Civil Federal, es decir debe tener capacidad de goce y ejercicio pues de no ser así el contrato será inválido.

1.3.3. OBRA MATERIAL.

El cuerdo de voluntades es para la realización de una obra material sobre bienes muebles o más comúnmente, sobre bienes inmuebles que son propiedad del Estado, y por excepción de los particulares. La obra pública consiste en trabajos o prestación de servicios de construcción, de reparación, de conservación, de instalación o de demolición sobre dichos bienes

1.3.4. INTERES COLECTIVO

El carácter público de la obra se debe a la finalidad a que se destina la misma o que se persigue con su realización, o sea, la satisfacción de intereses o necesidades colectivas.

1.3.5. FORMA

Se celebrará por escrito, previo procedimiento de licitación. Tratándose de contratos de obra pública celebrados por la Administración Pública, requieren para su validez de la forma escrita, consistente en un documento privado que firman los representantes de la dependencia o entidad, así como los del contratista o proveedor.

1.3.6. LICITACION

Para la celebración de un contrato de obra pública es necesario seguir un procedimiento de concurso previsto en la legislación o exceptuarlo del mismo, y es conocido como licitación, que en el campo del derecho administrativo, se considera como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

1.4. NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El contrato de obra pública celebrado entre una empresa y un ente de la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal es de carácter administrativo, por existir materia concesionable, dado que el poder público otorga a un particular facultades que le corresponden para la realización de una obra o de un servicio de orden público en favor de la colectividad; por lo que dicho particular que contrata con la administración pública, al encontrarse en un plano de igualdad, le asiste el derecho de reclamar, ante las autoridades administrativas correspondientes, su incumplimiento, pues el

contrato fue celebrado con una persona moral, sujeta de derechos y obligaciones, y no como entidad soberana dotada de imperio.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 25, fracción I del Código Civil Federal en el que el Estado es contemplado como una persona moral, por lo que, ante la imposibilidad de los particulares para satisfacer de manera individual cierto tipo de necesidades, exige y justifica la intervención del Estado, quien a través de la Administración Pública actúa con las facultades que la sociedad otorga, en algunos casos no anteponiendo su imperio y convocando a la participación de los gobernados, conforme a las normas que la soberanía popular ha establecido en la ley.

En este último caso, la Administración Pública requiere el consentimiento del particular para lograr la presentación del servicio o la obtención de los bienes que le son necesarios, es decir, por acuerdo de voluntades.

De esta forma, la Administración Pública se vincula con los particulares por medio de una combinación de voluntades (del particular y de la Administración), para crear o transferir derechos y obligaciones.

Así tenemos que el acuerdo de voluntades se puede realizar de la misma manera que lo hacen los particulares, en la que ambas partes se colocan en igualdad jurídica y bajo el régimen de derecho público.

1.5. OBJETO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

Como ha quedado establecido por regla general se tiene a la obra pública como la construcción, reconstrucción, remodelación, etc., de un edificio para oficinas públicas, una carretera, etc.

Este concepto de obra pública corresponde al aspecto material de la misma, pero de una manera más general abarca inclusive a un servicio público o algo que se hace para satisfacer el interés colectivo.

Independientemente de lo anterior, respecto al marco jurídico de los contratos administrativos, existe legislación tanto en material federal como estatal, que determina la celebración y vigilancia de los contratos de obra pública, así tenemos que la adjudicación mediante concurso, de los contratos para la realización de obras públicas, tiende a evitar favoritismos y deshonestidad en el manejo de los fondos públicos, pues siempre deberá preferirse a quien ofrezca las mejores condiciones para la ejecución de la obra de que se trate.

El mismo artículo 134 Constitucional establece el marco jurídico de los contratos administrativos, señalando que en todos debe tomarse en consideración que los contratos deben otorgarse a las personas físicas o morales que garanticen eficacia, eficiencia, solvencia y honestidad en el cumplimiento del contrato administrativo.

En ese sentido, si la obra publica se realiza mediante contrato administrativo, siempre debe llevarse a cabo procurando las mejores condiciones posibles, con el mayor material, el mejor trabajo, la mejor técnica y la mayor eficacia y responsabilidad para que los recursos del Estado se apliquen adecuadamente a satisfacer las necesidades colectivas y

nunca a los intereses particulares, aunque es obvio reconocer que si la obra se hace por contrato, el contratista persigue un bienestar económico, pero éste nunca debe desplazar o menoscabar el interés colectivo.

1.6. PROCEDIMIENTO PARA LA CELEBRACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

La celebración de los contratos administrativos realizados por la Administración, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante.

Por ello, el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es de gran importancia, y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la Administración Pública, aunque puede variar en su forma, dependiendo del objeto que la contratación persiga, y de acuerdo con la reglamentación jurídica que tenga.

En cuanto a la naturaleza de la licitación, para Saravia, ni la licitación pública, ni la adjudicación, constituyen un contrato, sino un proceso selectivo que conducirá al mismo.

Alcides Greca ubica a la licitación en los actos administrativos: "es un acto administrativo unilateral cuyas consecuencias jurídicas repercuten en un acto administrativo bilateral que será el contrato la licitación...es un acto condición previo, integrante de un acto administrativo complejo, que se resuelve siempre en un contrato administrativo, siendo su finalidad establecer un riguroso control en la disposición de los bienes del Estado, un

trato igual para los particulares y una eficaz defensa de los intereses colectivos".¹⁷

Los procedimientos para celebrar contrato de obra pública son: la licitación pública, la licitación restringida y la contratación directa, que se estudiarán a continuación.

1.6.1. LICITACIÓN PÚBLICA

En el campo de Derecho Administrativo el término "licitación" se aparta de la concepción etimológica y gramatical, asumiendo una aceptación del derecho que la regula.

La Licitación se considera como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como contratante a la persona física o moral que ofrezca las condiciones más convenientes para el estado.

El evento de la licitación pública es una invitación general, sin limitación alguna, que se hace a persona determinada, para obtener de conformidad con un pliego de condiciones confeccionadas por la administración y una oferta concreta respondiendo al llamado que se formula.

La finalidad del evento licitatorio, mediante convocatoria en los mismos términos, es la de seleccionar al contratista, garantizando de este modo para el Estado, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

¹⁷ GRECA, Alcides La Licitación y el privilegio en los contratos administrativos, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 1941, pág. 7.

En términos generales, las características del procedimiento para elegir al contratista son: complejidad, reglamentación, imparcialidad, solemnidad, publicidad, responsabilidad, contradictoriedad, regularidad y objetividad.

Lo anterior resulta complejo, porque prevé una serie de etapas que hay que cumplir, teniendo que agotar un conjunto de bases, reglas y requisitos. La reglamentación se funda en la regulación de las etapas y de los requisitos que se habrán de seguir dentro del procedimiento legislativo. La imparcialidad, relacionada con la publicidad y la solemnidad, recae en la decisión de la adjudicación, debiéndose publicar la convocatoria en el diario o gaceta oficial o en los periódicos de mayor difusión, procurando una adecuada participación e igualdad en la apertura para las propuestas.

La solemnidad radica en el seguimiento y cumplimiento de los requisitos y trámites exigidos por la legislación, ya que su incumplimiento genera la imposibilidad de participar en el concurso. La seriedad del procedimiento y de las propuestas está asegurada por una serie de garantías exigidas, u otorgan los participantes, conformando la característica de responsabilidad.

La contradictoriedad es aquella característica que constituye una defensa a favor de los proponentes, por las irregularidades que surjan en el procedimiento de licitación. La regularidad, propia de ciertas legislaciones, se expresa en una regulación normativa. Por último, la objetividad rige tanto en la capacidad o legitimación de los participantes en cuanto a su registro y antecedentes, como a los requisitos generales, forma y contenido de las propuestas.

En ese orden de ideas, la licitación presenta características como son:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- 1) Es un procedimiento en virtud, de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
- 2) Dicho procedimiento tiene como finalidad escoger a la persona física o moral que contratará con la Administración Pública.
- 3) La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.

Sobre este último punto algunos autores han señalado que el procedimiento de licitación es automático, ya que según ellas, se elige a la persona que ha ofrecido el precio más bajo, lo cual resulta erróneo ya que si bien la licitación persigue ofrecer las condiciones más convenientes para la Administración, el precio más bajo no es garantía de que se cumpla dicha finalidad.

Así pues, siempre la oferta más barata es la más conveniente puesto que en ocasiones esta situación acarrea un sin fin de problemas para la Administración Pública, y para la economía nacional, por lo que no se debe proceder de manera automática la selección de la oferta de menor precio, sino que es necesario hacer un análisis para determinar si dicha oferta resulta la más conveniente.

En ese sentido, para evitar que la licitación pública se preste a reclamos excesivos del precio, no sólo toma en cuenta la oferta más económica sino que también le condiciona a la calidad de los productos al financiamiento, la oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En esa tesitura, la licitación pública contempla como finalidad la moralidad administrativa, evitando así la existencia de complicidad entre funcionarios y contratistas o proveedores del Estado, teniendo como

consecuencia adjudicaciones con motivos diversos a los requeridos por la Administración Pública. Por ello se han establecido en los ordenamientos jurídicos la nulidad absoluta de las actas administrativas, actos simples de la administración incluso de los contratos que se hayan realizado en contravención a las normas jurídicas que regulan el procedimiento licitatorio, además del fincamiento de responsabilidades de carácter administrativo a los servidores públicos que incurran en tales irregularidades.

La Licitación Pública tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, ya que la invitación hecha por la Administración Pública es realizada por personas indeterminadas, de tal manera que el número de oferentes pueden concurrir a formular sus ofertas sin limitaciones, al poder hacer cualquier interesado que reúna los requisitos legales.

Así tenemos que la Licitación Pública tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, ya que la invitación hecha por la Administración Pública, sólo es obligatoria cuando su tramitación se encuentra impuesta por la norma jurídica y para las materias previstas de manera específica, de lo contrario no se puede exigir su realización.

ETAPAS DE LA LICITACION PUBLICA: La Licitación Pública como todo procedimiento administrativo está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, desarrollándose en las distintas etapas o fases que deben cumplirse para llegar a la adjudicación del contrato. Estas etapas son:

1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública;

2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica, así como los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, incluyendo cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios.

Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.

Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, subsistiendo la obligación del adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*.

En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas.

3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública.
4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicional, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.
5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la

licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo.

6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y,
7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo.

Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar.

En ese sentido, debe verificar si los oferentes cubren con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue

seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, sino también por acatamiento a la ley administrativa, viciando de esa forma el contrato respectivo; por lo tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

1.6.2. LICITACION RESTRINGIDA

La licitación restringida es aquella en la cual sólo pueden intervenir personas, físicas o morales con características o condiciones determinadas de manera previa por la Administración Pública, es decir; idoneidad especial, capacidad productiva mínima, posesión determinada maquinaria o procesos de producción u otras condiciones similares.

Del anterior concepto se observa que este tipo de licitación se distingue por la idoneidad de los oferentes al no poder ser cualquiera, sino aquellos que, además de cumplir con las condiciones generales comunes a todo licitador reúnan las condiciones especiales fijadas previamente por el órgano administrativo correspondiente, característica que la diferencia de la licitación pública, pues en esta puede participar cualquier interesado que

observe las condiciones generales, en cambio, en la licitación restringida no sucede así, aunque la invitación se hace por medio de convocatoria similar a la de la Licitación Pública.

1.6.3. CONTRATACION DIRECTA

La contratación directa es un procedimiento realizado por la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a determinada persona física o moral; para contratar sin que exista la concurrencia u oposición de algún oferente.

Para algunos autores este tipo de contratación pertenece al sistema libre de selección del contratante de la Administración Pública; sin embargo, para algunos tratadistas constituye un sistema restrictivo, y no deben confundirse, toda vez que la contratación directa sólo se aplica en los casos previstos especialmente en la ley, con lo que adquiere el carácter de excepcional siendo procedente en casos específicos o de manera subsidiaria, como cuando se utiliza ante el fracaso de una licitación.

En la contratación directa, como sistema restrictivo, la selección del contratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la Administración Pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz de para cumplir con la contratación respectiva. Por lo anterior, debe realizarse con especial cuidado, en virtud de que como se ha mencionado con anterioridad, la Administración en el ejercicio de sus funciones debe velar por los intereses públicos, toda vez que una mala contratación puede acarrear grandes perjuicios a los intereses de la misma.

Cuando la contratación directa deba llevarse a cabo por haber fracasado una licitación, en los casos establecidos en la ley de la materia, se realizarán sobre las condiciones estipuladas en las bases o pliegos de condiciones elaborados por la licitación, de lo contrario, no sería la misma contratación sino una distinta.

1.7. FORMAS DE TERMINACION DE UN CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El contrato se extingue por diversas causas, siendo necesario distinguir que se denominan formas normas y anormales.

Así tenemos que en el contrato de obra pública los plazos de duración y condiciones específicas pueden variar enormemente hasta la terminación de la obra contratada, es decir, hay que seguir al contrato hasta que el adjudicado quede liberado de pleno derecho de las cláusulas del contrato, lo que sería la causa normal de la extinción del contrato, en cambio, el modo anormal o prematuro de concluir el vínculo importará necesariamente la existencia de una causa como sería la rescisión del contrato, motivo del presente trabajo y que se abordará ampliamente más adelante.

Por regla general es el particular contratante es el que incurre en incumplimiento; sin embargo, puede darse el caso de que sea la administración pública la parte que no cumple el contrato, es decir, las obligaciones derivadas del mismo, para cuyo caso, la administración pública debe pagar los gastos y erogaciones que haya llevado a cabo el particular, independientemente de que debe indemnizar al contratante en la forma pactada en el contrato, o según proceda conforma a derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.7.1. POR CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

En este punto no tiene mayor problema, ya que como se ha establecido es la forma normal de dar por terminado el contrato, y se da por la culminación de la obra pública según las características propias de cada contrato, es decir, el cumplimiento del objeto.

1.7.2. POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ENTIDAD O DEPENDENCIA

Cuando en el contrato de obra pública haya suspensión de los trabajos o sea rescindido el contrato por causas imputables a la dependencia o entidad, de conformidad con la fracción I del artículo 62 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, esta debe pagar los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relaciones directamente con el contrato de que se trate.

1.7.3. POR CAUSAS IMPUTABLES AL CONTRATISTA

Cuando se rescinda el contrato de obra pública por incumplimiento del contratante, la dependencia o entidad de manera precautoria se abstendrá de cubrir los importes resultantes de los trabajos realizados que aún no sean liquidados, hasta otorgarse el finiquito procedente, debiendo efectuarlo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se comunique esa determinación con la finalidad de hacer efectivas las garantías. En este finiquito debe preverse el sobrecosto de los trabajos aún no ejecutados que se encuentren atrasados conforme al programa

vigente, así como lo referente a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados.

Al comunicarse a la dependencia o entidad el inicio del procedimiento de rescisión del contrato, éstas tomarán posesión inmediata de los trabajos que se hayan realizado a fin de hacerse cargo del inmueble y de sus respectivas instalaciones, levantando con o sin comparecencia del contratista, acta circunstanciada del estado en que se encuentra la obra, teniendo como obligación el contratista devolver a la dependencia o entidad toda la documentación que ésta le hubiere entregado para la realización de los trabajos en un plazo de diez días naturales, contados a partir del inicio del procedimiento respectivo.

1.8. CONCEPTO DE RESCISIÓN

Debemos considerar a la rescisión como una causa extintiva del contrato que puede tener el carácter de sanción o puede no tenerlo; es decir, hay casos en los que la rescisión no será una sanción, pero en otros si consistirá una sanción.

Falta la calidad de sanción cuando se trata de la rescisión administrativa determinada por razones de interés general; en cambio, se da la calidad de sanción cuando la causa de esta es el incumplimiento o contravención de las obligaciones derivadas del contrato o de las disposiciones legales; es decir, la rescisión por razones de interés general que no tiene el carácter de sanción, toda vez que es una suspensión definitiva que obedece a razones de carácter general.

Martínez Alfaro define a la rescisión como "un procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato válidamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes externos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores".¹⁸

Por su parte De Pina manifiesta que "es un modo de privar de efectos a un contrato válido, mediante la extinción de las obligaciones generadas por tal contrato que se vuelve ineficaz, en virtud de acontecimientos posteriores a su otorgamiento, como puede ser el incumplimiento de las obligaciones que produjo o la concurrencia de razones de interés general".¹⁹

Asimismo, Gutiérrez y González conceptualiza a la rescisión como un "acto jurídico unilateral por el cual se le pone fin, salvo que la ley lo prohíba, de pleno derecho, "ipso iure", sin necesidad de declaración judicial a otro acto, bilateral, plenamente válido, por incumplimiento culpable, en éste, imputable a alguna de las partes".²⁰

Cuando existe incumplimiento de una obligación derivada de un contrato de Obra Pública y que esta conlleve un perjuicio a una dependencia o entidad, esta tendrá la facultad de exigir la rescisión del contrato, por sí o ante sí de manera judicial o extrajudicial y de pleno derecho.

En ese orden de ideas, la rescisión administrativa derivada del incumplimiento del contratista es un acto jurídico unilateral que emite una dependencia o entidad perjudicada por el incumplimiento del contratista; asimismo es un acto que extingue el contrato; es decir, la rescisión administrativa por incumplimiento es un acto jurídico unilateral, por el cual la

¹⁸ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional, segunda edición, México, 1993, Editorial Porrúa, S.A., pág. 84.

¹⁹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, decimoquinta edición, México, 1988, Editorial Porrúa, S.A.

²⁰ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Op.Cit. pág. 551.

dependencia o entidad perjudicada por el incumplimiento del contratista declara, por sí y ante sí la terminación del contrato de pleno derecho y sin necesidad de una declaración judicial.

En esa tesitura, la rescisión administrativa obedece a diversas causas, como lo son que el contratista no inicie los trabajos en la fecha que se pactó; suspenda los trabajos sin una causa justificada: haya incumplimiento de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción, por no reparar o reponer la parte de la obra rechazada, por no cumplir con las especificaciones de construcción o con las normas de calidad, así como por cualquier contravención a las estipulaciones del contrato.

Conviene precisar que la rescisión es una especie de género resolución, la cual a su vez comprende dos especies: la revocación y la modificación.

La revocación administrativa se presenta cuando se priva para el futuro de sus efectos, a un acto plenamente válido, en el cual intervino el Estado, por razones de oportunidad y conveniencia; por su parte, la modificación administrativa es el acto jurídico en que interviene el Estado para privar de sus efectos a otro acto plenamente válido en el que también intervino.

Estos derechos se encuentran en buena parte su base en los textos de los artículos 1949 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas que establecen:

Artículo 1949 del Código Civil establece: "La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible".

Artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: "Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor contratista".

Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general, como lo establece el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y servicios Relacionados con las Mismas.

1.8.1. PRESUPUESTOS DE LA RESCISION

La rescisión precisa los siguientes presupuestos:

Un contrato válido, es decir, que para que tenga lugar la figura jurídica de la rescisión tiene que existir un contrato válido, en atención al principio que afirma: "sólo se rescinden las obligaciones válidas", el contrato debe ser bilateral, toda vez que este genera obligaciones recíprocas a cargo de ambos contratantes, mismas que sean interdependientes las prestaciones objeto de las obligaciones correlativas. El cumplimiento de la obligación de un contratante, o bien que este cumplimiento esté condicionado al de la obligación correlativa; debe haber un incumplimiento del otro contratante, es decir, la fuente de las obligaciones incumplidas debe ser un contrato, pues

la rescisión sólo procede respecto de las obligaciones generadas por un contrato.

1.8.2. REQUISITOS DE LA RESCISION

El análisis de los requisitos de la rescisión administrativa obliga a distinguir, según se trate de la rescisión administrativa por razones de interés general o de la rescisión administrativa por incumplimiento del contratista.

Para la rescisión administrativa por razones de interés general, se exigen los requisitos siguientes:

- 1) Causas de la rescisión no imputables al contratista
- 2) Notificación escrita, de la dependencia o entidad, sobre la rescisión, dirigida al contratista.
- 3) Solicitud de pago, de los trabajos solicitados y de los gastos no recuperables, presentada por la contratista.
- 4) Estudio del contratista, que justifique su solicitud.
- 5) Resolución de la dependencia o entidad sobre la procedencia de la solicitud de la contratista.
- 6) Convenio entre la dependencia o entidad y el contratista, respecto al pago de los trabajos ejecutados, así como de los gastos no recuperables.

Por lo que hace a la rescisión motivada por el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato o en las disposiciones legales, es necesario señalar que el incumplimiento faculta al acreedor a exigir del deudor el pago de la indemnización moratoria o compensatoria, en la que el acreedor "demanda el cumplimiento de la obligación, más el pago de daños y perjuicios causados por el retardo en los pagos; en cambio en la indemnización compensatoria, el acreedor reclama la rescisión del contrato, así como el pago de los daños y perjuicios causados por el definitivo incumplimiento de la obligación. Estas indemnizaciones están comprendidas en el artículo 1949 del Código Civil Federal".²¹

Según lo expuesto, el incumplimiento de cualquier obligación en perjuicio de cualquier acreedor, faculta a éste para exigir la indemnización compensatoria, o sea, la rescisión del contrato, pudiendo exigirla en forma judicial o extrajudicialmente en el caso de haber pacto comisorio expreso, pues dicho pacto consiste en que "las partes expresamente estipulan que el incumplimiento de una de las obligaciones recíprocas producirá la rescisión del contrato, sin necesidad de la declaración judicial, pero a falta de pacto comisorio expreso, se reclamará la rescisión por la vía judicial".²²

En forma diferente, "cuando el incumplimiento es de una obligación derivada de un contrato de obra pública y es en perjuicio de una dependencia o entidad, entonces la misma tendrá además la facultad de exigir la rescisión del contrato, por sí y ante sí, en forma unilateral, extrajudicial y de pleno derecho".²³

²¹ MARTINEZ ALFARO, Joaquín, Teoría General de las Obligaciones, segunda edición, México, 1991, Editorial Porrúa, S.A. Págs. 201 y 202.

²² Idem. Pág. 209.

²³ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Op. Cit. Pág. 498.

1.8.3. EFECTOS DE LA RESCISION:

1) Efecto retroactivo, es decir, efecto restitutorio que consiste en volver las cosas a su estado anterior mediante la restitución de las prestaciones ejecutadas cuando sea posible por no tratarse de actos consumados o de tracto sucesivo, según el artículo 2239 del Código Civil Federal.

A causa de este efecto restitutorio, la dependencia o entidad deberá pagar al contratista, los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, pues no es posible volver a la situación anterior que consiste en la inexistencia de los trabajos ejecutados o de los gastos ya sufragados, pues se trata de actos consumados que ameriten su pago.

2) Efecto liberatorio del contratante perjudicado por el incumplimiento o por las razones de interés general que impiden continuar, pues este contratante se libera de su obligación que es correlativa de la incumplida o de la impedida por razones de interés general.

3) Extinción de la obligación que es a cargo del deudor incumplido; dicha obligación se debe a la interdependencia de las obligaciones recíprocas generadas por un acto bilateral, pero responsabilizando al deudor incumplido del pago de daños y perjuicios.

Como hemos observado, el Contrato de Obra Pública es uno de los contratos más importantes que realiza la Administración Pública, en virtud de que la finalidad de este es realizar construcciones, remodelaciones, etc., de lugares considerados de interés general, por ende, el procedimiento para la celebración de este tipo de contrato debe ser lo más transparente que sea posible a fin de evitar favoritismos y actos deshonestos por parte de las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

autoridades y traer como consecuencia un detrimento en los fondos económicos de la Administración a más de la pérdida de tiempo que esto podría aparejar, por ello, el concurso de licitación debe ser un procedimiento ecuaníme además de observar la normatividad.

En primer término, debe apegarse a lo establecido en nuestra Carta Magna que lo regula en su artículo 134, donde se establece que el procedimiento debe llevarse a cabo tomando en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetos a que son destinados los citados contratos; de igual forma, debe observar lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, donde regula ahora sí todo el procedimiento que se debe llevar en las diferentes etapas que se llevan a cabo para la celebración del Contrato de Obra Pública.

Ahora bien, de los elementos esenciales del Contrato de Obra Pública, podemos establecer que el más sobresaliente es el consentimiento, elemento que soportará la mayor parte del presente trabajo, en virtud de que así como para la existencia del contrato de Obra Pública, es muy necesario para llevar a cabo la figura de la conciliación, tema central de esta tesis, siendo pieza fundamental para llevarse a cabo la citada figura, toda vez que si no hay consentimiento para realizar una conciliación por parte de alguna de las partes ésta no puede ser posible.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA Y LA CONCILIACION

2.1. Artículo 134 Constitucional.

2.2. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

2.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

ANEXO 1. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2001.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA Y LA CONCILIACION

2.1. ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

La base para la celebración de los contratos de obra pública desde el punto de vista constitucional, es el artículo 134, que a la letra dice:

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

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

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

El manejo de recursos económicos federales se sujetarán a las bases de este artículo.

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

Ahora bien, la adjudicación, mediante concurso, de los contratos para la realización de obras públicas, como ya se dijo anteriormente, tiende a tratar de evitar el favoritismo y deshonestidad en el manejo de los fondos públicos, en virtud que se debe preferir a quien ofrezca las mejores condiciones al Estado, no sólo económicas, sino también en cuanto a calidad de los productos o servicios que oferten los participantes.

Así, el artículo 134 de nuestra Carta Magna establece el marco jurídico de los contratos de obra pública señalando que debe tenerse en cuenta que los contratos deben ser otorgados a personas físicas o morales que garanticen, eficiencia, eficacia, solvencia y honestidad en el cumplimiento del contrato administrativo.

El artículo 134 de la Constitución de 1917 no tiene antecedentes en las constituciones mexicanas, e inclusive su contenido, o parte de éste se presentó como proyecto para adicionar el artículo 73 como facultades del

Congreso, para intervenir en lo relativo a los contratos administrativos, proyecto que no fue aprobado. Posteriormente parte de su contenido se incluyó en el artículo 131, para finalmente quedar encuadrado en el artículo 134 de la misma, que fue reformado y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1982.

En ese sentido, si la obra pública por administración o mediante contrato administrativo, debe llevarse a cabo en las mejores condiciones posibles, con el mejor material, el mejor trabajo, la mejor técnica y la mayor eficacia y responsabilidad para que los recursos del Estado sean aplicados en forma adecuada a la satisfacción de las necesidades colectivas, y no a intereses particulares, aunque es obvio reconocer que si la obra se hace por contrato, el contratista persigue el bienestar económico, pero éste nunca debe desplazar o menoscabar el interés colectivo.

2.2. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Esta ley fue promulgada para ajustar la materia de adquisiciones y obras públicas al Tratado de Libre Comercio durante el Salinato y fundamentalmente para permitir a proveedores canadienses y estadounidenses para que puedan concursar en adquisiciones y obra pública.

Es una ley muy compleja, redactada con artículos muy grandes y no es fácil su comprensión a comparación con otras que durante el mismo Salinato se promulgaron, como la de aguas, minas y bosques que tienen pocos; mas de hecho, son leyes marco y delegan en el reglamento una enorme cantidad de disposiciones, no así la que es objeto de este comentario.

La ley establece un régimen separado para las adquisiciones, entre las cuales se encuentran lo que la doctrina conoce como contratos de suministro y también existe una intervención de la Secretaría de Desarrollo Social, que posteriormente correspondió a la SEMARNAP en el artículo 20 sobre estudios de impacto ambiental.

Previamente a la licitación, las dependencias y entidades a más tardar el 31 de marzo de cada año pondrían a disposición de los interesados por escrito sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública (artículo 23).

Asimismo, las dependencias debían establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios (artículo 24).

El artículo 26 daba la intervención a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

Una cuestión importante es que esta ley prevé la ejecución de obra pública que pueda rebasar un ejercicio presupuestal en los términos del artículo 27. Los procedimientos de licitación y contratación estaban regulados en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32.

El artículo 37 prevé la creación de una sección especializada del Diario Oficial de la Federación en la que se publiquen convocatorias y demás anuncios de esta materia. Es importante señalar que la ley tratándose de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública con fines exclusivamente militares o para la Armada, preveía que el Presidente de la República pudiese autorizar la contratación directa conforme al artículo 12.

Los procedimientos y contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios estaban previstos en los artículos 45 a 48 y 50. Es importante que el artículo 50, último párrafo prevé que no pueden concederse los derechos derivados de los contratos de adquisiciones.

"Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios no podrán cederse en forma parcial los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate".

También la disposición de que las adquisiciones y demás deberán pactarse a precio fijo. Por su parte, el artículo 54 es importante para casos de incumplimiento, penas convencionales, responsabilidad por defectos ocultos.

Los procedimientos para los contratos de obra pública estaban previstos en los artículos 55 a 62. Por su parte, las estimaciones de trabajos ejecutados se previeron en el artículo 66 y el numeral 67 contenía una prohibición justa sobre aumento y reducción de costos de los trabajos aún no ejecutados.

La rescisión estaba prevista en el artículo 73 y la terminación de los trabajos y entrega en los artículos 74, 75 y 76.

La ley estableció excepciones a la licitación pública en los artículos 80 y 81 fracción II y el 82 establecía la contratación por invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas remitiendo, también, al Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que remitía montos máximos de

adjudicación directa y de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas

El título sexto, que contenía los artículos 95 a 99 contenía las Inconformidades y el recurso de revocación

2.3. LEY DE OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.

En la estrategia general para el crecimiento que orienta la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la inversión pública y la aplicación transparente y responsable del gasto público que la misma requiere, son líneas de acción prioritarias de la administración actual.

El régimen jurídico-administrativo previsto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, históricamente está vinculado a estrategias de crecimiento económico y sostenido por el impacto que las transacciones gubernamentales tienen en la economía.

Este orden jurídico, que entró en vigor desde el día 1º de enero de 1994, reunió en un ordenamiento legal a las anteriores leyes de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y de obras públicas, con el propósito de facilitar su interpretación y aplicación. Si bien ello significa un avance de técnica legislativa que se enriqueció con la regulación de aspectos innovadores en la materia en la práctica este propósito se ha visto obstaculizado y desvirtuado por el efecto inverso que trajo aparejada la complejidad del esquema de la misma ley.

En efecto, las materias reguladas por la ley vigente se conjugaron en un régimen jurídico específico, sin una concepción funcional que permitiera la distinción precisa de una y otra, por lo cual el esquema de la misma propicia confusiones en lo general y en lo particular.

Por no citar sino algunos ejemplos, en los conceptos de servicios de cualquier naturaleza y servicios relacionados con la obra pública, previstos en los artículos 3º fracción III y 4º fracciones II y IV, respectivamente, es recurrente la confusión de considerar trabajos que constituyen obra pública, como la perforación en general, a los servicios de cualquier naturaleza relacionados con inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no implican modificación alguna al propio bien. Asimismo, los porcentajes en los contratos modificatorios suelen confundirse aplicando en adquisiciones el 25% que corresponde a obra pública y a esta última el 15% aplicable en los convenios de adquisiciones.

A mayor abundamiento, la misma conjunción de materias dio lugar a lagunas en el régimen de una u otra, lo que ha venido propiciando la aplicación análoga de preceptos donde se carece de disposición expresa, con las consecuentes inobservancias de la norma.

Tal es el caso de la ausencia de una disposición que establezca que en el ámbito de la obra pública, un comité deba conocer de los dictámenes sobre la procedencia de la celebración de licitaciones públicas o de los casos en que éstas puedan no celebrarse, como en cambio está previsto para las adquisiciones en el artículo 24. Lo mismo ocurre con la evaluación de solvencia de las proposiciones, mientras el artículo 59 detalla los elementos objeto de evaluación de las propuestas en materia de obra pública, en el supuesto previsto para las adquisiciones en el artículo 46 no se enuncian, por citar algunos ejemplos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En síntesis, consultados al respecto, tanto los servidores públicos que aplican la ley de la materia y ejercen atribuciones de interpretación en el cambio administrativo, como los organismos socio-profesionales de la industria de la construcción y del sector servicios que agrupan a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, se ha percibido en la práctica que al insertarse ambos regímenes en el esquema de un solo ordenamiento, los conceptos técnicos y disímbolos, así como los procedimientos que les son propios, son confundidos e inducen a errores en su aplicación.

El crecimiento sostenido como meta del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, exige un entorno de estabilidad económica y financiera que garantice certidumbre y confianza para planear, invertir y trabajar productivamente, así como reglas claras y trato justo para todos.

Por ello, contribuir al manejo adecuado y preciso de la ley, separando el conjunto de sus disposiciones en torno a conceptos identificados a lo largo de la experiencia y aplicación especializada de los ordenamientos que regulaban con anterioridad, por un lado la obra pública y por el otro las adquisiciones, arrendamientos, bienes inmuebles y los servicios de cualquier naturaleza, es una necesidad inaplazable.

La especificidad de materias en regímenes autónomos permitirá suplir lagunas, circunscribir la aplicación de los ordenamientos en las fronteras de sus propios conceptos, procedimientos, actos y contratos, así como la debida observancia de las obligaciones a cargo de los servidores públicos que convocan a licitaciones públicas y las conducen e incluso aquellas que corresponden a los propios contratistas.

Otro aspecto relevante consiste en la actualización del esquema normativo de la ley, para hacerlo congruente con los diversos ordenamientos legales que, durante la vigencia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, fueron expedidos y reformados, que implica entre otros aspectos, revisar los sujetos que estarían obligados a aplicar este ordenamiento, como lo serían la inclusión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de los fideicomisos públicos y del o proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, así como la exclusión del Gobierno del Distrito Federal y de las obras que ejecuten los particulares con motivo de la concesión de un servicio público.

También se propone, por una parte, establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde dictar las disposiciones administrativas necesarias para el adecuado cumplimiento de la ley y verificar que las obras públicas y de los servicios relacionados con éstas se realicen conforme a lo preceptuado por la misma y por la otra, incluir como ordenamiento de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Independientemente de lo anterior, con objeto de precisar el concepto de obra pública y clarificar la naturaleza e los servicios relacionados con ella e integrar un régimen jurídico completo y especializado, la iniciativa propone los aspectos siguientes:

La distinción entre las obras públicas y los servicios relacionados con éstas, refiriéndose en particular a las actividades que quedarían comprendidas en ambos rubros e incorporándose otras manifestaciones de trabajos y servicios para ampliar su concepto, las cuales quedarían igualmente reguladas por la ley (artículos 3° y 4°).

Previsión para considerar ajustes de costos y celebración de convenios que aseguren la continuidad de los trabajos, cuando su ejecución comprenda más de un ejercicio presupuestal (artículo 22).

Establecer la posibilidad de constituir comités de obra pública, cuando por el número de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realcen las dependencias y entidades lo justifiquen, destacándose entre sus funciones, la de dictaminar la procedencia de no celebrar licitaciones por encontrarse en un supuesto de excepción (artículo 27).

Adopción de una tercera modalidad de contratación, denominada mixta, para pactar la ejecución y prestación de trabajos y servicios a precio alzado y sobre la base de precios unitarios (artículo 46 fracción III).

Los avances que se destacan en esta iniciativa se sitúan en el contexto de los planteamientos que en diverso foros se han manifestado para que las obras públicas y los servicios relacionados con éstas que deben realizarse bajo los principios del artículo 134 constitucional, cuenten con normas justas que al tiempo que garanticen al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, también permitan a las empresas constructoras y prestatarias de servicios desarrollarse y cumplir con los compromisos que pacten con éste en las actuales circunstancias económicas.

En esta tesitura, para obtener las mejores condiciones, se faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que, adicionalmente a la licitación pública, determine el carácter nacional o internacional de los demás procedimientos de contratación y los criterios para fijar el contenido nacional de los trabajos, atendiendo a las reservas y medidas de transición establecidas en los tratados (artículo 29 párrafo tercero).

De igual manera, considerando las particularidades que revisten algunos servicios relacionados con obras públicas que contratan las dependencias y entidades, se contempla la posibilidad de utilizar en licitaciones públicas, un sistema que permita la evaluación de la solvencia de las propuestas, basado en mecanismos de puntos o porcentajes, cuando ello resulte conveniente de acuerdo con los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículo 34 fracción VII).

Ante la presencia de contingencias ajenas a la voluntad de la convocante y supervenientes al inicio de la licitación que pudieran ocasionar un daño o perjuicio a las dependencias o entidades, en caso de continuarse con el procedimiento, se establecen los supuestos en los que podrá cancelarse una licitación pública (artículo 41, último párrafo).

Un renglón importante lo constituye la transparencia que debe observarse en los casos de excepción a la licitación pública, cuyos procedimientos no se realizan en atención al monto de las obras públicas y los servicios relacionados con éstas. Al respecto, con la intención de procurar lo anterior, se distinguen dos actividades a cargo del titular del área responsable de la contratación de los trabajos encaminadas al acreditamiento de la idoneidad para no celebrar licitación pública, por una parte, deberá justificar las razones para no llevarla a cabo y por la otra, elaborar un dictamen en el que hará constar los motivos y circunstancias que se tuvieron para adjudicar el contrato a determinado contratista (artículo 42, párrafos segundo y cuarto).

La iniciativa de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas que por su digno conducto se somete a la consideración de esa

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cámara de Diputados propone por otro lado, aspectos que además de conservar los logros que en cada materia consagró la ley vigente, resultan de una revisión integral con fines de actualización en los órdenes económico y técnico.

Bajo esta perspectiva, tendiendo el impacto de las cambiantes circunstancias económicas prevalecientes en la presente década que en el financiamiento de la obra pública han originado limitaciones en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los contratistas, se toman en cuenta los planteamientos que éstos han manifestados en diferentes foros en el sentido de que se incorpore en una ley una previsión que les permita afrontar estas situaciones, de suerte que con la intención del Estado de ver concluidas las obras proyectadas, se pretende precisar la posibilidad de realizar ajustes de costos a los contratos a precio alzado, cuando se presenten circunstancias económicas de tipo general que los modifiquen (artículo 60, párrafo tercero).

Así también, se adoptan reglas claras en el otorgamiento de anticipos a favor de los contratistas (artículo 51); así como procedimientos mediante los cuales se realizará el ajuste de costos a los contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma, convenidos sobre la base de precios unitarios, en beneficio del equilibrio financiero del contrato (artículos 58 y 59).

Con el propósito de adoptar medidas que permitan con mayor eficacia garantizar la ejecución de los programas de obra y el cumplimiento de los compromisos contractuales que se adopten, se precisa que el contrato y la bitácora de obra son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones determinando la obligatoriedad del uso de la misma,

puesto que en ésta se registra el avance efectivo de los trabajos (artículo 47, último párrafo).

Aunado a lo anterior, como medida de vigilancia, control y revisión de la ejecución avance de los trabajos de la obra, prevé la figura denominada residencia de obra, misma que recaerá en un servidor público designado por la dependencia o entidad, previéndose que la actividad de la supervisión de obra pueda ser realizada por un tercero (artículo 54).

Por otra parte, a fin de lograr un equilibrio contractual que dé lugar a una mayor reciprocidad de intereses entre el Estado y los contratistas, se propone que el cálculo de las penas convencionales a cargo de estos no exceda del monto de la garantía de cumplimiento del contrato y que la aplicación de éstas se realice en proporción a los trabajos o servicios que no hayan sido ejecutados o prestados oportunamente, conforme a l programa convenido (artículo 47 fracción VII) aspectos que la ley en vigor no precisa y que han dado lugar a diversas interpretaciones que provocan una disminución en las utilidades de los propios contratistas.

Asimismo, con el objeto e reforzar la medida relativa al pago oportuno de las estimaciones, se señala el procedimiento que deberá seguir el contratista para su requerimiento y en su caso, autorización por parte de la residencia de la obra; estableciéndose el plazo dentro del cual la dependencia o entidad deberá cubrirlo, mismo que se estipulará con exactitud en los contratos que se celebren, lo que evitaría reclamaciones innecesarias, pago de gastos financieros y la aplicación de sanciones a servidores públicos (artículo 55 y 47 fracción VII).

Los aspectos propuestos que redundarían en la igualdad de condiciones para los proveedores nacionales en relación con los extranjeros, se encuentran contenidos en los supuestos siguientes:

La previsión de que los procedimientos y contratos derivados de licitaciones públicas deban celebrarse en el territorio nacional, cuando las obras o servicios hayan de ser ejecutados o prestados dentro del país, circunstancia que permitiría a los contratistas nacionales abatir sus costos generados por el traslado a otro país para presentar sus propuestas (artículo 15 párrafo segundo).

Como estrategia de fomento a la economía nacional se establece que en las licitaciones públicas e carácter internacional, sin detrimento de lo dispuesto en los tratados, la convocante podrá requerir la incorporación de materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente de fabricación nacional, por un determinado porcentaje el valor de los trabajos (artículo 31, último párrafo).

En la vertiente del desarrollo democrático que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, contempla para impulsar la modernización de la gestión pública, se proyectan en esta iniciativa medidas de simplificación de procedimientos y adecuación consecuente de disposiciones que reduzcan costos e incrementen la oportunidad y transparencia de las operaciones.

Hacia ese sentido están concebidas propuestas de transformación que incluyen la utilización de avances tecnológicos que permitan agilizar los procedimientos previstos por la ley, sobresaliendo los siguientes:

La difusión de la información relativa a las diversas etapas que comprenden los procedimientos de la licitación, mismas que se pondrían a

disposición de cualquier interesado mediante una base de datos (artículo 29, último párrafo). Al efecto, se establece la obligación para las dependencias y entidades de remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dicha información, a través de medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica (artículo 74, párrafo segundo).

La posibilidad de que los licitantes puedan enviar sus propuestas a través de servicio postal o de mensajería o por medios remotos de comunicación electrónica (artículo 30, párrafo segundo), así como por esta última vía la presentación de inconformidades (artículo 83, párrafo segundo); en ambos casos, la firma autógrafa será substituida por medios de identificación electrónica, mismos que producirán los efectos probatorios que las leyes otorgan a los documentos (artículo 30, párrafo tercero y 85).

Para hacer visible esta propuesta, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, certificará los citados medios de identificación conforme a los lineamientos que al efecto emita (artículo 30, último párrafo y 85, último párrafo).

En la misma vertiente de modernización se inscriben las medidas de simplificación siguientes:

Tratándose de dependencias, sus titulares podrán delegar las facultades que les confería este ordenamiento a los titulares de sus órganos desconcentrados, previo acuerdo emitido conforme a las disposiciones legales aplicables (artículo 10, último párrafo).

Se suprime el término genérico de invitación restringida y se prevé la invitación a cuando menos tres personal y la adjudicación directa, como procedimientos de contratación independientes (artículo 29 fracciones II y

VIII), incorporándose nuevos supuestos de excepción a la licitación pública (artículo 43 fracciones X y XI) y estableciéndose la posibilidad de que el titular del área responsable de la contratación de los trabajos adjudique directamente después de declararse desiertos dos procedimientos de invitación, sin necesidad de someterlo a dictamen del comité de obras públicas (artículo 44, último párrafo).

La opción de que las convocantes, previo al acto de presentación apertura de propuestas, es efectuar el registro de participaciones y revisiones preliminares de la documentación distinta la que constituye las proposiciones (artículo 37, último párrafo).

La precisión de las etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones del procedimiento de la licitación pública (artículo 38); así como la adición de otras estipulaciones que deberán conocer los contratos (artículo 47).

Se suprime la garantía de seriedad de las propuestas toda vez que en el régimen vigente se dejaba al arbitrio de las convocantes fijar las bases, forma y porcentajes en que dicha garantía deba constituirse, por lo que propiciaba subjetividad e incertidumbre en el procedimiento licitatorio. En sustitución de dicha garantía, se previene la imposición de sanciones que consistirían en una multa, así como en una inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos, en el caso de que por causas imputables al licitante adjudicado, no formalice el contrato en el plazo respectivo (artículos 34 fracción XIX y 78 fracción I).

Con el propósito de que los recursos del Estado se ejerzan con honestidad y la mayor transparencia posible, se incorporan nuevos supuestos y se precisan algunos de los ya existentes, en que las

dependencias y entidades deberán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias que regula la ley (artículo 52).

En ese sentido, destaca el impedimento para contratar con aquellas personas que hayan sido inhabilitadas temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos. Igualmente no se podrá contratar con empresas que en un mismo procedimiento tengan un socio o asociado común (artículos 52 fracciones IV y VI).

Está previsto por otro lado, en el régimen de los contratos de la materia, la posibilidad de celebrar convenios modificatorios y adicionales. Respecto a estos últimos, previa autorización del titular del área responsable de la contratación de los trabajos, las variaciones podrán exceder del 25% del monto o plazo originalmente pactados, siempre y cuando no se afecten las condiciones referidas a las características esenciales del objeto del contrato inicialmente celebrado (artículo 60).

Para dar solución a la problemática generada en los casos en que las dependencias y entidades, por causas imputables a ellas, determinan la suspensión temporal de los trabajos, sin precisar en qué momento deberán reiniciarse, lo que produce incertidumbre entre los contratistas; se propone incorporar el señalamiento de que la suspensión temporal en todo o en parte de los trabajos contratados, no podrá prorrogarse ni ser indefinida, debiendo en todo caso los servidores públicos designados determinar la duración de ésta (artículo 61).

Cabe mencionar que este proyecto supera a la ley vigente, si se toma en cuenta que el que se somete a su consideración, aclara los supuestos en que podrán darse por terminados anticipadamente los contratos (artículo 61) y adopta un procedimiento expreso para la rescisión administrativa en la

materia, puesto que actualmente se aplica el procedimiento previsto para la imposición de sanciones, lo cual por la naturaleza misma de la rescisión es inadecuado (artículo 62).

Como complemento de lo anterior, se obligaría a las dependencias y entidades para que una vez comunicado el inicio del procedimiento de rescisión administrativa o de terminación anticipada de los contratos, éstas procedan a tomar inmediata posesión para hacerse cargo de los trabajos ejecutados y de las instalaciones respectivas, debiéndose levantar acta circunstanciada del estado en que se encuentre la obra (artículo 63, párrafo segundo).

Por lo que toca a las sanciones, se establece que éstas se impondrán con arreglo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 79, último párrafo), haciéndose mas severas como medida coercitiva que procure el estricto cumplimiento de la ley, ya que por una parte se eleva el monto máximo de las multas y por la otra, se indican los supuestos en que además podrá inhabilitarse a los contratistas (artículos 77 y 78).

En concordancia con las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se suprime el recurso de revocación, precisándose que en contra de la resolución que dicte la Contraloría o los órganos internos de control en las dependencias y entidades en materia de inconformidades, se podrá interponer el recurso que para tal efecto se prevé en dicho ordenamiento, sin perjuicio de que se opte impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes (artículo 88).

Por otra parte, se hace expreso que la Contraloría, de oficio o a petición del inconforme, podrá suspender el proceso de adjudicación, señalándose que cuando la suspensión sea solicitada por el licitante, éste

deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, además de que el tercero perjudicado podrá dar contrafianza con el propósito de que quede sin efectos la suspensión (artículo 86).

Finalmente, se propone una instancia ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tendrá lugar con motivos de una queja derivada por discrepancias en la aplicación de los términos estipulados en los contratos, para que en una audiencia de conciliación, se procure avenir los intereses de las partes, a fin de que a través de una amigable composición se llegue a un convenio cuyo cumplimiento sería obligatorio y podría ser demandado por la vía judicial correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que de no llegar a un acuerdo, quedarían a salvo los derechos de los promoventes para reclamarlos ante los tribunales federales (artículo 89 a 91).

Así tenemos que la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos, le procura un trato más específico a este tipo de actividad contractual que realiza el Estado a través de sus Dependencias y Entidades, lo cual es muy acertado ya que tenemos que con la anterior Ley, es decir, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que entró en vigor el 1º de enero de 1994, al reunir en un ordenamiento legal las anteriores leyes de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y de obras públicas, con el propósito de facilitar su interpretación y aplicación. Si bien ello significó un avance de la técnica legislativa que se enriqueció con la regulación de aspectos innovadores en la materia en la práctica este propósito se vio obstaculizado y desvirtuado por el efecto inverso que trajo aparejada la complejidad del esquema de la misma ley.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En efecto, las materias reguladas por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se conjuntaron en un régimen jurídico específico, sin la distinción precisa de una y otra, por lo cual el esquema de la misma propiciaba confusiones en lo general y en lo particular.

A mayor abundamiento, la misma conjunción de materias dio lugar a lagunas en el régimen de una u otra, lo que traía como consecuencia la aplicación análoga de preceptos donde se carecía de disposición expresa, con las consecuentes inobservancias de la norma.

Por ello, la separación de las disposiciones resulta más práctica al aparejar una aplicación especializada de los ordenamientos que regulaban con anterioridad, por un lado la obra pública y por el otro las adquisiciones, arrendamientos, bienes muebles y los servicios de cualquier naturaleza, resultaba una necesidad inaplazable.

La especificidad de materias en regímenes autónomos permitirá además de la suplencia de ciertas lagunas, permite circunscribir la aplicación de los ordenamientos de sus propios conceptos, procedimientos, actos y contratos, así como la debida observancia de las obligaciones a cargo de los servidores públicos que convocan a licitaciones públicas y las conducen incluso aquellas que corresponden a los tipos contratistas, a más de actualizar el esquema normativo de la ley, a efecto de hacerlo más congruente con los diversos ordenamientos legales que, durante la vigencia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, fueron expedidos y reformados, que implica entre otros aspectos, revisar los sujetos que estarían obligados a aplicar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como la inclusión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de los fideicomisos públicos y de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, así como la exclusión del Gobierno del Distrito Federal y de las

obras que ejecuten los particulares con motivo de la concesión de un servicio público.

También se propuso, por una parte, establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dicte disposiciones administrativas necesarias para el adecuado cumplimiento de la ley y verificar que las obras públicas y los servicios relacionados con las éstas se realicen conforme a lo preceptuado por la misma y por la otra, incluir como ordenamiento de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la nueva ley, entre otras cosas, para dar una solución a la problemática generada en los casos en que las dependencias y entidades, por causas imputables a ellas, determinan la suspensión temporal de los trabajos, sin precisar en qué momento deberán reiniciarse, lo que produce incorporar el señalamiento de que la suspensión temporal en todo o en parte de los trabajos contratados, no podrá prorrogarse ni ser indefinida, debiendo en todo caso los servidores públicos designados determinar la duración de ésta.

Cabe mencionar que esta ley supera a la ley anterior, en virtud de que aclara los supuestos en que podrán darse por terminados anticipadamente los contratos (art. 61) y adopta un procedimiento expreso para la rescisión administrativa en la materia, puesto que se aplicaba el procedimiento previsto para la aplicación de sanciones, por lo que la naturaleza de la rescisión era inadecuada.

Como complemento de lo anterior, se obliga a las dependencias y entidades para que una vez comunicado el inicio del procedimiento de rescisión administrativa o terminación anticipada de los contratos, éstas procedan a tomar inmediata posesión para hacerse cargo de los trabajos

ejecutados y de las instalaciones respectivas, debiéndose levantar acta circunstanciada del estado en que se encuentre la obra.

De igual forma, en lo que respecta al presente trabajo de tesis, la nueva ley, propone una instancia ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tendría lugar con motivo de una queja derivada por discrepancias en la aplicación de los términos estipulados en los contratos, para que en una audiencia de conciliación, se procure avenir los intereses de las partes, a fin de que a través de una amigable composición se llegue a un convenio cuyo cumplimiento sería obligatorio y podría ser demandado por la vía judicial correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que de no llegar a un acuerdo, quedarían a salvo los derechos de los promoventes para reclamarlos ante los tribunales federales, de conformidad con los artículos 89 al 91, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

2.4. CONCILIACION EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Como podemos observar, la Ley de Adquisiciones y Obras públicas no contemplaba la figura jurídica de la conciliación, sin embargo, resultaba un tanto ilógico el hecho que en el reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en su artículo 20, fracción VII, señala que a la Dirección General de Atención Ciudadana tendrá entre sus atribuciones:

"... VII.- Intervenir por sí o por conducto de los órganos internos de control cuando así lo requieran los proveedores y contratistas, para conciliar con las dependencias o entidades

de la Administración Pública Federal, así como con la Procuraduría General de la República, los aspectos que susciten el incumplimiento de los contratos o los afectados de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional resulte procedente..."

En esa tesitura, como se ha mencionado, del cuerpo de la hoy derogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no se desprende la facultad de la SECODAM para instaurar el procedimiento de conciliación, inclusive existe jurisprudencia en la que menciona que dicha Secretaría carece de facultades para ello y que la instancia correspondiente son los tribunales federales con base en el artículo 15 de la ley ya extinta.

A la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en marzo de 2000, y con la inclusión de la figura de la conciliación en éstas, la atribución de la figura conciliatoria se otorgó en favor de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, tal como se apreciaba en la fracción XV del artículo 12 del citado Reglamento:

"... XV.- Llevar por sí o por conducto de los órganos internos de control, los procedimientos de conciliación a que se refieren los artículos 71 a 73 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 89 al 91 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, *siempre y cuando no exista resolución administrativa que tenga por definitiva la rescisión del contrato...*"

Posteriormente y con la reestructura que sufrió la Administración Pública Federal, nuevamente hubo cambios que repercutieron en el Reglamento Interior de la citada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, entrando en vigor el 17 siguiente, abrogando el de 7 de abril de 1995.

En este nuevo reglamento, las atribuciones de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal se contemplan en el artículo 22 y la figura de la conciliación se aprecia en la fracción X:

"... X.- Llevar por sí o por conducto de los órganos internos de control, los procedimientos de conciliación a que se refieren los artículos 71 a 73 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 89 a 91 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas..."

Como podemos observar, el único cambio surgió en la parte última de la fracción, en la que ahora no tiene como presupuesto el que no exista resolución administrativa que tenga por definitiva la rescisión del contrato, dando nuevamente, pie a que incluso ya rescindida la obligación pero si hay voluntad para conciliar resulta válido.

Más aún, la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ha albergado la figura jurídica en comento, sin embargo, no maneja un tiempo para que ésta se origine, motivo del presente trabajo y que se verá con mayor precisión más adelante.

ANEXO 1. REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Con la publicación del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001, en sus artículos 124 a 134, refiere a la rescisión administrativa de los contratos

"...Artículo 124.- La rescisión administrativa de los contratos deberá ser el último medio que las dependencias y entidades utilicen, ya que en todos los casos, previamente, deberán promover la ejecución total de los trabajos y el menor retraso posible.

En el caso de rescisión, las dependencias y entidades optarán por aplicar retenciones o penas convencionales antes de iniciar el procedimiento de rescisión, cuando el incumplimiento del contrato derive del atraso en la ejecución de los trabajos.

Artículo 125.- Cuando la dependencia o entidad sea la que determine rescindir un contrato, dicha rescisión operará de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial, bastando para ello que se cumpla el procedimiento que para tal efecto se establece en la Ley; en tanto que si es el contratista quien decide rescindirlo, será necesario que acuda ante la autoridad judicial federal y obtenga la declaración correspondiente.

Artículo 126.- Cuando se obtenga la resolución judicial que determine la rescisión del contrato por incumplimiento de alguna de las obligaciones, imputables a la dependencia o entidad, se estará a lo que resuelva la autoridad judicial.

Artículo 127.- Las dependencias y entidades procederán a la rescisión administrativa del contrato cuando se presente alguna de las siguientes causas:

I. Si el contratista, por causas imputables a él, no inicia los trabajos objeto del contrato dentro de los quince días siguientes a la fecha convenida sin causa justificada conforme a la Ley y este Reglamento;

II. Si interrumpe injustificadamente la ejecución de los trabajos o se niega a reparar o reponer alguna parte de ellos, que hubiere sido detectada como defectuosa por la dependencia o entidad;

III. Si no ejecuta los trabajos de conformidad con lo estipulado en el contrato o sin motivo justificado no acata las órdenes dadas por el residente de obra o por el supervisor;

IV. Si no da cumplimiento a los programas de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción y, que a juicio de la dependencia o entidad, el atraso pueda dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado.

No implicará retraso en el programa de ejecución de la obra y, por tanto, no se considerará como incumplimiento del contrato y causa de su rescisión, cuando el atraso tenga lugar por la falta de información referente a planos, especificaciones o normas de calidad, de entrega física de las áreas de trabajo y de entrega oportuna de materiales y equipos de instalación permanente, de licencias, y permisos que deba proporcionar o suministrar la contratante, así como cuando la dependencia o entidad hubiere ordenado la suspensión de los trabajos;

- V. Si es declarado en concurso mercantil en los términos de la Ley de Concursos Mercantiles;
- VI. Si subcontrata partes de los trabajos objeto del contrato, sin contar con la autorización por escrito de la dependencia o entidad;
- VII. Si cede los derechos de cobro derivados del contrato, sin contar con la autorización por escrito de la dependencia o entidad;
- VIII. Si el contratista no da a la dependencia o entidad y a las dependencias que tengan facultad de intervenir, las facilidades y datos necesarios para la inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos;
- IX. Si el contratista cambia su nacionalidad por otra, en el caso de que haya sido establecido como requisito, tener una determinada nacionalidad;
- X. Si siendo extranjero, invoca la protección de su gobierno en relación con el contrato, y
- XI. En general, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato, las leyes, tratados y demás aplicables.

Las dependencias y entidades, atendiendo a las características, magnitud y complejidad de los trabajos, podrán establecer en los contratos otras causas de rescisión.

Artículo 128.- En la notificación que las dependencias y entidades realicen al contratista respecto del inicio del procedimiento de rescisión, se señalarán los hechos que motivaron la determinación de dar por rescindido el propio contrato, relacionándolos con las estipulaciones específicas que se consideren han sido incumplidas.

Artículo 129.- Si transcurrido el plazo que señala la fracción I del artículo 61 de la Ley, el contratista no manifiesta nada en su defensa o si después de analizar las razones aducidas por éste, la dependencia o entidad estima que las mismas no son satisfactorias, emitirá por escrito la determinación que proceda.

Los trámites para hacer efectivas las garantías se iniciarán a partir de que se dé por rescindido el contrato.

Artículo 130.- El acta circunstanciada de la rescisión a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 62 de la Ley, deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levanta;
- II. Nombre y firma del residente de obra de la dependencia o entidad y, en su caso, del supervisor y del superintendente de construcción del contratista;
- III. Descripción de los trabajos y de los datos que se consideren relevantes del contrato que se pretende rescindir;
- IV. Importe contractual considerando, en su caso, los convenios de modificación;
- V. Descripción breve de los motivos que dieron origen al procedimiento de rescisión, así como de las estipulaciones en las que el contratista incurrió en incumplimiento del contrato;
- VI. Relación de las estimaciones o de gastos aprobados con anterioridad al inicio del procedimiento de rescisión, así como de aquéllas pendientes de autorización;
- VII. Descripción pormenorizada del estado que guardan los trabajos;
- VIII. Periodo de ejecución de los trabajos, precisando la fecha de inicio y terminación contractual y el plazo durante el cual se ejecutaron los trabajos;

IX. Relación pormenorizada de la situación legal, administrativa, técnica y económica en la que se encuentran los trabajos realizados, y los pendientes por ejecutar, y

X. Constancia de que el contratista entregó toda la documentación necesaria para que la dependencia o entidad pueda hacerse cargo y, en su caso, continuar con los trabajos.

La determinación de dar por rescindido administrativamente el contrato, no podrá ser revocada o modificada por la propia dependencia o entidad.

Artículo 131.- Las dependencias y entidades podrán, junto con el contratista, dentro del finiquito, conciliar los saldos derivados de la rescisión con el fin de preservar los intereses de las partes.

Artículo 132.- Las dependencias y entidades podrán hacer constar en el finiquito, la recepción de los trabajos que haya realizado el contratista hasta la rescisión del contrato, así como de los equipos, materiales que se hubieran instalado en la obra o servicio o se encuentren en proceso de fabricación, siempre y cuando sean susceptibles de utilización dentro de los trabajos pendientes de realizar, debiendo en todo caso ajustarse a lo siguiente:

- I. Sólo podrá reconocerse el pago de aquellos materiales y equipos que cumplan con las especificaciones particulares de construcción, normas de calidad y hasta por la cantidad requerida para la realización de los trabajos faltantes de ejecutar, de acuerdo con el programa de ejecución vigente, a la fecha de rescisión;
- II. El reconocimiento de los materiales y equipos de instalación permanente se realizará invariablemente a los precios estipulados en los análisis de precios del contrato o, en su caso, a los precios de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

mercado; afectándose los primeros con los ajustes de costos que procedan; no se deberá considerar ningún cargo adicional por indirectos, financiamiento, fletes, almacenajes y seguros. Se entenderá por precio de mercado, el precio del fabricante o proveedor, en el momento en que se formalizó el pedido correspondiente, entre el contratista y el proveedor;

III. Se deberán reconocer al contratista los anticipos amortizados, así como los pagos que a cuenta de materiales y fabricación de equipos haya realizado el contratista al fabricante o proveedor de los mismos, siempre y cuando éste se comprometa a entregarlos, previo el pago de la diferencia a su favor, y

IV. En el caso de que existan fabricantes o proveedores que tengan la posesión o propiedad de los equipos y materiales que las dependencias y entidades necesiten, éstas bajo su responsabilidad, podrán subrogarse en los derechos que tenga el contratista, debiendo seguir los criterios señalados en las fracciones anteriores.

Artículo 133.- El sobrecosto es la diferencia entre el importe que le representaría a la dependencia o entidad concluir con otro contratista los trabajos pendientes, y el costo de la obra no ejecutada al momento de rescindir el contrato.

El sobrecosto que se determine al elaborar el finiquito, será independiente de las garantías, penas convencionales y demás cargos que deban considerarse en la rescisión administrativa.

Artículo 134.- Para la determinación del sobrecosto y su importe, las dependencias y entidades procederán conforme a lo siguiente:

I. Cuando la dependencia o entidad rescinda un contrato y exista una propuesta solvente susceptible de adjudicarse en los términos que

señala la fracción VI del artículo 42 de la Ley, el sobrecosto será la diferencia entre el precio de la siguiente propuesta más baja y el importe de la obra no ejecutada conforme al programa vigente, aplicando los ajustes de costos que procedan, y

II. Cuando una propuesta no sea susceptible de adjudicarse en los términos señalados en la fracción anterior, la determinación del sobrecosto deberá reflejar el impacto inflacionario en el costo de la obra no ejecutada conforme al programa vigente, hasta el momento en que se notifique la rescisión, calculado conforme al procedimiento de ajustes de costos pactado en el contrato, debiendo agregarse un importe equivalente al diez por ciento de los trabajos faltantes por ejecutar..."

Como pudimos observar, en el artículo 131 antes referido, establece que las dependencias y entidades podrán, junto con el contratista dentro del finiquito, conciliar los saldos de la rescisión con el fin de preservar los intereses de las partes, de lo que se desprende que sólo podrá ser materia de conciliación hasta el finiquito, sin embargo, como se ha tratado a lo largo del presente trabajo, es factible que se concilie incluso una vez que se haya rescindido el contrato en cuestión, en atención a que el Estado contrata en igualdad de condiciones con los particulares por lo desde el punto de vista de la tesista, no es viable la restricción que le hace este Reglamento a la voluntad de las partes.

Por otro lado, en el Capítulo Tercero del Título Quinto del Reglamento en cuestión, se dio albergue a las conciliaciones, tal como se aprecia de los artículos 221 a 230.

Artículo 221.- La presentación de la queja y su atención por la Contraloría, no suspenden los efectos del contrato o los actos derivados del mismo.

No obstante, por acuerdo de las partes se podrá diferir el cumplimiento de una obligación o el ejercicio de un derecho hasta el resultado de la conciliación.

Artículo 222.- No se admitirán a conciliación aquellos casos en los que se haya determinado la rescisión administrativa de un contrato, o cuando se tenga conocimiento de que el contrato sea objeto de controversia ante una instancia judicial.

No podrá iniciarse otra conciliación sobre los mismos aspectos cuando las partes en un procedimiento anterior no hayan logrado un arreglo, salvo que en la nueva queja que presente el contratista, se aporten elementos no contemplados en la negociación anterior.

Artículo 223.- La Contraloría solicitará a las partes los documentos que considere convenientes para lograr la conciliación.

Artículo 224.- En el escrito de queja que presente el contratista, además de contener los elementos previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá hacer referencia al objeto, vigencia y monto del contrato y, en su caso, a los convenios modificatorios.

Si el escrito de queja no reúne los requisitos establecidos, la Contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 225.- La Contraloría emitirá acuerdo por el que se admita a trámite la queja y ordenará correr traslado a la dependencia o entidad de que se trate con el escrito presentado, solicitándole que dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles, remita los argumentos del área responsable en el que dé contestación a cada uno de los hechos manifestados por el contratista, anexando copia de la documentación relacionada con los mismos. Asimismo, se le notificará la fecha y hora en la que se llevará a cabo la audiencia de conciliación.

Artículo 226.- La dependencia o entidad al dar contestación precisará el nombre de los servidores públicos facultados para representar y obligar a la dependencia o entidad en el procedimiento de conciliación. Si la dependencia o entidad omite dar contestación a uno o varios de los hechos señalados por el contratista, lo podrá hacer durante la audiencia de conciliación.

Los servidores públicos facultados para representar a las dependencias y entidades que, sin causa justificada, omitan dar contestación a la queja o no asistan a la audiencia de conciliación, serán sujetos de las sanciones que en los términos del artículo 80 de la Ley procedan. La Contraloría deberá citar a una segunda audiencia de conciliación.

Artículo 227.- En cualquier tiempo las partes podrán manifestar su deseo de no continuar con el procedimiento de conciliación, señalando las razones que tengan para ello; en consecuencia, la Contraloría procederá a asentarlo en el acta correspondiente dando por concluido el procedimiento, dejando a salvo los derechos de las partes en términos del artículo 91 de la Ley.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Artículo 228.- Las audiencias de conciliación serán presididas por el servidor público que designe la Contraloría, quien estará facultado para iniciar las sesiones, exponer los puntos comunes y de controversia, proporcionar la información normativa que regule los términos y condiciones contractuales, proponer acuerdos de conciliación, suspender o dar por terminada una sesión, citar a sesiones posteriores, así como para dictar todas las determinaciones que se requieran durante el desarrollo de las mismas. Al término de cada sesión se levantará acta circunstanciada, la cual será firmada por quienes intervengan en ella.

En todos los casos se permitirá la presencia de un asesor por cada una de las partes.

Artículo 229.- El procedimiento concluye con:

- I. La celebración del convenio respectivo;
- II. La determinación de cualquiera de las partes de no conciliar, o
- III. El desistimiento de la quejosa.

Artículo 230.- La única documentación que la Contraloría estará obligada a conservar, en los términos del artículo 74 de la Ley, será la de las actas que se levanten con motivo de las audiencias, así como la de los convenios de conciliación..."

Ahora bien, si bien es cierto que el artículo 222 establece que no se admitirán a conciliación aquellos casos en los que se haya determinado la rescisión administrativa de un contrato, a lo largo del presente trabajo podremos observar que eso no es del todo cierto, en virtud de que una rescisión es factible de ser materia de conciliación cuando ha sido rescindido el contrato, si existe la voluntad de las partes, principio básico en toda relación contractual, ya que si tomamos en cuenta que si bien es cierto el

contrato efectuado es con el Estado, también lo es que en este acontecimiento, éste se despoja de su imperio y contrata en igualdad de circunstancias, de lo contrario sería una adhesión, lo que no se actualiza en el supuesto en estudio.

CAPITULO TERCERO

CONCILIACION EN EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

3.1. Concepto de conciliación.

3.1.2. Procedimiento de conciliación.

3.2. Regulación de la conciliación en la Ley de Obras Públicas y Servicios Con las Mismas.

3.3. Observancia de la conciliación posterior a la rescisión de un Contrato de Obra Pública, a fin de evitar costos adicionales al Estado que pueden derivar de una segunda Licitación Pública

CAPITULO TERCERO

3.1. CONCEPTO DE CONCILIACION

Podemos definir a la conciliación como el acuerdo de voluntades entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado.

En nuestras legislaciones encontramos que la figura jurídica de la conciliación, no se encuentra expresamente definida aunque tácitamente de los diferentes preceptos legales se desprende o se entiende el propósito de avenir a las partes en conflicto.

Ahora bien, a nuestro criterio, podemos definir a la conciliación como la composición de intereses controvertidos mediante el acuerdo de quienes se encuentran en conflicto sin llegar a un juicio o finiquitar uno ya iniciado, desprendiéndose que la conciliación es el medio "idóneo" dentro y fuera de un proceso para evitar un mal mayor.

Aunque varios autores no manejan el término "conciliación", la definen como una forma de solución a los conflictos, Gómez Lara es uno de los pocos autores que pretende explicar a la conciliación como "...una figura que no tiene vida propia, pues si llega a triunfar, es decir, si a través de la conciliación se resuelve el litigio entonces llegaríamos a una figura autocompositiva; y si fracasa el intento conciliador, a una conciliación frustrada y no vendría a ser un equivalente de jurisdiccional".²⁴

²⁴ GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1983, Pág. 26



Luego entonces, estaremos ante la figura que depende de su realización (la cual es incierta), para poder contemplarse su acepción jurídica, por ello debe dársele una independencia como concepto expresamente en la ley.

De la anterior definición el Maestro Gómez Lara, hace la manifestación expresa de una "forma autocompositiva", esto no es exactamente un equivalente jurisdiccional como se dijo anteriormente, sino un excluyente de la jurisdicción, es decir, fuera del seno del proceso, por lo que si analizamos detenidamente la definición de este autor, llegaríamos a la conclusión de que no sólo se puede llegar a la conciliación fuera del seno del proceso, sino también dentro de él y manejarse entonces como una figura heteocompositiva, cosa que el autor excluyó de su definición.

Ahora bien, el Maestro Eduardo Pallares considera que "el proceso termina por la conciliación cuando un tercero procura poner de acuerdo a las partes respecto a sus mutuas pretensiones y las dos ceden algo de ellas o bien el demandado reconoce los derechos del actor o éste los de aquél".²⁵

El mismo autor nos hace una breve referencia en cuanto a que la conciliación no es un contrato procesal, pero puede dar lugar al nacimiento de este, siendo entonces la transacción, como un contrato mediante el cual se da por terminado el litigio, debido a la "negociación" de ambas partes, respecto a sus pretensiones.

Por otro lado, encontramos con demasiada frecuencia y en casos como el concepto que da el Maestro Pallares, y en el que muchos autores nos dicen en qué consiste la conciliación, más no la definición gramatical de la palabra que procesalmente se entiende como "el acuerdo de voluntades de

²⁵ PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1983, Pág. 113

quienes se encuentran en litigio, para dar por terminado éste", circunstancia anterior por lo que solamente se ha podido asimilar a la conciliación de "esa" manera.

Así, tenemos que la conciliación es considerada por algunos procesalistas como una figura autocompositiva y para otros no es mas que una medida precautoria del proceso, en la cual se ejerce una labor de convencimiento de las personas en conflicto, y así la define el procesalista Cortés Figueroa al definir a la conciliación "como una figura en la cual se trata de convencer o de avenir a las partes en conflicto, logrando cuando menos que cada uno sacrifique, parcialmente, sus pretensiones en aras de evitar (a lo que el autor llama un mal mayor) el proceso".²⁶

Estamos completamente de acuerdo con la anterior definición, puesto que en sí la conciliación es un avenimiento de las partes en conflicto las cuales deben necesariamente sacrificar o ceder algún derecho o bien renunciar a alguna pretensión, esto es que tanto el actor como el demandado, al momento de la conciliación renuncian parcial o recíprocamente a ciertas pretensiones que se encuentran en litigio, de ahí que se derive la transacción, como medio para llegar a la conciliación o bien, como resultado de la misma, aclarando que no siempre será la transacción la que influya para conciliar a las partes.

Ahora bien, el Maestro Ovalle Fabela nos da un dato importante acerca de la conciliación, al referirse a "la facultad del Juez de intentar conciliar a las partes hasta antes de pronunciarse la sentencia definitiva".²⁷

²⁶ CORTES FIGUEROA, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1974, Pág. 380.

²⁷ OVALLE FABELA, José. Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, México 1980, Pág. 266

Sin embargo, sabemos que en la práctica jurídica esto no se lleva a cabo, toda vez que quien se encuentra a cargo de intentar la conciliación es el Secretario de Acuerdos o bien un Secretario Conciliador, el cual deberá proponer a las partes en litigio, formas de solución y así dar por terminada la conciliación, dado que también es errado que tanto el Secretario de Acuerdos, como el Secretario Conciliador proponen formas de solución, ya que únicamente se limitan a exhortar a las partes a que lleguen a una conciliación, más nunca examinan a fondo y mucho menos proponer jamás para cordializar de manera justa y equitativa sus intereses.

Las partes cuentan con la facultad potestativa en cuanto a "se procederá a procurar la conciliación", de ahí se infiere que no se está obligando a llegar a una conciliación, es decir, se les da la opción de llegar o no a un convenio que les permita armonizar sus intereses y que en su momento los obligue a estar y pasar por él, como si se tratara de cosa juzgada.

Es de hacer notar que la función conciliadora se encuentra a cargo del conciliador adscrito al Juzgado, que el juez no puede ni debe intervenir en los planteamientos de las alternativas de solución al litigio, toda vez que dicha facultad sólo corre a cargo del citado conciliador, y el juzgador sólo intervendrá para aprobar el convenio si se llegare a éste, dicho en otras palabras, el Juez debe ser un tercero extraño a la controversia y a los interesados, pues sólo así tendrá la libertad necesaria para formarse un juicio exacto e imparcial".²⁸

El conciliador puede, mas no está obligado a conciliar y de igual forma las partes tampoco están obligadas a llegar a convenio alguno. Así para que las alternativas de solución sean acordes con la buena fe, con la costumbre,

²⁸ BECERRA BAUTISTA, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1981. Pág. 57

con la Ley y no se vulneren los principios generales del derecho, ni las disposiciones de estricto orden público e interés social, tanto en el adjetivo como en el sustantivo se requiere que el conciliador posea un verdadero y profundo conocimiento del derecho en las materias de la competencia del juzgado al que se encuentra adscrito, además lo ideal sería que el conciliador presentara las alternativas de solución, desde el momento mismo en que se tenga por contestada la demanda y en su caso, la reconvención, haciéndoles saber a las partes las posibles alternativas de conciliación.

Si los interesados llegan a un convenio, el Juez lo aprobará de plano si procede legalmente, dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada; lo que significa que por ningún motivo el convenio podrá ser sujeto a la relación de un hecho fortuito para su aprobación, por lo que el juez lo aprobará o desechará de plano dentro de la misma audiencia previa y de conciliación.

En ese sentido, la conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que resulte innecesario en dicho proceso. Es asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actitud que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.

La conciliación tiene amplia aplicación jurídica, forma parte importante del derecho procesal del trabajo, pero también del derecho civil y del derecho internacional público, en donde ha alcanzado también categoría de instancia obligatoria; y actualmente la de institución de carácter obligatorio o voluntario en controversias que se presentan en una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, instituciones de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores.

Puede afirmarse que en el derecho civil la conciliación no constituye un poder jurídico, sino un deber jurídico. En algunas legislaciones relacionadas con la materia civil, la conciliación es voluntaria y los conciliadores actúan cuando son requeridos para solucionar las controversias, pero en derecho mexicano la circunstancia de que las personas pueden conciliar sus diferencias no determina la dispensa de la conciliación ya que puede ocurrir que una de las partes no tenga capacidad para disponer por sí misma. Por esta razón la conciliación en tanto el aspecto procesal que se lleve a cabo ante un juez de paz como el resultado de un acuerdo amigable interpartes; se dice que ha habido conciliación cuando se ha obtenido un acuerdo que pone fin a un conflicto de intereses.

Como podemos observar, la figura de la conciliación ocurre con mayor frecuencia en el ámbito laboral aunque también se aplica a otros ámbitos, sin embargo, en al ámbito administrativo, especialmente en los contratos administrativos no se le había dado el auge que le otorga la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en la que ya se le dedica un apartado especial que estipula un pequeño procedimiento para que contratante y contratista lleguen a un acuerdo sin dejar de tomar en cuenta que el espíritu de la licitación es precisamente procurar las mejores condiciones para el Estado.

Así, tenemos que ni la ahora extinta Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo lo contemplaban, incluso hubo grandes controversias en el sentido que el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contemplare la figura de la conciliación confiriéndole a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal la facultad para intervenir en esa figura, como se explicará a continuación.

3.1.1. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION

De conformidad con el citado artículo 22, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, le corresponde a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal intervenir por sí o por conducto de los órganos internos de control cuando así lo requieran los contratistas, para conciliar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los aspectos que susciten el incumplimiento del contrato o los efectos de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional que resulte procedente.

En efecto, el citado Reglamento establece la conciliación, sin embargo, en la Ley de la Materia no se consideraba esta figura que sin lugar a dudas, estaba como flotando en el aire, ya que ni la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ni la Ley Federal del Procedimiento Administrativo la contemplaban, sin embargo, la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas le otorga un apartado especial en el que se cita el procedimiento en el que los contratistas podrán presentar quejas ante la Contraloría, con motivo de incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias o entidades.

Ahora bien, en la legislación vigente se establece que una vez recibida la queja respectiva, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación y citará a las partes; dicha audiencia se deberá celebrar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la queja.

La asistencia a la audiencia de conciliación será obligatoria para ambas partes, por lo que la inasistencia por parte del contratista traerá como consecuencia el tenerlo por desistido de su queja.

En esta audiencia de conciliación, la Contraloría tomando en cuenta los hechos manifestados en la queja y los argumentos que hiciere valer la dependencia o entidad respectivamente, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses, conforme a las disposiciones de esta Ley, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado.

En caso de que sea necesario, la audiencia se podrá realizar en varias sesiones, para ello, la Contraloría señalará los días y horas para que tengan verificativo. El procedimiento de conciliación deberá agotarse en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera sesión.

De toda diligencia deberá levantarse acta circunstanciada en la que consten los resultados de las actuaciones.

En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. En caso contrario, quedarán a salvo sus derechos, para que los hagan valer ante los Tribunales Federales.

A la expedición del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001, se albergó en el Capítulo Tercero del

Título Quinto, lo referente a las conciliaciones, donde se establece el procedimiento que actualmente debe llevarse a cabo en una conciliación.

En el escrito de queja que presente el contratista, además de contener los elementos previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá hacer referencia al objeto, vigencia y monto del contrato y, en su caso, a los convenios modificatorios.

Si el escrito de queja no reúne los requisitos establecidos, la Contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Contraloría emitirá acuerdo por el que se admita a trámite la queja y ordenará correr traslado a la dependencia o entidad de que se trate con el escrito presentado, solicitándole que dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles, remita los argumentos del área responsable en el que dé contestación a cada uno de los hechos manifestados por el contratista, anexando copia de la documentación relacionada con los mismos. Asimismo, se le notificará la fecha y hora en la que se llevará a cabo la audiencia de conciliación.

La dependencia o entidad al dar contestación precisará el nombre de los servidores públicos facultados para representar y obligar a la dependencia o entidad en el procedimiento de conciliación. Si la dependencia o entidad omite dar contestación a uno o varios de los hechos señalados por el contratista, lo podrá hacer durante la audiencia de conciliación.

Los servidores públicos facultados para representar a las dependencias y entidades que, sin causa justificada, omitan dar contestación

a la queja o no asistan a la audiencia de conciliación, serán sujetos de las sanciones que en los términos del artículo 80 de la Ley procedan. La Contraloría deberá citar a una segunda audiencia de conciliación.

En cualquier tiempo las partes podrán manifestar su deseo de no continuar con el procedimiento de conciliación, señalando las razones que tengan para ello; en consecuencia, la Contraloría procederá a asentarlos en el acta correspondiente dando por concluido el procedimiento, dejando a salvo los derechos de las partes en términos del artículo 91 de la Ley.

Las audiencias de conciliación serán presididas por el servidor público que designe la Contraloría, quien estará facultado para iniciar las sesiones, exponer los puntos comunes y de controversia, proporcionar la información normativa que regule los términos y condiciones contractuales, proponer acuerdos de conciliación, suspender o dar por terminada una sesión, citar a sesiones posteriores, así como para dictar todas las determinaciones que se requieran durante el desarrollo de las mismas. Al término de cada sesión se levantará acta circunstanciada, la cual será firmada por quienes intervengan en ella.

En todos los casos se permitirá la presencia de un asesor por cada una de las partes.

El procedimiento concluye con:

- I. La celebración del convenio respectivo;
- II. La determinación de cualquiera de las partes de no conciliar, o
- III. El desistimiento de la quejosa.

La única documentación que la Contraloría estará obligada a conservar, en los términos del artículo 74 de la Ley, será la de las actas que

se levanten con motivo de las audiencias, así como la de los convenios de conciliación.

3.2. REGULACION DE LA CONCILIACION EN LA LEY DE OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Hay opiniones en el sentido de que el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, prevé la posibilidad de que las dependencias y entidades, en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista, rescindan administrativamente los contratos que celebren con base en ella.

Cabe destacar que para tal efecto, es necesario que las dependencias y entidades agoten el procedimiento que se establece, en lo conducente, el artículo 61 del citado ordenamiento legal, mismo en el que deberán acreditar si el proveedor o contratista incurrió o no en el incumplimiento de sus obligaciones por causas atribuibles a éstos, y con base en ello, en su caso, determinar de manera fundada y motivada la rescisión del contrato.

En virtud de lo expuesto, se determinó que dados los efectos señalados que trae consigo la rescisión administrativa de los contratos, desde el punto de vista jurídico, las dependencias o entidades no podían por sí mismas revocar las resoluciones que emitieran para darlos por rescindidos; ello si se considera que es durante el procedimiento de rescisión a que alude el Título Séptimo de la Ley de la Materia, cuando la dependencia o entidad tiene la oportunidad de evaluar minuciosamente la procedencia o no de dar por terminado el contrato, con base en los argumentos y pruebas que haya hecho valer el contratista.

Bajo este contexto, existe el criterio de que la conciliación de los intereses entre las partes, con relación a los aspectos contractuales que se encuentran en conflicto, solamente podrían procurarse cuando la misma se logre con anterioridad a la rescisión, puesto que una vez resuelta, no sería jurídicamente razonable pretender que subsistan obligaciones asumidas en un contrato, cuya terminación ha sido declarada administrativamente.

En consecuencia, los únicos efectos de la rescisión que podrían ser objeto de conciliación, son los que se encuentran referidos a la forma en que serían liquidados los derechos y obligaciones pactados en los contratos, es decir, los relativos a los pagos pendientes por cubrir que las dependencias y entidades deban a los proveedores o contratistas por concepto de los bienes o servicios que, hasta la fecha de rescisión del contrato, se hayan entregado o prestado satisfactoriamente.

Así podemos observar que existe diversidad en los criterios para determinar los efectos de la conciliación, así como la autoridad competente para conocer de la figura en comento.

En ese sentido podemos encontrar Tesis J/P 20/94 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 8ª época que dice:

"CONTRATO DE OBRA PUBLICA, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL CONFLICTO SUSCITADO POR SU RESCISIÓN, PROVENIENTE DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD, CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Tomando en consideración que la resolución mediante la cual una autoridad rescinde unilateralmente y en forma imperativa un contrato de

obra pública, por causas que se dicen imputables al contratista, con apoyo en los artículos 43 de la Ley de Obras Públicas y 58 de su Reglamento, así como en una de las cláusulas del propio contrato, constituye un acto de autoridad de naturaleza administrativa, relacionado con un contrato también administrativo y con disposiciones de esa materia, como son la citada Ley de Obras Públicas y su Reglamento, resulta competente para conocer del juicio administrativo federal iniciado por el particular en contra de la autoridad emisora del acto, el juez de Distrito en Materia Administrativa respectivo, pues concurren los requisitos que el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación exige para que se actualice dicha hipótesis competencial, consistente en la existencia de una controversia suscitada con motivo de la aplicación de una ley federal, en la que deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad de naturaleza administrativa."

Como se ha observado, en anteriores legislaciones que regulaban a las obras públicas no establecían la figura de la conciliación dentro de los contratos derivados de esta, y fue hasta la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, vigente a partir del 4 de marzo de 2000, en la que se le otorga un espacio a esta figura y se da una posible solución a los incumplimientos de dichos contratos.

Sin embargo, del Capítulo Segundo del Título Octavo de la Ley de la Materia, no se desprende el momento en que pudiere llevarse a cabo dicha conciliación, ya que sólo establece el procedimiento para esta.

Lo anterior, en el sentido de que tal como se desprende de la fracción X del artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigente a partir del 17 de julio de 2001, a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal le corresponde intervenir por sí o por los órganos internos de control cuando así lo requieran los contratistas, para conciliar con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los aspectos que susciten el incumplimiento de los contratos o los efectos de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional que resulte procedente.

De los diversos ordenamientos jurídicos en materia de obras públicas, se han suscitado constantes contradicciones al momento de determinar si es o no posible conciliar antes, después o durante el procedimiento de rescisión del contrato administrativo o en su caso hasta que momento es válida y sana la figura de la conciliación.

En esa tesitura, encontramos que existen opiniones en el sentido que la conciliación de intereses entre las partes, con relación a los aspectos contractuales que se encuentren en conflicto, solamente podría procurarse cuando dicha conciliación se logre con anterioridad a la rescisión y en virtud de que una vez resuelta la misma, no sería jurídicamente razonable pretender subsistan obligaciones asumidas en un contrato, cuya terminación ha sido declarada administrativamente.

Asimismo, los únicos efectos de la rescisión que podrían ser objeto de conciliación para llegar a un acuerdo entre las partes, son los que se encuentran referidos a la forma en que serían liquidados los derechos y obligaciones pactados en los contratos, es decir, los relativos a los pagos pendientes por cubrir que las dependencias y entidades deban a los

proveedores o contratistas, por concepto de los bienes o servicios que hasta la fecha de rescisión del contrato, se hayan entregado o prestado satisfactoriamente.

Es de destacar que los contratos que las dependencias y entidades celebran en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se encontraban sujetos a las disposiciones contenidas en la ley de Adquisiciones y Obras Públicas ahora en la Leyes que la derogó están reguladas por un régimen legal especializado, mismo que resulta independiente al ámbito civil aplicable a las relaciones contractuales surgidas entre particulares, de tal suerte que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas remite a la legislación civil cuando la propia Ley no lo regula, según sea el caso, la figura o institución jurídica con la amplitud necesaria.

Como se ha indicado hay opiniones encontradas en las que es dable convocar a las partes involucradas a una reunión de trabajo, misma que es de carácter conciliatorio y en algunos de los casos, se identifica en la misma que en los contratos se ha iniciado el proceso de rescisión o emitida la resolución de rescisión por la contratante, e iniciada la conciliación se detecta que las razones que se imputaban a la empresa, no son procedentes y por lo que con el objeto de reencausar a la normatividad, se les cuestiona a las partes si están dispuestas a conciliar y procedan a la celebración de un convenio con el que subsanen las irregularidades y de esa forma las partes acuerden el terminar la obra o dar por terminado el contrato.

En primer término, las licitaciones públicas reguladas por el artículo 134 Constitucional y su Ley Reglamentaria de Adquisiciones y Obras Públicas, tienen como objetivo el que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que realice el gobierno federal,

aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, el propio dispositivo constitucional señala que para lograr sus fines, las licitaciones públicas se verificarán mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones. De esa suerte, es evidente que la licitación a que se ocurre libremente, así como la celebración del contrato derivado de la misma, no puede importar un acto de autoridad, que es imperativo y coercitivo, por lo que no se puede sino concluir que ninguna dependencia o entidad puede actuar como autoridad al contratar la prestación de un servicio o la adquisición de un bien.

Al respecto sirve de apoyo la Tesis publicada en el Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 187, que enseña:

"ACTOS DE AUTORIDAD.- Tanto en la Constitución Federal como en la Ley de Amparo, el juicio de garantías se establece como una defensa del particular contra actos de autoridad y por éstos, debe entenderse la actuación de funcionarios o empleados, de organismos estatales o descentralizados que: *imponga unilateralmente obligaciones a los particulares con motivo de funciones oficiales, ya sea modificando las obligaciones existentes o limitando derechos; es decir, cuando actúan con el imperio propio de sus funciones*".

En efecto, el Estado como entidad soberana no puede obligar a los particulares a contratar con él, sino que para el cumplimiento de sus fines

celebra contratos para ejecutar obras públicas, adquirir, arrendar o enajenar bienes muebles, así como para la prestación de servicios, actuando como persona moral en términos del artículo 25, fracción I del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

De esa guisa, se considera que las Dependencias y Entidades al emitir la rescisión, que es de carácter administrativo, y por lo tanto no actúa como autoridad, las partes pueden llevar a cabo un convenio, el cual al celebrarse crea, transfiere, modifique o extingue las obligaciones de las partes,

En ese sentido, las partes del contrato administrativo, resultan eminentemente civil, ya que de conformidad con la fracción I del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, es considerado al Estado como persona moral, en consecuencia, al no tratarse de un acto de autoridad, las partes pueden llegar a un convenio, el cual al celebrarse, crea, transfiere, modifica o extingue las obligaciones de las partes, de acuerdo con las Tesis Jurisprudenciales, publicadas en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte Salas Tesis Comunes, páginas 884 y 885, que dicen:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Los actos de las autoridades negándose a cumplir los contratos administrativos que hayan celebrado, no constituyen propiamente actos de autoridad, sino de una persona moral que se niega a cumplir con una obligación; y contra tales actos, no procede dar entrada al amparo, que solo cabe contra actos de autoridad."

"CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON CONSECUENCIA DE ELLOS.- Si los actos que reclaman los quejosos como atentatorios de presión comunal son consecuencia de un contrato, que objetan, celebrado con las autoridades responsables como personas morales sujetos de derechos y obligaciones y no como entidades soberanas dotadas de imperio, las posibles consecuencias de dicho contrato no son reclamables en juicio de garantías por no constituir actos de autoridad."

Así, tenemos que al celebrar el contrato como persona moral y no como autoridad, la determinación de rescisión administrativa no resulta definitiva, por lo que las partes contratantes a través de un convenio podrán modificar el acto administrativo dado.

Por lo que en consecuencia y bajo este tenor, procedería se instaurara lo necesario para que estén en posibilidad de llegar a un convenio posterior a la determinación de la resolución administrativa de rescisión, con objeto de dar equidad entre las partes.

Siguiendo este orden de ideas, al no constituir un acto de autoridad la celebración de un contrato administrativo, acto jurídico regulado por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y de manera supletoria el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de la Materia, las partes contratantes Administración Pública y particulares pueden

celebrar convenios en términos de lo dispuesto por el artículo 1792 del Código mencionado, a fin de modificar o extinguir los derechos y obligaciones derivadas de la relación contractual.

De esa guisa, al celebrar el Estado un contrato administrativo con el carácter de persona moral y no como autoridad, la determinación de rescisión administrativa de un contrato no resulta definitiva, toda vez que las partes contratantes pueden convenir la modificación de los efectos de la terminación del acto jurídico celebrado, de conformidad con lo que señalan los artículos 1792, 1793 y 1794 del Código Civil.

A mayor abundamiento, como se ha mencionado con anterioridad, el artículo 22, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, establece como atribución de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal el intervenir por sí o por conducto de los órganos de control interno, cuando así lo requieran los proveedores y contratistas, para *conciliar con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como con al Procuraduría General de la República, los aspectos que susciten el incumplimiento de los contratos o los efectos de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional que resulte procedente.*

En ese sentido, aún cuando la entidad contratante haya determinado la rescisión administrativa de un contrato, de acuerdo con el artículo 22, fracción X del Reglamento Interior mencionado, existe la posibilidad de que a través de la conciliación las partes contratantes encuentren una solución a la problemática a que se enfrentaron para el cumplimiento del contrato y que dio origen a la rescisión del mismo.

Ahora bien, atendiendo al hecho de que un convenio conciliatorio es accesorio del contrato correspondiente, cabe apuntar que para la celebración de tal convenio es preciso que el contrato administrativo esté vigente, que no se haya extinguido, toda vez que no es posible convenir respecto de derechos y obligaciones relativos a un contrato ya terminado, puesto que ello sería materia de un nuevo contrato.

Siguiendo este orden de ideas, si la voluntad de conciliar existe y se reconoce que las partes están de acuerdo en continuar el contrato, toda vez que el contratista manifiesta que está en condiciones de no incurrir en retrasos, además de que los precios obtenidos en el procedimiento licitatorio son convenientes para dicha entidad y el convocar a un nuevo evento produciría un efecto negativo para el trabajo objeto del contrato.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 1792 del Código Civil, de aplicación supletoria a la Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en términos de su artículo 13, procede se instrumente lo necesario para que a través de un convenio se deje sin efectos la rescisión administrativa del contrato, y las partes contratantes acuerden los términos en que habrán de cumplirse las obligaciones pendientes derivadas del contrato respectivo.

Todo lo anterior, se haría del conocimiento de la Dependencia o Entidad, a efecto de instrumentar lo necesario para que a través de un convenio, la determinación administrativa de rescindir se dejara sin efectos, ya que de continuar en la instancia judicial causaría un daño patrimonial y el objetivo primordial es evitar este tipo de costos adicionales, ya que el conflicto judicial correspondiente a la rescisión causaría daño para ambas partes, y si como consecuencia de una rescisión errónea por parte de la

Dependencia o Entidad, la empresa obtuviese un fallo favorable ante la vía judicial.

En ese sentido, y dados los efectos señalados que trae consigo la rescisión administrativa de los contratos, se estima que desde el punto de vista jurídico, las dependencias y entidades no podrían por sí mismas revocar las resoluciones que emitan para darlos por rescindidos; ello si se considera que es durante el procedimiento de rescisión y no de dar por terminado el contrato con base en los argumentos y pruebas que haya hecho valer el proveedor o contratista.

Bajo este contexto, cabría desprender que la conciliación de los intereses entre las partes, con relación a los aspectos contractuales que se encuentran en conflicto, solamente podría procurarse cuando la misma se logre con anterioridad a la rescisión, puesto que una vez resuelta esta, no sería jurídicamente razonable, pretender subsistan obligaciones asumidas en un contrato, cuya terminación ha sido declarada administrativamente.

En consecuencia, se estima que los únicos efectos de la rescisión que podrían ser objeto de conciliación para llegar a un acuerdo entre las partes, son los que se encuentran referidos a la forma en que serían liquidados los derechos y obligaciones pactados en los contratos, es decir, los relativos a los pagos pendientes por cubrir que las dependencias y entidades deban a los proveedores o contratistas por concepto de los bienes o servicios que hasta la fecha de rescisión del contrato, se hayan entregado o prestado satisfactoriamente.

3.3. OBSERVANCIA DE LA CONCILIACIÓN POSTERIOR A LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, A FIN DE EVITAR COSTOS ADICIONALES AL ESTADO QUE SE PUEDEN DERIVAR DE UNA SEGUNDA LICITACIÓN PÚBLICA.

Ahora bien, hay un tercer criterio en el sentido que se establece que tomando en cuenta las circunstancias en que se produce la rescisión de un contrato, las causas que motivaron y el estado o situación que guarde el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el mismo, se estima que los efectos de la propia rescisión sí pueden ser materia de un arreglo entre las partes, y de conformidad con el Código Civil Federal, ordenamiento de aplicación supletoria en la materia, en términos del numeral 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ello con el propósito de no dar motivo a la demanda del pago que por concepto de daños y perjuicios exigiera la indemnización que eventualmente tendría que cubrir el Estado al proveedor o contratista afectado por una rescisión no imputable al mismo.

Bajo estas circunstancias y a fin de salvaguardar las mejores condiciones para el Estado, se justificaría que las dependencias y entidades pudieran llegar a un acuerdo respecto a los efectos de la rescisión, en los que tendrían que considerarse dentro de los límites establecidos por la Ley.

Lo anterior, toda vez que como ya se ha indicado, las partes del contrato administrativo es de carácter civil, el establecer en la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal que el Estado es considerado como una persona moral, se entiende que el acto a realizar lo hará como tal, es decir, en el contrato a celebrar va inmersa la voluntad, tanto de la persona moral, llámese Estado como la del contratista, misma que puede ser una persona física o moral.

Ahora bien, si existe voluntad por ambas partes para efectuar una conciliación, no debe tener mayor trascendencia si ésta se lleva a cabo antes o después de la rescisión, en aras del artículo 134 Constitucional en el que establece que se deben procurar las mejores condiciones al Estado en cuanto a precio y calidad, de lo que se desprende que si ha llevado a cabo una licitación pública nacional, ha adjudicado el contrato a un contratista, es porque éste ha cubierto los requisitos solicitados en las bases de licitación y se supone está en posibilidad de cumplir con el espíritu del artículo 134 Constitucional.

En ese sentido, el que se realice una conciliación posterior a la rescisión por incumplimiento del contratista resulta válida, toda vez que todo el movimiento de maquinaria que el rescindir el contrato de obra pública traería aparejado puede resultar más gravoso, tanto para la convocante como para el contratista.

A mayor abundamiento, el sentarse a llevar a cabo las pláticas necesarias para arribar a una conciliación, aún posterior a la rescisión del contrato, desde un punto de vista muy personal resulta más económico que el lanzar una nueva convocatoria, así como llevar a cabo los trámites que lleva consigo la nueva licitación pública nacional.

En esa tesitura, si se lleva a cabo una nueva licitación, se corre el riesgo de que las nuevas propuestas no cumplan satisfactoriamente con lo solicitado en las bases, por lo que si tenemos presente que el fin primordial que persigue la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es el espíritu del artículo 134 Constitucional, que es precisamente procurar las mejores condiciones para el Estado, lo que se traduciría en este caso el menor gasto posible en cuanto a obras públicas y servicios

relacionados con las mismas, por lo que si coarta la oportunidad de que el contratista que ha cubierto los requisitos solicitados por la convocante, se siente a dialogar con la dependencia o entidad convocante en igualdad de condiciones para así arribar a un buen arreglo para ambas partes en el contrato administrativo.

Como ya hemos mencionado en repetidas ocasiones, el artículo 134 de la Carta Magna es el principio constitucional de los contratos administrativos que realiza el Estado al establecer que 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 a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes.

Así pues, el adjudicar un contrato administrativo a una persona que no cumple con los requisitos de las bases de licitación transgrediría lo estipulado por el citado precepto constitucional, por lo que si ha sido adjudicado a una persona ya sea física o moral que cumple con las bases, el volver a licitar una segunda vez sería en perjuicio del Estado.

En ese sentido, el deterioro evidente que se le causaría al Estado mismo sería en cuanto al atraso de la entrega de la obra contratada, lo que implica movimiento de maquinaria e incluso, término para el destino del presupuesto otorgado para tal efecto.

De igual modo, el ventilar las diferencias que puedan surgir entre las partes del contrato administrativo ante los Tribunales, trae consigo un proceso largo, que como sabemos, implicaría pérdida de tiempo y capital para ambas partes, lo que en definitiva no sería congruente con el multireferido artículo 134 Constitucional, ya que contrario a las mejores

condiciones, le causaría un deterioro económico, en tiempo y lo peor de todo, en un momento dado inútil.

Más aún, ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ni el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, especifican la temporalidad para que se suscite esta figura.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El contrato se entiende como un acuerdo de voluntades en el que se crean o transmiten obligaciones y derechos, independientemente de quien lo celebre.

SEGUNDA.- En los contratos celebrados por el Estado conforme al artículo 25, fracción I del Código Civil, este se despoja de su imperio y realiza dicho acto como persona moral, en virtud de que no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere, entre los cuales se encuentra el de obra pública, misma que tendrá por objeto la construcción, reparación, ampliación o modernización de un trabajo público, consistente en una obra pública de naturaleza inmueble, por parte de un contratista particular, quien recibe como contraprestación por el trabajo efectuado una remuneración.

TERCERA.- Las contrataciones que lleve a cabo el Estado se encuentran reguladas en el artículo 134 Constitucional, y tienen como objeto primordial asegurar a éste las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, protegiendo así los intereses de ambas partes en el contrato, es decir al Estado y al contratista.

CUARTA.- Como en todo procedimiento de contratación, un elemento que además de ser esencial es un requisito de existencia del mismo, es el consentimiento, mismo que se compone de la oferta y la aceptación.

QUINTA.- El contrato de obra pública, se extingue por diversas causas, las cuales son conocidas como formas normales y anormales, ya que en este

tipo de contratos, los plazos de duración y condiciones específicas pueden variar enormemente hasta la terminación de la obra contratada, es decir hay que seguir al contrato hasta que el adjudicado quede liberado de pleno derecho de las cláusulas del contrato, lo que sería una causa normal de la extinción del contrato, en cambio, el modo anormal o prematuro de concluir el vínculo importará necesariamente la existencia de una causa como sería la rescisión del contrato.

SEXTA.- La rescisión administrativa deriva del incumplimiento del contratista es un acto jurídico unilateral que emite una dependencia o entidad perjudicada por el incumplimiento del contratista, asimismo es un acto que extingue el contrato, es decir, la rescisión administrativa por incumplimiento es un acto jurídico unilateral, por el cual la dependencia o entidad perjudicada por el incumplimiento del contratista declara, por sí y ante sí la terminación del contrato de pleno derecho y sin necesidad de una declaración judicial.

SEPTIMA.- La vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas superó a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el sentido de aclarar los supuestos en que podrán darse por terminados anticipadamente los contratos y adopta un procedimiento expreso para la rescisión administrativa en la materia, puesto que se aplicaba el procedimiento previsto para la imposición de sanciones, lo cual por la naturaleza misma de la rescisión era inadecuado.

OCTAVA.- Como figura novedosa en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, promulgada el 4 de marzo de 2000, se propuso una instancia ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tendrá lugar con motivos de una queja derivada por discrepancias en la aplicación de los términos estipulados en los contratos,

para que en una audiencia de conciliación, se procure avenir los intereses de las partes, a fin de que a través de una amigable composición se llegue a un convenio cuyo cumplimiento sería obligatorio y podría ser demandado por la vía judicial correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que de no llegar a un acuerdo, quedarían a salvo los derechos de los promoventes para reclamarlos ante los tribunales federales.

NOVENA.- La figura de la conciliación ocurre con mayor frecuencia en el ámbito laboral, aunque también se aplica a otros ámbitos, sin embargo en la esfera administrativa, específicamente tratándose de los contratos administrativos, no se había dado el auge que lo otorga la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados Con las Mismas, en la que se le dedica un apartado especial que estipula un pequeño procedimiento para que la dependencia o entidad y la contratista lleguen a un acuerdo sin dejar de tomar en cuenta que el espíritu de la licitación es la de procurar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

DECIMA.- En los diferentes criterios sobre el momento de la conciliación en la rescisión se determinó que dados los efectos que trae consigo la rescisión administrativa de los contratos, desde el punto de vista jurídico, las dependencias o entidades no podrían por sí mismas revocar las resoluciones que emitieran para darlos por rescindidos; ello si se considera que es durante el procedimiento de rescisión a que alude el Título Séptimo de la Ley de la Materia, cuando la dependencia o entidad tiene la oportunidad de evaluar minuciosamente la procedencia o no de dar por terminado el contrato, con base en los argumentos y pruebas que haya hecho valer el contratista.

DECIMO PRIMERA.- Existen opiniones en el sentido que la conciliación de intereses entre las partes, con relación a los aspectos contractuales que se encuentren en conflicto, solamente podría procurarse cuando dicha conciliación se logre con anterioridad a la rescisión y en virtud de que una vez resuelta la misma, no sería jurídicamente razonable pretender que subsistan obligaciones asumidas en un contrato, cuya terminación ha sido declarada administrativamente.

DECIMO SEGUNDA.- En la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, si bien es cierto que incurrió por vez primera la figura de la conciliación, también lo es que se dejó la laguna de la temporalidad en la que dicha figura pueda llevarse a cabo, dejando así abierta la posibilidad que se pueda producir antes o después de la rescisión del contrato.

DECIMO TERCERA.- Ahora bien, el criterio que se ha adoptado en el presente trabajo es que tomando en cuenta las circunstancias en que se produzca la rescisión de un contrato, las causas que motivaron y el estado o situación que guarde el cumplimiento de las obligaciones, los efectos de la rescisión sí pueden ser materia de arreglo entre las partes.

DECIMO CUARTA.- Si como ya se ha dicho, en los contratos la figura esencial es la voluntad de las partes y se actualiza para llevar a cabo una conciliación, no debe tener mayor trascendencia si esta se efectúa antes o después de la figura de la rescisión, en atención del artículo 134 Constitucional, en el que, como ha sido de constante repetición se establece la procuración de las mejores condiciones para el Estado.

DECIMO QUINTA.- Al existir la disponibilidad de llevar a cabo las pláticas necesarias para arribar a una conciliación, resulta más práctico que el lanzar

una nueva convocatoria de licitación, así como llevar a cabo los trámites que lleva consigo, en virtud de que si se ha adjudicado el contrato a determinada contratista, es porque la misma cubrió los requisitos solicitados en las bases de la licitación y se supone está en posibilidad de cumplir con los principios del artículo 134 Constitucional.

DECIMO SEXTA.- En ese sentido, es valido totalmente el que se pueda concebir la figura de la conciliación aún rescindido el contrato de obra pública en aras del artículo 134 de nuestra Carta Magna.

DECIMO SEPTIMA.- Si se llevare a cabo una segunda licitación, puede resultar contraproducente, esto en virtud de que se corre el riesgo de que de la nueva evaluación de propuestas, ninguna cumpla con lo solicitado, y si en verdad el fin que se persigue con un procedimiento licitatorio es procurar las mejores condiciones al Estado, esto podría traducirse en un gasto incluso mayor para el mismo, y definitivamente un atraso en la entrega de la obra.

DECIMO OCTAVA.- En ese sentido, resulta válido totalmente el que se pueda concebir la figura de la conciliación aún rescindido el contrato de obra pública en aras del artículo 134 de nuestra Carta Magna.

BIBLIORAFIA**DOCTRINA**

Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, volumen I, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

-----, Segundo Curso de Derecho Administrativo, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Azúa Reyes, Sergio T., Teoría General de las Obligaciones, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

Becerra Bautista, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1981.

Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, tercera edición, Editorial Harla, México, 1984.

Bielsa, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, tercera edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964.

Canals Arenas, Jorge Ricardo, El contrato de Obra Pública Editorial Trillas, México, 1991.

Canasi, José, Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1974.

Cortés-Figueroa, Carlos, Introducción a la Teoría General del Proceso, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1974.

De Pina, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano Volumen III, octava edición, México, 1993, Editorial Porrúa, S.A.

Fernández Ruiz, Jorge Derecho Administrativo, primera edición, Editorial Mc. Graw Hill, México, 1997.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, trigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

García Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima novena edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Ediciones UNAM, México, 1983.

Greca, Alcides La Licitación y el privilegio en los contratos administrativos, Editorial Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 1941.

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

López Vilas, Ramón, El subcontrato, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

Martínez Alfaro, Joaquín, Teoría de las Obligaciones, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

----- Los contratos derivados del artículo 134 Constitucional, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, 3er y 4º curso, segunda edición, México, 1997, Editorial Colección de Textos Jurídicos Universitarios.

Máximo Bezzi, Osvaldo, El Contrato de Obra Pública, segunda edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982.

Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959.

Ovalle Fabela, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, México 1980.

Pallares, Eduardo, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1983.

Profesor Don Julio Olavarría A., Curso Superior de Derecho Administrativo, Ediciones Chilenas, República de Chile, 1941.

Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo V, volumen I; Obligaciones, segunda edición, Antigua Librería Robredo, México, 1960.

-----, Compendio de Derecho Civil Tomo III, Teoría General de las Obligaciones, vigésima edición, México, 1997, Editorial Porrúa, S.A.

Ruggiero, Roberto de, Instituciones de Derecho Civil, Tomo II, Editorial Reus, Madrid, 1931.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, decimoctava edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Electrónicas, México, 2001.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, Ediciones Electrónicas, México, 2000.

Código Civil Federal, Ediciones Electrónicas, México, 2001.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ediciones Electrónicas, México, 2001.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ediciones Electrónicas, México, 2001.

JURISPRUDENCIA

ACTOS DE AUTORIDAD. Tesis publicada en el Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito. (pág. 98)

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas Tesis Comunes, pág. 884. (pág. 99)

CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON CONSECUENCIA DE ELLOS. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas Tesis Comunes, pág. 885. (pág. 100)

CONTRATO DE OBRA PUBLICA, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL CONFLICTO SUSCITADO POR SU RESCISION, PROVENIENTE DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Tesis JIP 26/94, publicada en la Gaceta del Semanario de la Federación 8ª época. (pág. 94)

CONTRATOS, FORMALIDADES DE LOS. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, cuarta parte, Tercera Sala, pág. 592, Sexta Epoca, cuarta parte; vol. XLIX, página 31 A.D. 342/60. (pág. 15)

TESIS

Raúl Depassier B., *Los Contratos Administrativos*, Santiago de Chile, 1933.